

**Ethik, Integrität und Korruption -  
Neue Herausforderungen  
im sich wandelnden öffentlichen Sektor?**

herausgegeben von  
Patrick von Maravić  
und Christoph Reichard

*Mit Beiträgen von*  
Uwe Bekemann, Christoph Demmke, Thomas Edeling,  
Hansjörg Elshorst, Patrick von Maravić,  
Manfred Röber und Justus Woydt

Universitätsverlag Potsdam 2005

### **Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek**

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

© Universität Potsdam, 2005

Herausgeber: Patrick von Maravić  
Christoph Reichard

Druck: Audiovisuelles Zentrum der Universität Potsdam  
und sd:k Satz Druck GmbH Teltow

Vertrieb: Universitätsverlag Potsdam  
Postfach 60 15 53, 14415 Potsdam  
Fon +49 (0) 331 977 4517 / Fax 4625  
e-mail: [ubpub@uni-potsdam.de](mailto:ubpub@uni-potsdam.de)  
<http://info.ub.uni-potsdam.de/verlag.htm>

**ISBN 3-937786-57-0**

Dieses Manuskript ist urheberrechtlich geschützt. Es darf ohne vorherige Genehmigung der Herausgeber nicht vervielfältigt werden.

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort	
<i>Patrick von Maravić und Christoph Reichard</i> .....	I
„Managerialisierung“ als Herausforderung für die Integrität der öffentlichen Verwaltung	
<i>Manfred Röber</i> .....	1
Dezentrale Korruptionsrisiken als Folge der Transformation des öffentlichen Sektors?	
<i>Patrick von Maravić</i> .....	25
Die Korrumpierung bedarfswirtschaftlichen Handelns in öffentlichen Unternehmen	
<i>Thomas Edeling</i> .....	75
Öffentliche Meinung, Ethik und die Reform der öffentlichen Dienste in Europa	
<i>Christoph Demmke</i> .....	89
ex-post Prüfung vs. ex-ante Beratung. Wandel der Rechnungsprüfungsämter als Reaktion auf neue Korruptionsrisiken?!	
<i>Uwe Bekemann</i> .....	149
Der Integrity Pact von Transparency International	
<i>Justus Woydt</i> .....	177
Ergänzende Gedanken aus der Sicht von Transparency International (TI)	
<i>Hansjörg Elshorst</i> .....	181
Autoren .....	199



# Vorwort

*Patrick von Maravić und Christoph Reichard*

Fragen der Ethik und der Integrität haben in letzter Zeit in Deutschland wie in zahlreichen anderen Ländern neue Aktualität erhalten. In Wirtschaft wie Verwaltung sind tradierte Werte geschwunden und es hat eine zunehmende Verunsicherung gegeben, wie man sich in bestimmten Situationen verhalten soll. Durch etliche Skandale wurde dies auch durchaus lautstark in die Öffentlichkeit getragen. Dies gilt auch für das heikle Thema der Korruption im öffentlichen Dienst. Nachdem in Deutschland in den letzten 10-15 Jahren eine Reihe von Korruptionsfällen bekannt geworden sind, hat der Abschied vom Mythos der angeblich so unbestechlichen öffentlichen Verwaltung begonnen. Wir stehen also aufgrund von gewandelten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen vor der Frage, wie heutzutage eine angemessene Ethik und Integrität des Personals im öffentlichen Sektor hergestellt und gesichert werden können und wie korruptive Praktiken in möglichst hohem Umfang eingedämmt werden können.

Im öffentlichen Sektor hat, wie wir wissen, in den letzten 10-20 Jahren ein erheblicher Wandel stattgefunden. Die staatlichen Strukturen haben sich immer mehr ausdifferenziert und öffentliche Leistungen werden in sehr unterschiedlichen Erledigungsformen erbracht. Ein beachtlicher Teil der Leistungen ist auf private Dritte ausgelagert oder ganz privatisiert worden. Zudem haben sich verschiedene Muster von öffentlich-privaten Kooperationen herausgebildet. Verwaltungen und öffentliche Unternehmen wurden unter verstärkten Leistungsdruck und Wettbewerb gesetzt. All das führte zu einer weithin wahrnehmbaren Ökonomisierung und „Managerialisierung“ des öffentlichen Sektors, die verständlicherweise auch Werte und Verhaltensweisen der öffentlich Beschäftigten beeinflusst hat. Daraus ergeben sich ohne

Zweifel erhebliche Konsequenzen für die Integrität der Akteure im öffentlichen Sektor sowie für deren Korruptionsanfälligkeit.

Die Verwaltungswissenschaften setzen sich zwar seit einigen Jahren mit den Erscheinungsformen und Ergebnissen dieser Modernisierung und Ausdifferenzierung von Staat und Verwaltung auseinander. Aber bisher sind die Rückwirkungen der Reformen auf Integrität und Korruption im öffentlichen Sektor kaum systematisch untersucht worden. Wir wissen also bislang nur wenig über einen möglichen Wandel im „Beamtenethos“ und in der Anfälligkeit von öffentlich Beschäftigten gegenüber korruptiven Versuchungen. Um etwas Licht in diese neuen Problemlagen zu bringen, beschäftigt sich der Lehrstuhl Public Management an der Universität Potsdam seit einiger Zeit mit diesem Forschungsthema. In diesem Zusammenhang wurde an der Universität Potsdam am 20. Januar 2005 eine Fachtagung zum Thema „Ethik, Integrität und Korruption zwischen altem und neuem öffentlichen Sektor“ veranstaltet, an der insgesamt 80 Personen – überwiegend Wissenschaftler und Experten für Ethik- und Korruptionsfragen aus Bund, Ländern und Kommunen – teilgenommen haben. Dieses Buch ist das Resultat der Fachtagung; es enthält einige der während der Tagung gehaltenen Referate in überarbeiteter und erweiterter Form.

Dieses Buch führt wesentliche Argumentationsstränge und Praxiserfahrungen zum Thema „Ethik, Integrität und Korruption im öffentlichen Sektor“ aus dem Blickwinkel der sich wandelnden Rahmenbedingungen und Strukturfaktoren zusammen. *Manfred Röber* macht zunächst deutlich, dass die seit etwa 20 Jahren international beobachtbare „Managerialisierung“, die im Zuge der Verbreitung von *New Public Management* in zahlreichen Staaten stattgefunden hat, einen Auslöser für neue Formen von Integritätsgefährdung und insbesondere Korruption darstellt. *Patrick von Maravic* entwickelt daraufhin sowohl theoretisch wie auch mit eigenen empirischen Belegen seine These, dass die Managerialisierung zu einer „neuen“, dezentralen Korruption beitragen kann, mit deren Erscheinungsformen und

Folgen wir uns im deutschen öffentlichen Sektor bislang noch kaum vertraut gemacht haben. In einem dritten Beitrag argumentiert sodann *Thomas Edeling*, dass das früher in öffentlichen Unternehmen vorherrschende bedarfswirtschaftliche Denken und Handeln, das öffentliche Interesse ins Zentrum rückt, im Zuge von Kommerzialisierungsprozessen in der öffentlichen Wirtschaft mehr und mehr schwindet und durch markt- und erwerbswirtschaftliche Rationalitäten und entsprechende ethische Prägungen abgelöst wird. *Christoph Demmke* führt den Leser daraufhin in einer umfassenden *tour d'horizon* durch die EU-Staaten und zeigt, dass in nahezu allen europäischen öffentlichen Diensten ein Wandel von Ethik und Ethos stattgefunden hat resp. noch erfolgt; auch hier wird der Zusammenhang mit den aktuellen Staats- und Verwaltungsreformen betont. Nunmehr eröffnet sich dem Leser ein interessanter Blick in die Praxis: *Uwe Bekemann* schildert aus Sicht des Bielefelder Korruptionsbeauftragten seine Erfahrungen mit der „neuen“ Korruption und macht deutlich, dass es zur Eindämmung von Korruption sowohl auf ex-ante Beratung wie auf ex-post Prüfung der zahlreichen dezentralen Töchter des „Konzerns Stadt“ durch die etablierten städtischen Rechnungsprüfungsämter ankommt. *Justus Woydt* stellt den Ansatz des *Integrity Pacts* von *Transparency International (TI)* vor. *Hansjörg Elshorst*, Gründungsmitglied und Präsident von TI-Deutschland, kommentiert in seinem Aufsatz die einzelnen Beiträge aus Sicht von *Transparency International*.

Wir hoffen, dass dieses Buch einen Beitrag zur Vertiefung der wissenschaftlichen Debatte um Anforderungen und neue Entwicklungen im Bereich von Ethik und Integrität im öffentlichen Sektor liefern kann, dass es bei der differenzierten Auseinandersetzung mit dem heiklen Thema Korruption helfen und dass es die Sensibilität der Akteure im öffentlichen Sektor für die „neuen“ Gefahren und Herausforderungen durch Korruption stärken kann. Wir möchten an dieser Stelle sehr herzlich allen Autoren dieses Buches für ihr Engagement danken. Dank gebührt aber auch den Mitarbeitern des Lehrstuhls Public Management – insbesondere Frau Heike Magsaam und Herrn Sandro

Krauss für die Unterstützung bei der Durchführung der Fachtagung  
sowie bei der Herstellung dieses Buches.

Potsdam, im November 2005    *Dipl.-Verw-wiss. Patrick von Maravic*  
*Prof. Dr. Christoph Reichard*



# **„Managerialisierung“ als Herausforderung für die Integrität der öffentlichen Verwaltung**

*Manfred Röber*

## **1. Ausgangssituation**

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

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

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

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

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

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

## **2. Charakteristika der Managerialisierung**

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

### **3. Charakteristika der Integrität der öffentlichen Verwaltung**

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

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

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

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

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

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

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

#### **4. Herausforderungen der Managerialisierung für die Werte der öffentlichen Verwaltung**

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

## 4.1 Demokratische Werte

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

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

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

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

## **4.2 Professionelle Werte**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **4.3 Ethische Werte**

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



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

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

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

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

## 5. Abschließende Bemerkungen

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

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

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

## 6. Literaturverzeichnis:

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

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

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

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



# Dezentrale Korruptionsrisiken als Folge der Transformation des öffentlichen Sektors?

*Patrick von Maravić<sup>1</sup>*

## 1. Einleitung

In den vergangenen 15 Jahren hat sich die öffentliche Verwaltung im Zuge der Verwaltungsreformen auf kommunaler Ebene verändert. Stellvertretend für diese Transformation der öffentlichen Verwaltung stehen Begriffe wie ‘New Public Management’, ‘Neues Steuerungsmodell’, ‘gewährleistender Staat’ oder auch ‘neo-weberianischer Staat’. Vor diesem Hintergrund wird in diesem Aufsatz die folgende Frage erörtert: Wie wirkt sich die Transformation der öffentlichen Verwaltung auf das Korruptionsrisiko aus?

Diese Abhandlung befasst sich mit dem Zusammenhang zwischen Verwaltungsreform und neuen Korruptionsrisiken in deutschen Kommunalverwaltungen. Das auf einer Befragung von Rechnungsprüfungsämtern basierende zentrale Argument ist, dass administrative Dezentralisierung, d.h. Verselbständigung und Ausgliederung von Verwaltungsteilen, nicht nur Management-, Personal und Finanzkompetenzen aus der Kernverwaltung herauslöst und auf neugegründete öffentliche Unternehmen überträgt, sondern auch mit einer *Verlagerung* des Korruptionsrisikos einhergeht. Korruptionsrisiken verlagern sich zu den Institutionen, deren Entscheidungskompetenzen im Zuge der Reformen erweitert und die traditionell hoheitlichen Kontrollka-

---

<sup>1</sup> Ich möchte mich bei Christoph Reichard, Manfred Pook (KGSt), Bernd Kleine, Uwe Bekemann und John P. Siegel für ihre konstruktive Kritik und weiterführenden Anregungen bedanken.

pazitäten ohne einen Ausgleich durch andere gleichwertige Formen der Prüfung oder Kontrolle reduziert wurden.

Wir kennzeichnen diese neue Form der Korruption mit dem Begriff *dezentrale Korruption*. Dezentralisierung wird allgemein als Übertragung administrativer Kompetenzen auf ausgewählte Organisationen verstanden (Pollitt/Bouckaert 2004: 87). Dezentrale Korruption wird demnach als Bestechlichkeit bzw. Bestechung von Akteuren verstanden, die mit der Erbringung öffentlicher Leistungen außerhalb der Kernverwaltung beauftragt sind.

Die zahlreichen Korruptions- bzw. Verdachtsfälle geben Anlass, dem Phänomen dezentraler Korruption in deutschen Kommunen nachzugehen. Die Korruptionsforschung in Deutschland hat in einigen wegbereitenden Arbeiten das Feld der bürokratischen Korruption bearbeitet (Bannenberg 2002, Claussen/Ostendorf 2002, Höffling 2002, Kerbel 1995, Vahlenkamp/Knauß 1995), den Faden der dezentralen Korruption bislang jedoch nicht aufgegriffen. Auch in offiziellen Korruptionsstatistiken wurde trotz bekannter Korruptions- und Verdachtsfälle dieser Entwicklung bislang keine Aufmerksamkeit geschenkt.

Der breiteren Öffentlichkeit wurden Fälle dezentraler Korruption u.a. in Folge der Veröffentlichung des Abschlussberichts des Untersuchungstabs Antikorruption in Nordrhein-Westfalen bekannt (Innenministerium 2003). Der Untersuchungstabs untersuchte Public-Private Partnerships im Bereich Müllentsorgung im Kreis Wesel, Kreis und Stadt Aachen, Märkischer Kreis, Stadt Bielefeld und Herford, Krefeld, Duisburg, Oberhausen, Hamm, Bonn und Köln wegen des Verdachts der Korruption. Darüber hinaus wurden bundesweit Fälle dezentraler Korruption aus Hagen, Düsseldorf (siehe SZ vom 14. März 2005: 2), Bielefeld, Bremen und Köln (Berger/Spilcker 2004), um nur eine Auswahl zu benennen, bekannt. Auch wenn nicht explizit in Statistiken aufgeführt, sickert das Problem der dezentralen Korruption langsam in das Bewusstsein der Strafverfolgungsbehörden ein (BKA 2000:

24). Das BKA geht sogar soweit, korruptionsgefährdete Bereiche auf kommunaler Ebene zu nennen, unter anderem die Bereiche Wasser- und Abfallwirtschaft, die, so die Autoren, „immer öfter in privatrechtliche Organisationsformen überführt werden“ (BKA 2002: 28). Soweit lässt sich nur anhand offizieller Statistiken des Bundeskriminalamtes mit aller gebotenen Vorsicht konstatieren, dass sich in den Jahren 1995-2002 ein sechsfacher Anstieg von bürokratischer Korruption verzeichnen lässt (BKA 2002: 4).

Die vergleichende Verwaltungsforschung hat herausgearbeitet, dass unter der „Mode“ (Jann 1999) ‘New Public Management’ (NPM) zahlreiche, zum Teil höchst unterschiedliche Reformstrategien firmieren, die in unterschiedlichen Ländern zur Anwendung kommen (Pollitt/Bouckaert 2004, Reichard 2002a: 266ff.). Was das Neue Steuerungsmodell (NSM) betrifft, so hat Reichard auf die abweichende und sehr selektive Implementierung von Teilinstrumenten des NSM in Kommunen hingewiesen (Reichard 2001). Was sich jedoch in zahlreichen europäischen Staaten, wie bspw. Belgien, Finnland, Frankreich, Italien und den Niederlanden, beobachten lässt, ist, dass die traditionelle weberianische Bürokratie durch die Einführung von Wettbewerb oder privatwirtschaftlicher Managementmethoden nicht weggespült, sondern vielmehr ergänzt wurde. Eben diese Transformation der klassischen Bürokratie in flexiblere, wirtschaftlichere und auf Effizienz ausgerichtete Organisationseinheiten, wird von Bouckaert als der sogenannte neo-weberianische Staat (Bouckaert 2004) bezeichnet. Diese Länder konzentrieren sich bei ihren Verwaltungsreformen auf die Einführung von Kosten- und Leistungsrechnung, leistungsorientierter Bezahlung, Dezentralisierung und Devolution von Kompetenzen und Qualitätsstandards (Pollitt/Bouckaert 2004: 97). Deutschland, zumindest was die lokale Ebene betrifft, hat ähnliche Veränderungen erfahren, wobei ein zentrales Instrument in der Ausgliederung und Ver-

selbstständigkeit von Verwaltungseinheiten in öffentliche Unternehmen liegt (Reichard 2003).

Die Art und Weise der Umsetzung von Verwaltungsreformkonzepten betrifft die eine Seite der Transformation der öffentlichen Verwaltung, die andere Seite betrifft den Aspekt der Korruption. In zahlreichen Veröffentlichungen (u.a. Self 1993, Frederickson 1999, Doig 1995, 1997, 1998) wird dieser Zusammenhang zum Teil auf der Grundlage theoretischer Erwägungen, aber auch genauso mit Bezugnahme auf konkrete Einzelfälle diskutiert.<sup>2</sup> Die interessante Frage, die immer wieder zu lebhaften Debatten zwischen Public Management Forschern, so z.B. 2002 und 2004 im Internetforum des *International Public Management Networks* (siehe Maravic/Reichard 2003, Jones 2004), führt, ist, ob sich die Korruptionsrisiken als eine Folge von Public Management Reformen verringern, erhöhen oder verschieben. Da die quantitativen Veränderungen des Korruptionsniveaus aufgrund des Fehlens belastbaren Datenmaterials bislang nicht feststellbar sind, können methodisch gesicherte Erkenntnisse nur über die Veränderung der Korruptionsform angestellt werden.

Die dieser Untersuchung zugrundeliegende Überlegung ist, dass sich unterschiedliche Organisationsstrukturen auch unterschiedlich auf das Korruptionsverhalten von Akteuren auswirken. Verändert sich unser Verwaltungssystem, so verändern sich auch die Korruptionsrisiken. Rose-Ackerman hat in ihrer klassischen Untersuchung von Korruptionsrisiken in unterschiedlichen Organisationsstrukturen diesen Zusammenhang herausgearbeitet. Ihre Schlussfolgerung ist, dass eine jede Organisation ihre Achillesferse besäße (1993: 817). Aber wo befindet sich diese? Feststellen lässt sich zunächst, dass sich Organisati-

---

<sup>2</sup> Für einen Überblick über diesen Diskurs siehe Maravic (2005).

onsstrukturen anhand des *Ortes* der korruptionsanfälligen Schwachstellen unterscheiden lassen. Rose-Ackerman argumentiert, dass die Struktur der Bürokratie den Handlungsspielraum eines Akteurs in Bezug auf die zu erwartenden Kosten bestimmt, Bestechungsgelder einzuwerben oder zu akzeptieren (1993: 803).<sup>3</sup> Diese Abhandlung versucht auf der Grundlage der vorliegenden Erkenntnisse und Daten eine Bestimmung der neuen Korruptionsrisiken vorzunehmen.

Bislang war dieser Diskurs ein rein akademischer. Die Wahrnehmungen und Erfahrungen von Verwaltungspraktikern mit dem Thema der unbeabsichtigten Folgen von Verwaltungsreformen wurden bisher nur unzureichend und nicht systematisch behandelt. Eben weil die bisherige Debatte eher eine akademisch-rhetorische als eine empirische war, belegt diese Erhebung, dass (1) 'New Public Management' bei den meisten Korruptionsexperten aus den kommunalen Rechnungsprüfungsämtern als korruptionsfördernd eingeschätzt wird und, dass (2) dezentrale Korruption von empirisch signifikanter Bedeutung ist.

Im Folgenden wird gezeigt, dass sich nicht nur die öffentliche Leistungserbringung wandelt, sondern auch nicht mehr von einem einheitlichen Verwaltungsethos ausgegangen werden kann. Des Weiteren verdeutlicht ein Blick auf den Umgang der Rechtsprechung mit dem Phänomen der Amtsträgerschaft die Frage, wer heute überhaupt noch als Amtsträger *gilt* und aus soziologischer Sicht, wer sich noch als Amtsträger *versteht*. Dieser Blick ist deshalb erhellend, weil die

---

<sup>3</sup> Rose-Ackerman unterscheidet zwischen „fragmented, sequential, hierarchical and disorganized“ (Dies. 1993: 804) Organisationsstrukturen, die jeweils unterschiedliche Korruptionsformen ermöglichen und Korruption nie gänzlich unterdrücken. Die grundlegende Erkenntnis dieser systematischen Betrachtung der Auswirkungen von Strukturtypen auf das Korruptionsverhalten von Bürokraten besteht darin aufzuzeigen, dass es keine perfekte Organisation gibt.

Institution der Amtsträgerschaft, wie im Folgenden noch ausführlich zu zeigen sein wird, den zentralen Dreh- und Angelpunkt für unser traditionelles Korruptionsverständnis darstellt. Parallel dazu zeigt das vierte Kapitel anhand einer Befragung von kommunalen Rechnungsprüfern und auf der Basis eines in Kapitel 3 entwickelten Analyse Rahmens, dass wir mit unserem derzeitigen Korruptionsverständnis den realen Entwicklungen hinterherlaufen, weil dezentrale Korruption schon längst ein faktisches Problem darstellt.

## **2. Argumente für ein neues Korruptionsverständnis**

Contracting-out, Outsourcing, Dezentralisierung, Agenturbildung und Managerialisierung beschreiben Veränderungsprozesse in der Wahrnehmung öffentlicher Leistungserbringung, die unser traditionell staatszentristisches Korruptionsverständnis herausfordern (Warren 2004: 331). Ausdruck der traditionellen Sichtweise ist die dichotomische Unterscheidung von politischer und bürokratischer Korruption (Moroff 2004: 90). Dass in entwickelten Demokratien öffentliche Aufgaben immer mehr von nichtprofitorientierten Organisationen, z.B. Stiftungen, Vereinen, und profitorientierten Unternehmen im Gesundheits-, Sicherheits-, Ver- und Entsorgungssektor wahrgenommen werden oder private Wirtschaftsprüfer öffentliche Unternehmen prüfen, wirkt sich, wie Warren überzeugend argumentiert, auf die Frage nach einem zeitgemäßen Korruptionsverständnis aus (Warren 2004: 331).

Unser *traditionelles* Korruptionsverständnis verweist auf Amtsträger, die in dieser Funktion hoheitliche Funktionen ausüben und solche Personen, die versuchen, den Amtsträger durch die Gewährung von Vorteilen in ihrer Entscheidungsfindung zu beeinflussen (Johnston 1996: 322). Laut § 11 Abs. 1 Nr. 2 StGB gilt derjenige als Amts-

träger, wer nach deutschem Recht Beamter oder Richter ist, oder in einem sonstigen öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis steht oder sonst dazu bestellt ist, bei einer Behörde oder bei einer sonstigen Stelle oder in deren Auftrag Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrzunehmen. Die in diesem traditionellen Sinne wohl einflussreichste Korruptionsdefinition ist folgende: Korruption ist die Ausnutzung eines öffentlichen Amtes durch öffentlich Bedienstete zum privaten Nutzen (Gardiner 2002: 27). Der Fokus dieser Definition liegt auf den drei Begriffen Amt, öffentlicher Bediensteter und privatem Nutzen. Höffling hat in seiner wichtigen Arbeit diesen Typus von Korruptionsdefinition als “qualifizierten Normenverstoß” (Höffling 2002: 15) bezeichnet. Aus der Perspektive des qualifizierten Normenverstoßes bezeichnet Korruption “die Verletzung einer mehr oder weniger sorgsam gezogenen Trennlinie zwischen den gesellschaftlichen Sphären des ‘Öffentlichen’ und des ‘Privaten’, eine Trennung, die in der sozialen Institution des *Amtes* kulminiert” (Höffling 2002: 15).

Im Folgenden werden drei Argumente angeführt, mit denen sich zum einen die Notwendigkeit eines neuen Korruptionsverständnisses begründet, zum anderen zeigt sich in Ergänzung zur Analyse dezentraler Korruptionsrisiken in öffentlichen Unternehmen (Kapitel 4) die Aktualität und Vielseitigkeit des Themas. Zunächst wird aus rein organisatorischer Sicht argumentiert, dass in der Verwaltungsrealität heute viel häufiger hybride Formen der Leistungserbringung auftreten und genutzt werden, weshalb man nicht mehr von einer organisatorischen Trennung in eine öffentliche und eine private Sphäre ausgehen könne. Das zweite Argument betrifft die Auflösung einer homogenen Verwaltungsethik. Unterschiedliche Mischformen von Ethikparadigmata, so Behnke, prägen heute die Verwaltung. Das dritte Argument

betrifft die heutige Rolle der Amtsträgerschaft aus soziologischer und rechtswissenschaftlicher Sicht.<sup>4</sup>

### *Organisatorische Transformation der Verwaltung*

Die idealtypische Trennung in eine öffentliche und eine private Sphäre existiert heute de facto nicht mehr so wie es die Unterscheidung von Amtsträger und Privatrechtssubjekt suggeriert. Der Staat ist nicht mehr alleiniger Dienstleistungsproduzent (Reichard 2002b). Es ist anzunehmen, dass der Trend der Übertragung der öffentlichen Dienstleistungsproduktion auf öffentliche Unternehmen, private Anbieter und gemeinnützige Organisationen noch zunehmen wird. Öffentliche, private und zivilgesellschaftliche Akteure könnten sich dann, wie in vielen Ländern schon üblich, gleichberechtigt um öffentlich ausgeschriebene Aufträge bemühen. Die Ausgliederung in Eigenbetriebe oder die Verselbständigung von Verwaltungsagenturen als formelle Organisationsprivatisierung in Form einer GmbH oder Aktiengesellschaft spielt auch in Deutschland eine gewichtige Rolle im Spannungsfeld zwischen Binnenmodernisierung und Wettbewerbsorientierung (Reichard 2002a, Bogumil/Holtkamp 2002, Bogumil/Kuhlmann 2004). Die Wahl öffentlicher Unternehmen als Aufgabenträger ist für viele Kommunen interessant. Nicht nur weil Kommunen unter bestimmten Bedingungen dem geltenden Besoldungsrecht, Dienstrecht sowie den Personal- und Finanzstatistiken entgehen können (Becker 1989: 354), sondern auch aus ökonomischen Gesichtspunkten. Diese Formen der Leistungserbringung erscheinen attraktiver, weil die Werks- bzw. Geschäftsleitung flexibler und autono-

---

<sup>4</sup> Die Frage, was einen Beamten von einem Angestellten unterscheidet, hat Demmke zu einer interessanten Studie veranlasst (Demmke 2005).



mer im Vergleich zur Kernverwaltung handeln kann, eine Antwort auf die zunehmende Ausdifferenzierung der Funktionen politischer Zielsetzung bietet sowie die Hoffnung damit verbunden ist, die strategische Steuerungsfähigkeit durch eine Reduktion der übermäßigen Komplexität zentraler Verwaltungseinheiten zu erhöhen (Naschold 2000: 56).

De facto findet bereits seit längerem eine Verlagerung von Finanzen, Personal und Kompetenzen aus der Kernverwaltung heraus auf öffentliche Unternehmen statt. Personal und Budget in Kernverwaltung und öffentlichen Unternehmen haben sich in den letzten Jahren soweit angenähert, dass mittlerweile von einem Verhältnis von 50:50 ausgegangen wird (Edeling/Reichard 2003). Die von dieser Dezentralisierung am meisten betroffenen Bereiche sind laut einer Untersuchung an der Universität Potsdam Hochbau, Kultur, Sicherheit und Kindertagesstätten (Edeling/Reichard 2003).

### *Unterschiedliche Werteparadigmata in der Verwaltung*

Der vielfach konstatierte hedonistisch-materialistische Wertewandel innerhalb der Gesellschaft, macht auch nicht vor der Verwaltung Halt (Klages 2002). Dieser Wandel wirkt sich ebenso auf die Einstellungen und das Verhalten der Mitglieder des öffentlichen Dienstes aus. Von einem eigenen “esprit de corps” der öffentlichen Verwaltung kann nicht mehr gesprochen werden (Sommermann 1998: 298). Das Fehlen eines “archimedischen Orientierungspunktes” (Schramm 2003: 1) ist in der von Wieland für den privaten Sektor geprägten Ausdruck “Governanceethik” systematisch durch Unsicherheit, unvollständige Information, Ambiguität von Sachverhalten und Kontingenz charakterisiert (Wieland 2004). Ähnliches ist auch für die Verwaltung zu vermuten.

Was die öffentliche Verwaltung betrifft, so prägen heute unterschiedliche Ethikkomplexe das Verhalten. Behnke hat sehr anschaulich drei Werte-Paradigma herausgearbeitet (Behnke 2005). Diese sind das Unternehmer-Paradigma, das demokratische Paradigma und das Service-Paradigma. Das Unternehmer-Paradigma steht für die Ausrichtung der Verwaltung auf Effizienz, Effektivität und Wirtschaftlichkeit. Das demokratische Paradigma bezeichnet wiederum die demokratische Legitimation und Verantwortlichkeit ('accountability') des Verwaltungshandelns. Das Service-Paradigma rückt die Dienstleistungsorientierung der Verwaltung sowie die Rolle des Bürgers als eigenverantwortlich wählenden 'citoyen' und Kunden in den Mittelpunkt. Diese kurzen Ausführungen zeigen bereits, dass nicht mehr von *den* Kardinaltugenden des öffentlichen Dienstes gesprochen werden kann. Die vormals strikt gezogene Grenze zwischen öffentlichen und privaten Werten verschwimmt und noch ist nicht klar, wie diese neue Entwicklung analytisch zu erfassen ist. Nur eines ist klar, die vormalige Dichotomie von Öffentlichem und Privatem existiert nicht mehr.

#### *Amtsträgerschaft aus soziologischer und rechtswissenschaftlicher Sicht*

Die andere Beobachtung betrifft folgende für den deutschen Bereich relevante Frage: Wer kann vor dem Hintergrund der Transformation des öffentlichen Sektors sinnvollerweise noch als Amtsträger bezeichnet werden? Beide Fragen können im Folgenden nur skizziert werden, werfen jedoch offene Forschungsfragen für zukünftige Arbeiten auf.

Im Zuge von Contracting-out und Outsourcing treten vermehrt öffentliche Unternehmen, Privatunternehmen und gemeinnützige, sogenannte Nonprofitorganisationen (NPOs) als Leistungserbringer auf (Edeling/Reichard 2003). In diesem Zusammenhang ist die Beobach-

tung von Edeling (2003: 241 und in diesem Band) interessant, dass im Bewusstsein von Managern öffentlicher Unternehmen ihre Rolle als Amtsträger im Sinne des § 11 Abs. 1 Nr. 2 StGB nicht mehr verankert ist. Vielmehr vergleichen sich diese mit dem CEO von Daimler Chrysler oder anderen Privatunternehmen und grenzen sich somit radikal vom traditionellen Ethos des Amtsträgers in der öffentlichen Verwaltung ab. Laut Edeling geben öffentliches Eigentum und öffentliche oder private Rechtsform der Unternehmen keine zuverlässige Auskunft mehr über die Identität eines Unternehmens als öffentliches oder privates (2003: 240). “Wir sind eine Kapitalgesellschaft wie Daimler-Benz oder BMW”, so die Meinung eines Befragten (Edeling 2003: 241). Für viele Manager öffentlicher Unternehmen stellt sich im Alltagsgeschäft nicht die Frage, ob sie juristisch als Amtsträger definiert werden oder nicht.

Diese Frage ist nicht nur soziologisch interessant, sondern sie beschäftigt auch seit Jahren die höchstrichterliche Rechtsprechung (siehe BGH, Urteil vom 15.05. 1997 – 1 StR 233/96; BGH, Urteil vom 15.3.2001 - 5 StR 454/00; BGH, Urteil vom 21.3.2002 - 5 StR 138/01; BGH, Urteil vom 16.7.2004 - 2 StR 486/03). Eine typische Frage lautet: Ist der Geschäftsführer einer öffentlich beherrschten Aktiengesellschaft Amtsträger im Sinne von § 11 Abs. 1 Nr. 2 StGB? Die Beantwortung dieser Frage ist insofern für eine jede im Dienst der öffentlichen Verwaltung stehende Person relevant, weil sie darüber entscheidet, ob jemand nach den sog. “Straftaten im Amt“ (§§ 331ff. StGB) oder den sog. “Straftaten gegen den Wettbewerb” (298ff. StGB) verurteilt wird. Dass parallele Regelungen über Korruption im öffentlichen Dienst und in der Wirtschaft im Strafgesetzbuch existieren, dokumentiert zunächst den unterschiedlichen Grad sozial-ethischer Missbilligung eines ähnlichen Verhaltens in formal unterschiedlichen Bereichen. Bei Korruption im geschäftlichen Verkehr handelt es sich ebenso um eine Straftat wie im Amt. In der Frage der Höhe der zu erwar-

tenden Strafe unterscheiden sich die beiden Bereiche jedoch erheblich. Diese ist eng an die Institution der Amtsträgerschaft gekoppelt. Das Strafmaß liegt bei Bestechung, Bestechlichkeit und Vorteilsnahme im Amt zwischen einem und bis zu zehn Jahren (§§ 331-335 StGB) und damit wesentlich höher als beim Straftatbestand der Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr, das eine Freiheitsstrafe im besonders schweren Fall von drei Monaten bis zu fünf Jahren in § 300 Absatz 1 StGB vorsieht. Dieser Unterschied spiegelt damit die traditionell hohen ethischen Erwartungen an den Amtsträger in einer deutschen Verwaltung wider.

Grundsätzlich gelten nicht nur Beamte oder Richter als Amtsträger, sondern alle Personen, die in einem sonstigen öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis stehen oder sonst dazu bestellt sind, bei einer Behörde oder bei einer sonstigen Stelle oder in deren Auftrag Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrzunehmen. Damit sind alle Personen Amtsträger, die durch einen öffentlich rechtlichen Akt entweder auf Dauer organisatorisch in einer Behörde eingebunden sind oder ohne eine solche organisatorische Einbindung Einzelaufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen. Für diese Abhandlung ist der Begriff der "sonstigen Stelle" von Bedeutung. Diese sind, ohne Rücksicht auf ihre Organisationsform als behördenähnliche Institutionen zu verstehen, die zwar keine Behörden im organisatorischen Sinn, aber rechtlich befugt sind, bei der Ausführung von Gesetzen und Erfüllung öffentlicher Aufgaben mitzuwirken. Es entspricht gefestigter Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes, dass auch als juristische Personen des *Privatrechts organisierte Einrichtungen und Unternehmen* der öffentlichen Hand als "sonstige" Stellen den Behörden gleichzustellen sind, wenn sie als "verlängerter Arm" des Staats erscheinen. Laut § 11 Abs. 1 Nr. 2 c) StGB reicht auch schon die Bestellung, bei einer Behörde oder sonstigen Stelle, Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrzunehmen. Dies kann auch im Rahmen von pri-

vatrechtlichen Organisationsformen geschehen, da es auf die *Art der Tätigkeit* und nicht auf die gewählte Organisationsform ankommt. Dies spielt insofern eine Rolle, da gerade kommunale Betriebe, z. B. aus den Bereichen Wasser- und Abfallwirtschaft, immer öfter in privatrechtliche Organisationsformen überführt werden. Im Folgenden werden vier Urteile zitiert, um die Komplexität der Frage zu veranschaulichen:

(1) Ein angeklagter Firmeninhaber, dem vorgeworfen worden war, dem Geschäftsführer einer in Thüringen tätigen städtischen Energieversorgungs-GmbH als Gegenleistungen für die Erteilung von Planungsaufträgen Bestechungszahlungen geleistet zu haben, war vom Landgericht vom Vorwurf der Bestechung bzw. Vorteilsgewährung eines Amtsträgers freigesprochen worden, da das Landgericht (LG) der Auffassung war, der Geschäftsführer einer städtischen GmbH sei kein Amtsträger. Der Bundesgerichtshof (BGH) hat dieses Urteil aufgehoben und die Sache an das LG zur erneuten Entscheidung mit der Begründung zurückverwiesen, der Geschäftsführer einer GmbH, die sich in städtischem Alleinbesitz befindet und deren wesentliche Geschäftstätigkeit hier die Versorgung der Einwohner mit Fernwärme ist, ist Amtsträger gem. § 11 Abs. 1 Nr. 2 Bst. c Strafgesetzbuch (StGB), wenn die Stadt die Geschäftstätigkeit im öffentlichen Interesse steuert“ (BGH, Urteil vom 14.11.2003- 2StR 164/03).

(2) Im sogenannten Kölner “Müll-Verfahren” war die Frage zu klären, inwieweit der Angeschuldigte wegen seiner Tätigkeit für eine in das Abfallentsorgungssystem der Stadt eingebundenen Gesellschaft als Amtsträger im strafrechtlichen Sinn zu qualifizieren ist. Diese Frage wird vom Landgericht Köln verneint. Zunächst sind gemischtwirtschaftliche Gesellschaften grundsätzlich nicht als behördenähnlich anzusehen. Der Begriff der sonstigen Stelle i.S. des § 11 I Nr. 2 lit. c StGB setzt voraus, dass die in Frage stehende Einrichtung hinreichende Merkmale aufweist, die es rechtfertigen, sie einer Behörde gleich-

zustellen. Des weiteren konnte der Angeschuldigte nach der Aufgabe seines kommunal-beamtenrechtlichen Status - da er nicht in einem sonstigen öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis stand - nur *Amtsträger* sein, wenn es sich bei der X-GmbH um eine "sonstige Stelle" handelt. Davon ist das Gericht explizit nicht ausgegangen. Die Problematik wird aus dem folgenden Zitat ersichtlich:

*„Anlass für die Wiedereinbeziehung des Tatvorwurfs der Untreue nach § 266 StGB ist der Umstand, dass die Kammer – in Abweichung vom Anklagevorwurf – die tatbestandlichen Voraussetzungen der §§ 332.334 StGB nicht als gegeben ansieht, weil es an der Amtsträgerschaft des Angeschuldigten fehlt. Zwar kommt eine Strafbarkeit der Angeschuldigten als Träger oder Teilnehmer eines Delikts nach § 12 UWG a.F. bzw. §§ 299, 300 StGB in Betracht. Die entsprechenden Vorschriften weisen jedoch einen erheblich niedrigeren Strafraum als § 266 StGB aus, so dass bei Außerachtlassung der Untreuevorwürfe ein gerechter Schuldausgleich erschwert wäre“ (NJW 2004: 2173); Landgericht (LG) Köln, Beschluss vom 1.8.2003 - 114 Qs 23/03).*

(3) Der Geschäftsführer einer GmbH, deren einziger Gesellschafter das Bayerische Rote Kreuz als Körperschaft des öffentlichen Rechts ist, ist kein Amtsträger i.S. des § 11 I Nr. 2 StGB (BGH, Urteil vom 15.3.2001 - 5 StR 454/00).

(4) Der durch privatrechtlichen Vertrag in die Vorbereitung einer öffentlichen Ausschreibung zur Vergabe von Werkleistungen durch eine Gebietskörperschaft eingeschaltete freiberufliche Prüf- und Planungsingenieur ist kein Amtsträger, wenn kein besonderer öffentlich-rechtlicher Bestellungsakt vorliegt. Die Bestellung muss den Betroffenen entweder zu einer über den einzelnen Auftrag hinausgehenden längerfristigen Tätigkeit oder zu einer organisatorischen Eingliederung in die Behördenstruktur führen (BGH, Urteil vom 15. Mai 1997 - 1 StR 233/96).

Das Bemühen der Gerichte nach der Beantwortung der Frage, wer nun als Amtsträger zu bezeichnen ist und wer nicht, erscheint wie ein Kampf gegen Windmühlen und ist letztendlich Ausdruck alter Gefechte, die der Realität nicht mehr genügen. Die traditionelle Dichotomie von öffentlicher und privater Leistungserbringung erscheint ebenso obsolet wie die Unterscheidung von "Straftaten im Amt" und "Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr". Im Sinne einer zeitgemäßen Governance-Perspektive, in der staatliche, zivilgesellschaftliche und privatwirtschaftliche Akteure in staatlichen Strukturen, Public-Private-Partnerships, Vereinen, Netzwerken und anderen hybriden institutionellen Arrangements an der Leistungserstellung gleichberechtigt mitwirken, ist die strafrechtliche Ungleichbehandlung bei Korruptionsdelikten vor diesem Hintergrund einer Pluralisierung der Leistungserbringung kontraproduktiv. Hier sind zukünftig einheitliche strafrechtliche Regelungen zu finden, die der Privatisierung der Korruption Einhalt gebieten.

### *Konsequenzen für ein neues Korruptionsverständnis*

Diesem Verschwimmen der Grenzen zwischen Staat, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft und der zunehmenden Interaktion dieser unterschiedlichen Akteure, wie sie Christoph Reichard für die öffentliche Verwaltung skizziert hat (Reichard 2002b), muss eine zeitgemäße Korruptionsdefinition gegenüber gestellt werden. Der Hinweis, dass es Korruption in unserer Geschichte immer gegeben habe, ist zwar sachlich korrekt, verkennt jedoch die Tatsache, dass sich die Ursachen verändern. Anders ausgedrückt bedeutet dies, dass die abhängige Variable, in diesem Fall Korruption, konstant geblieben ist, jedoch sich die unabhängigen Variablen verändern. Deshalb ist die Suche nach geeigneten Definitionen ein kontinuierlicher Prozess - *"It is a condition of permanent paradigmatic revolution!"* (Gerring 2001:

xiii) -, dem sich jede Generation von Wissenschaftlern, die sich mit Korruption beschäftigt, neu stellen muss (Johnston 1996: 321). Gesellschaften, politische sowie administrative Systeme unterliegen kontinuierlichem Wandel. Die Aufgabe wissenschaftlicher Analyse besteht in der Erfassung und systematischen Einordnung dieser Veränderungen. Genau dasselbe gilt für unser Korruptionsverständnis und die Korruptionsursachen. Es ist die Aufgabe von Wissenschaft kontinuierlich darüber zu reflektieren, ob unser derzeitiges Verständnis eines bestimmten Sachverhaltes, in diesem Fall dem der Korruption, noch adäquat die Realität zu beschreiben vermag. In diesem Teilkapitel wird eben diese Adäquatheit unseres derzeitigen Korruptionsverständnisses hinterfragt und als nicht zeitgemäß kritisiert. Es ist davon auszugehen, dass sich im Zuge der Transformation von einem eher zentralisierten bürokratischen System hin zu einem - mehr oder weniger - dezentralisierten neo-weberianischen System (siehe Abbildung 1) auch die Korruptionsrisiken verändern. Diese Veränderung ist nicht dadurch gekennzeichnet, dass Korruption zukünftig nichts mehr mit Bestechung zu tun haben wird, sondern vielmehr mit der Frage, wo Korruption auftritt und wer daran beteiligt ist. Es geht um den *Ort* der Korruption. Der gestrichelte Pfeil in Abbildung 1 bezeichnet den Übergang von unserem bisherigen traditionellen Korruptionsverständnis zu dem durch dezentrale Korruptionsrisiken gekennzeichneten neuen Korruptionsverständnis.

Traditionelle Korruption, d.h. innerhalb der Politik und Kernverwaltung, wird weiterhin bestehen. Diese traditionelle Korruption wird mehr und mehr durch dezentrale Formen der Korruption ergänzt, weil sich auch die Ressourcen, d.h. Personal und Budget und damit Vergaben aus der Kernverwaltung auf die dezentralen Leistungserbringer verteilen. Die "neue" Korruption umfasst alle drei Orte bürokratischer, politischer und dezentraler Korruption (Abbildung 1). Wurde bislang politische und bürokratische Korruption unterschieden, so bedarf es



heute eines Verständnisses, das der Pluralisierung der Leistungserbringungsformen gerecht wird. Wie kann vor diesem Hintergrund das Phänomen dezentraler Korruption definitorisch erfasst werden?

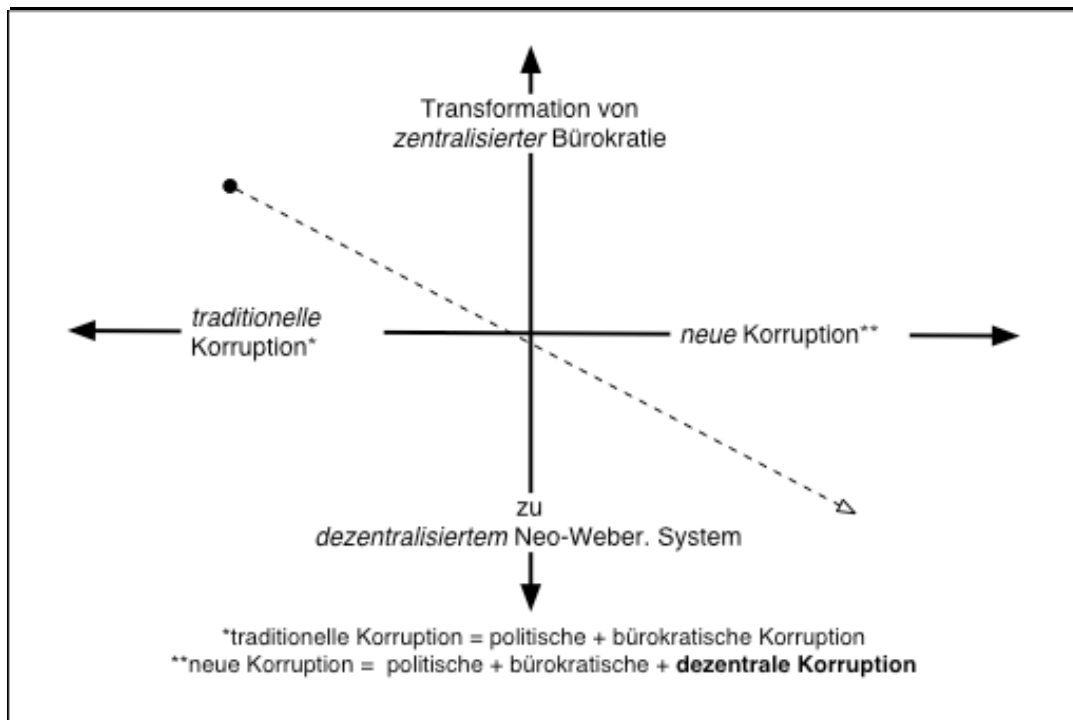


Abbildung 1

Aus den oben ausgeführten Gründen definieren wir Korruption unabhängig davon, ob sie innerhalb der Politik, Verwaltung oder sonstigen Stellen auftritt, als den Missbrauch von Macht und Vertrauen durch das Gewähren oder Akzeptieren eines direkten oder indirekten Vorteils durch all solche Personen, die Bestandteil des öffentlichen Leistungserbringungsprozesses sind. Dezentrale Korruption bezeichnet laut diesem Verständnis *korruptive Praktiken von Akteuren, die in den dezentralen Leistungserbringungsprozess eingebunden sind*.

Die nachfolgende Analyse wird sich auf dezentrale Korruption in öffentlichen Unternehmen konzentrieren. Die Analyse basiert auf einem Modell, das auf der Grundlage des Akteurzentrierten Institutiona-

lismus versucht, unterschiedliche Dimensionen *korruptionsbegünstigender Situationen* zu beschreiben.

### **3. Korruptionsbegünstigende Situationen**

Public Management Reformen sind dynamisch. Sie beeinflussen und verändern das Verhalten von Angestellten, Organisationsstrukturen und bis dato von den Menschen geteilte Wahrheiten (Pollitt/Bouckaert 2004). Der Diskurs über die Folgen von Public Management Reformen und Korruption krankt an der fehlenden Integration der Einzelargumente. Es gilt die Auswirkungen von Public Management Reform differenzierter für die Handlungsmotivation, - Handlungsermächtigung und Handlungskontrolle zu erfassen. Wie kann mit diesem Defizit umgegangen werden? Im Folgenden wird auf der Basis des Akteurzentrierten Institutionalismus ein dreidimensionales Analyseschema entworfen, das die Integration isolierter Argumente zum Ziel hat. Dies ist die Voraussetzung für eine systematische Befragung von Rechnungsprüfern über die neuen Korruptionsrisiken.

Die Verknüpfung von Akteurzentriertem Institutionalismus und dem Konzept der korruptionsbegünstigenden Situation besteht in dem Grundverständnis, dass Akteure ihre strategischen Entscheidungen im Rahmen von Institutionen vornehmen, welche bestimmtes Verhalten als *verlangt*, anderes wiederum als *verboten* oder *erlaubt* definieren. Für uns bedeutet dies, dass eine Person nicht einfach korrupt handelt, weil sie das Bedürfnis dazu verspürt. Es ist komplexer und verlangt einen mehrdimensionalen Ansatz zur Abbildung. Quah hebt drei Elemente korruptionsbegünstigender Situationen hervor:

*„(...) the incentive to be corrupt does not by itself result in individual corrupt behavior. The individual must also have the opportunity to be corrupt, which in turn depend on the extent his*

*official activities are controlled by others, the frequency of his contacts with the public, and his position in the organization. In short, an individual is likely to become corrupt if both the incentives and the opportunities to do so are great enough” (Quah 1993: 842; Hervorhebung PvM).*

Quah unterscheidet zwischen den Anreizen, der Korruptionsmöglichkeit und den handlungsbeschränkenden Faktoren. Wir teilen Quahs Auffassung, diese drei Faktoren von einander zu trennen. Gleichzeitig wird hier die Auffassung vertreten, dass nur durch die analytische Kombination dieser drei Faktoren eine hinreichende Analyse korruptionsbegünstigender Situationen möglich ist<sup>5</sup>

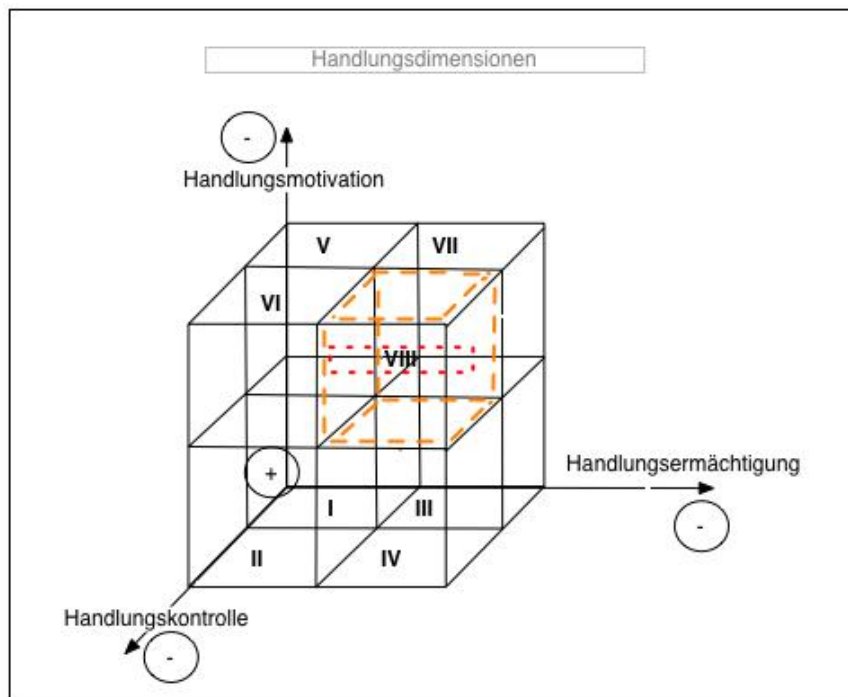


Abbildung 2<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Für die Idee eine dreidimensionale Darstellung zu wählen, danke ich Geert Bouckaert.

Gedanklich an Quah und Scharpf anknüpfend, wählen wir drei konstituierende Dimensionen korruptionsbegünstigender Situationen: handlungsleitende Werte, handlungskontrollierende Strukturen, handlungsermächtigende Regelungen (siehe Abbildung 2). Dabei legen wir Wert auf eine differenzierte Unterscheidung zwischen Korruptionsmöglichkeit und -gelegenheit, die oftmals vermischt werden.

(1) Die erste Handlungsdimension bezeichnet die *Handlungsmotivation*, d.h. das handlungsleitende Wertesystem, das vom Akteur ein bestimmtes Verhalten *verlangt* und damit in Entscheidungssituationen die Präferenzordnung der handelnden Person beeinflusst. Diese Handlungsdimension beeinflusst auf der Ebene der Motivation die Entscheidung eines Akteurs von Regeln abzuweichen oder sich an diese zu halten. Der Akteur muss sich demnach fragen, ob er motiviert ist, sich an die Regeln einer Institution zu halten oder von diesen abzuweichen.

(2) Die zweite Dimension bezeichnet alle *handlungsermächtigenden* Regelungen, die ein bestimmtes Verhalten erlauben und fördern. Dieses betrifft, wie es in der ökonomischen Analyse der Korruption heißt, die Delegation von Entscheidungsrechten in Verhandlungssituationen, die Übertragung bestimmter Handlungskompetenzen bei Fragen der Personalrekrutierung oder Finanzmitteln sowie monopolartige Macht über Ressourcen (Goudie/Stasavage 1998: 117). Im Falle weitreichender Kompetenzen befindet sich ein Verwaltungsbeamter in einer Position, die er aufgrund der Einzigartigkeit seiner Leistung für das Einwerben von Bestechungsgeldern nutzen kann (Bowles 1999: 471). Da Richtlinien und Regularien sehr allgemein oder auch strikt gefasst sein können, kann der Beamte diese je nach Gutdünken eng oder weit auslegen. Das Problem liegt oftmals in den komplizierten Rechtsnormen, die für Laien kaum zu verstehen sind und daher zum Missbrauch geeignet sind. D.h. auch, dass die Attraktivität einer Per-

son für andere Personen, als Adressat für Bestechungszahlungen ausgewählt zu werden, in dem Maße steigt, in dem dieser über solche Ressourcen verfügt. Des Weiteren bezeichnet es den Grad der Interaktion zwischen dem Akteur und Dritten, beispielsweise im Rahmen von Vergaben.

(3) Die dritte Dimension betrifft die Abwesenheit von *handlungskontrollierenden* Strukturen, die aus Akteursperspektive ein bestimmtes Verhalten verbieten und unterbinden. Der Begriff charakterisiert aus der Sicht des Akteurs den Augenblick bzw. das Zeitfenster, in dem er Kontrollen unterminieren kann. Dazu zählen wir die Kontroll- und Sanktionsmechanismen, die den unter dem Begriff der Korruptionsmöglichkeit subsumierten Handlungsspielraum eines Akteurs wieder einschränken. Des Weiteren bezeichnet der Begriff den Grad an institutioneller Transparenz und die Bestimmung der Verantwortlichkeit gegenüber anderen Instanzen.

In Abbildung 2 werden diese drei Dimensionen in Form von ‘trajectories’ gezeigt. Das Konzept der ‘trajectories’, zu deutsch Flugbahnen, wurde im Rahmen der vergleichenden Verwaltungsreformforschung angewandt, um den Übergang von einem Punkt  $\alpha$  zu einem neuen Punkt  $\Omega$  zu bezeichnen (Pollitt/Bouckaert 2004: 65f.). Da nicht nur Institutionen Veränderungen unterliegen, sondern sich gleichzeitig auch die Motivation, die Möglichkeit und Gelegenheit zur Korruption verändern, lässt sich mit Hilfe dieser drei Flugbahnen die inhärente Veränderungsdynamik abbilden und das Zusammenwirken dieser drei Faktoren sowie deren Ausprägungen zu einem definierten Zeitpunkt  $t_1$  mit dem zu  $t_2$  vergleichen.

Warum gehören diese drei Faktoren in einen analytischen Rahmen und wie bedingen sie sich gegenseitig? Keine der drei Einzelvariablen kann reformbegünstigte Korruption alleine hinreichend erklären. Die Handlungsmotivation ist ein wichtiger Faktor, denn indem sich der Akteur aus dem sich verändernden Integrations-

kontext der Organisation herauslöst, sinkt auch die individuelle Hemmung und die Korruptionsbereitschaft steigt (March/Olsen 1989: 22, 137). Das bedeutet nicht, dass jeder unzufriedene Akteur, nur weil sich die Möglichkeit bietet, auch gleich korrupt handelt. Effektive Kontrollen und Sanktionen mögen ihn davon abhalten, weil das Risiko entdeckt zu werden zu groß ist. Fehlen erstens effektive Kontrollen und bietet sich zweitens die Korruptionmöglichkeit aufgrund entsprechender Handlungsermächtigung, dann kann der Mitarbeiter trotzdem loyal zu seiner Organisation stehen, weil diese ihm Sicherheit bietet und er zufrieden ist. Korruption kann deshalb erfolgen, weil die entsprechenden Kontrollmechanismen entweder nicht oder nur unzureichend vorhanden sind, den Erfordernissen nicht mehr entsprechen und schlecht oder inkonsequent angewendet werden. Auch bietet sich nicht für jeden motivierten Akteur die Möglichkeit korrupt zu handeln, weil er oder sie rein physisch einer Funktion zugeordnet ist, die keine korruptive Interaktion zulässt. Wird der Akteur jedoch durch den dominierenden Wertekontext ermutigt, Entscheidungen nach dem Diktum seiner persönlichen Nutzenmaximierung und unter Missachtung der Regelung zu treffen und es bietet sich die Gelegenheit Kontrollen zu unterwandern sowie die Möglichkeit den definierten Entscheidungsspielraum für das Einwerben oder Akzeptieren von Schmiergeldern auszunutzen, dann wird dieser auch darüber nachdenken, wie groß das Risiko ist, durch entsprechende Kontrollen entdeckt zu werden. Das Korruptionsrisiko ist hoch, wenn zum einen die unzureichenden Kontrollen ein Unterwandern begünstigen (*Handlungskontrolle*), wenn der eigene Handlungsspielraum und die Position innerhalb einer Organisation es zulässt Bestechungsgelder anzunehmen (*Handlungsermächtigung*) und wenn die persönlichen Präferenzen höher bewertet werden als die allgemein gültigen Normen (*Handlungsmotivation*).

Dieses Konzept wird im Folgenden auf das Phänomen dezentrale Korruption in öffentlichen Unternehmen übertragen.

#### **4. Analyse dezentraler Korruptionsrisiken**

Korruption ist nicht nur schwierig zu messen (Johnston 2002: 866ff.), es ist auch ein äußerst heikles Thema, was sich insbesondere in der (durchaus nachvollziehbaren) Zurückhaltung von Verwaltungsmitarbeitern äußert, Information über entsprechende Fälle mit Dritten zu teilen. Eine anonymisierte schriftliche Befragung ist, laut Alemann, eine geeignete Methode, um mit diesem Problem umzugehen (Alemann 2004: 31). In der Korruptionsforschung ist der Fokus auf die Wahrnehmung von Korruption seit dem phoenixhaften Aufstieg des Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International zu einer wichtigen, wenn auch nicht unumstrittenen Perspektive avanciert. Zumindest was die empirische Korruptionsforschung betrifft, die neben der Ökonomie (Frank 2004) auch in anderen Disziplinen existiert, ist der äußerst schwierige Feldzugang als ein Grund zu nennen (Alemann 2004: 31). Wahrnehmung kann als ein Zusammenwirken unterschiedlicher Einflussfaktoren verstanden werden. Objektive Fakten, wie bspw. Korruptionsfälle oder Rechnungsprüfungsrechte beeinflussen unsere Wahrnehmung von Dingen. Des Weiteren spielt die Intuition, das berühmte Bauchgefühl, eine wichtige Rolle, die zu allererst durch die Erfahrungen der befragten Person geprägt wird. Darüber hinaus sind Wunschvorstellungen nicht auszuschließen, die in die Bewertung mit einfließen. Dazu kann ein strategisches Nutzenkalkül bei der Beantwortung einer Frage gehören, genauso wie Rache oder Idealismus. All diese Faktoren hängen davon ab, aus welcher Position ein bestimmter Sachverhalt betrachtet wird (Moroff 2004: 85). Der in dieser Befragung benutzte Fragebogen stellte explizit auf die professi-

onelle Wahrnehmung von Mitarbeitern von Rechnungsprüfungsämtern ab, um mehr über deren Wahrnehmung der Handlungsmotivation, Handlungsermächtigung und Handlungskontrolle zu erfahren. Dies geschieht explizit vor dem Hintergrund des zuvor kritisierten Fehlens der Praktikerperspektive im Diskurs über NPM und Korruption.

In diesem Stadium der Forschungsarbeit wurde der Fragebogen gewählt, um vier Dinge herauszufinden:

- (1) Wie wird der Einfluss von NPM auf die Korruptionsanfälligkeit von Korruptionsexperten in deutschen Kommunen wahrgenommen?
- (2) Spielt diese Fragestellung für deutsche Kommunen überhaupt eine Rolle?
- (3) Ist es möglich Fälle dezentraler Korruption zu identifizieren, die für eine spätere Fallstudienanalyse in Frage kommen würden?

Insgesamt wurden 41 Fragebögen per Email oder auf dem Postweg verschickt, 38 kamen ausgefüllt zurück, was einen Rücklauf von 93 % ergibt. An der Befragung nahmen teil: 32 Rechnungsprüfungsämter, drei „reine“ Korruptionsbeauftragte, die nicht dem RPA zugeordnet sind, wo diese oftmals institutionell angesiedelt sind, zwei sonstige öffentliche Prüfungseinrichtungen sowie eine Antwort, die nicht zuzuordnen war.

Die Entscheidung, Experten aus den Rechnungsprüfungsämtern auszuwählen, basierte auf der Einschätzung, dass nur an dieser Stelle in der Verwaltung das Expertenwissen und die Erfahrung vorliegt, um fachspezifische Fragen über Prüfungsrechte, -kapazitäten und Korruptionsrisiken zu beantworten. Kommt es zu Verdachtsfällen, sind sie es, die aufgrund ihrer Expertise die Strafverfolgungsbehörden durch erste Gutachten unterstützen. Die Rechnungsprüfungsämter kennen sich am besten mit den korruptionsanfälligen Bereichen ihrer Behörde aus (Fiebig 1998). Es wurden Rechnungsprüfer aus Nordrhein-Westfalen,



Bayern, Baden-Württemberg und Bremen befragt, wobei der Schwerpunkt auf Nordrhein-Westfalen lag. Darunter sind sieben Rechnungsprüfer, die für Gebietskörperschaften, zumeist Kommunen, mit weniger als 50.000 Einwohnern, zwölf von einer Größe zwischen 50.000 und 100.000 Einwohnern, sieben zwischen 100.000 und 250.000 und zwölf Kommunen, deren Einwohnerzahl die Größe von 250.000 zuständig sind. 29 % der Befragten, gab an, dass ihre Gebietskörperschaft an weniger als fünf dezentralen Leistungserbringern (z. B. Eigenbetrieb, GmbH, PPP, AG) beteiligt ist. 39 % haben zwischen fünf und 15 dezentrale Leistungserbringer, 11 % haben 15 – 25 und 8 % haben mehr als 25 dezentrale Leistungserbringer. Fünf Befragte machten keine Angaben. Bildet man einen ungefähren Mittelwert, so hat es jeder Befragte, der auf diese Frage antwortete, mit 11 dezentralen Einheiten zu tun.

#### **4.1 Dezentrale Korruption in Deutschland**

Zunächst soll geklärt werden, ob wir mit dem Begriff dezentraler Korruption einer akademischen Schimäre nachlaufen. Betrachtet man die offiziellen Statistiken des Bundeskriminalamtes, dann scheint dezentrale Korruption nicht zu existieren. Um das herauszufinden wurden die Teilnehmer gefragt, ob in ihrer Kommune während der letzten fünf Jahre Fälle bürokratischer Korruption oder Fälle dezentraler Korruption bei den *eigenen* kommunalen Unternehmen bekannt wurden. Von den Befragten gaben 48% von 38 Befragten an, von keinen Korruptionsdelikten Kenntnis zu haben. 26% der Befragten gaben an, dass in ihrer Kommune Fälle von bürokratischer Korruption aufgetreten sind und ebenso viele, d.h. ein Viertel der Befragten, wiesen auf Fälle von dezentraler Korruption in den dezentralen Einheiten hin. Das heißt, *weniger* als 50% der Befragten konnten für ihre Kommune Korruption für den Zeitraum der letzten fünf Jahre definitiv ausschließen.

Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass wir uns bislang wenig mit dem Phänomen dezentraler Korruption beschäftigt haben, zeigt diese Befragung, dass die Hälfte aller Korruptionsfälle in die Kategorie dezentrale Korruption fällt. Zwar sind die Daten statistisch nicht repräsentativ, sie sind jedoch *indikativ*. Dezentrale Korruption ist ein faktisches Problem. Nachdem dies jetzt gezeigt wurde, wird im Folgenden versucht, dezentrale Korruption anhand der drei Dimensionen korruptionsbegünstigender Situationen näher zu beschreiben.

## **4.2 Public Management Reform und Korruption**

Bei der Beantwortung der Frage, ob die „jüngsten Reformmaßnahmen auf dem Gebiet des öffentlichen Managements das Risiko eines korrupten Verhaltens im öffentlichen Dienst erhöht oder gesenkt“ hätten, fallen die Antworten relativ eindeutig aus. Von den 38 Antworten sagen 58 %, dass sich das Korruptionsrisiko erhöht habe, 38 % antworteten, das Risiko sei gleich geblieben und eine Person (3 %) sagte, dass Risiko sei durch diese Maßnahmen gesenkt worden. Insgesamt sind 97 % der Befragten der Meinung, dass die jüngsten Reformmaßnahmen keinen positiven Beitrag zur Korruptionsbekämpfung geleistet haben. Auch hier wurden die Teilnehmer gebeten, ihre Antworten zu erläutern. Das Hauptargument ist, dass durch eine zunehmende Dezentralisierung der Leistungserbringung die Korruptionsrisiken aus der Kernverwaltung heraus auf öffentliche Unternehmen verschoben werden. Laut dieser Auffassung erkennen Verwaltungen nicht die Notwendigkeit, dieser Tendenz mit dem Auf- und Ausbau eigener Kontrollkapazitäten, d.h. Personal, Instrumente und Wissen, entgegenzusteuern.

Diese zwei in die Problematik einführenden Belege zeigen erstens, dass dezentrale Korruption genauso häufig auftritt wie bürokratische Korruption. Korruptionsrisiken verteilen sich auf unterschiedli-

che Akteure der Leistungserbringung. Zweitens schätzen Rechnungsprüfer die Folgen der Einführung bestimmter Instrumente der Verwaltungsreform als entweder negativ oder irrelevant für die Korruptionsbekämpfung ein.

### **4.3 Die Handlungsmotivation**

Die Korruptionsmotivation bezieht sich auf den institutionellen Rahmen, in dem Akteure handeln und aus dem sie das von ihnen verlangte Verhalten ablesen können. Ziel dieses Teilkapitels ist es, herauszufinden, inwiefern kommunale Rechnungsprüfer unterschiedliche ethische Standards in der Kernverwaltung und den öffentlichen Unternehmen wahrnehmen.

#### ***4.3.1 Wahrnehmung ethischer Standards***

Da die Befragung zeigt, dass eine gleich hohe Anzahl an Korruptionsfällen in der Kernverwaltung und in den öffentlichen Unternehmen zu verzeichnen ist, wurden die Rechnungsprüfer nach ihrer Wahrnehmung ethischer Standards in diesen Institutionen gefragt. Die Frage wurde offen gestellt; die Hauptargumente werden im Folgenden zusammengefasst.

Insgesamt lassen sich zwei kategorisch unterschiedliche Argumente über einen wahrgenommenen Niedergang von Unbestechlichkeit und Unbeeinflussbarkeit feststellen, aber bei weitem nicht alle Befragten nehmen einen Niedergang dieser Werte wahr. Die eine Gruppe nimmt keine Probleme mit diesen Werten wahr, was damit begründet wird, dass keine Veränderungen in der Kernverwaltung stattgefunden haben. Teilweise wird sogar eine ausgeprägtere Sensibilisierung für diese Werte bei der Belegschaft festgestellt. Auch wird den bekannt gewordenen Korruptionsfällen ein Sensibilisierungseffekt

beigemessen. Was öffentliche Unternehmen betrifft, so findet sich auch das Argument, dass man eigentlich nicht zwischen Kernverwaltung und öffentlichen Unternehmen unterscheiden könne. Wenn überhaupt, würde ein Niedergang dieser ethischen Standards beide Bereiche betreffen.

Die Gruppe, die die Einführung privatwirtschaftlicher Managementpraktiken für den wahrgenommenen Niedergang verantwortlich macht, kritisiert, dass immer öfter ‘unorthodoxe, ja teilweise illegale Praktiken’ mit der ökonomischen Rationalität begründet werden, dass der Zweck die Mittel rechtfertige. In diesem Zusammenhang werden auch die abweichenden Spielregeln angeführt, die für privatwirtschaftlich tätige öffentliche Unternehmen gelten. Sie argumentieren, dass aus der Sicht der Privatwirtschaft Outputfaktoren, Effizienz und Profit die eigentlichen Ziele wären und nicht wie in der Verwaltung Verfahren und Rechtmäßigkeit. Daraus schließen eine Reihe von Befragten auf andere Anreizstrukturen für Korruption als die, die es in der Kernverwaltung zu beachten gelte. Des Weiteren wird ein größerer Spielraum der beteiligten Akteure wahrgenommen. Konsens ist in dieser Gruppe, dass die öffentliche Wirtschaft höhere Anreize für korruptive Praktiken bereitstelle als die traditionelle Kernverwaltung.

Andere sehen das Problem eher in den Folgen der jüngsten Korruptionsskandale, in die Führungspersonal aus den unterschiedlichsten öffentlichen Bereichen involviert war. Diese Skandale, so ihr Argument, würden das Vertrauen und die Loyalität der Mitarbeiter in den öffentlichen Dienst untergraben. Es ist ein klassisches ‘slippery slope’ Argument: das Fehlverhalten von Politikern und Führungspersonal führt zu weiterem Fehlverhalten auf den unteren Ebenen, weil die Vorbildfunktion der Verwaltungsführung erodiert und sich Untergebene nun genauso wenig an bestehende Regeln gebunden fühlen. Der Grundtenor lautet: ‘Warum soll der kleine Mann ehrlich bleiben, wenn die uns das Weihnachtsgeld streichen, aber sich selber neue Dienstwa-

gen leisten?’ Die Wahrnehmung, dass Politiker und Führungspersonal innerhalb öffentlicher Institutionen eine Vorbildfunktion bekleiden, ist unter den Befragten weit verbreitet. Angeführt wird bspw. der Personalabbau im Bundesland Nordrhein-Westfalen, verlängerte Arbeitszeiten, Wegfall des Urlaubs- und Weihnachtsgeldes sowie die daraus resultierende Frustration und Unzufriedenheit bei den Mitarbeitern als Ursache eines „korruptionsanfälligen Klimas in den Behörden“. Es scheint, dass bei öffentlich Bediensteten die Hemmschwelle, sich auf korruptive Praktiken einzulassen, in dem Maße sinkt, wie die Vorbildfunktion von Vorgesetzten erodiert.

Betrachtet man die Antworten genauer, wird deutlich, dass auf ein und dieselbe Frage zum einen *Ursachen* eines konstatierten Wertewandels genannt werden, zum anderen die daraus resultierenden *Folgen*. Die sogenannte Ökonomisierung des öffentlichen Sektors (siehe Harms/Reichard 2003) wird von den Befragten als Ursache von unethischem Verhalten verstanden, da angeblich neue „hedonistische“ oder betriebswirtschaftliche Marktwerte traditionelle Wertformen überlagern. Dass die Bewertung der Vorbildfunktion von administrativem wie auch politischem Führungspersonal negativ ausfällt, macht deutlich, dass damit bereits mögliche Folgen eines solchen Wertewandels genannt werden. Die Befragten benennen unbewusst zwei Seiten von vermutlich ein und derselben Medaille.

#### ***4.3.2 Die drei wichtigsten ethischen Herausforderungen für öffentliche Unternehmen***

Im vorherigen Abschnitt wurde bereits die Bedeutung von Führungsverhalten und Vorbildfunktion herausgearbeitet. In diesem Teilkapitel werden die Ergebnisse einer Bewertung vorgestellt, bei der die Befragten aus sieben standardisierten Aussagen die drei wichtigsten auswählen sollten. Sie wurden aufgefordert, die drei Aussagen anzu-

kreuzen, die ihrer Meinung nach Korruption in öffentlichen Unternehmen begünstigten (siehe Abb. 3).

Ein Viertel der Antworten bewertete die Gleichgültigkeit des Führungspersonals gegenüber Korruptionsproblemen als problematisch. Ein weiteres Viertel der Antworten entfiel auf die Aussage, dass sich Mitarbeiter in öffentlichen Unternehmen nicht mit den Werten des öffentlichen Dienstes identifizieren würden. An dieser Frage lässt sich zum einen die Perspektive der Befragten als Rechnungsprüfer in der Kernverwaltung ablesen, gleichzeitig zeigt es, dass aus Sicht der Befragten diese Werte weiterhin eine wichtige Funktion einnehmen sollten. Zwar haben einige deutsche Verwaltungswissenschaftler vor einer heterogenen Verwaltungskultur gewarnt (Sommermann 1998, Loeffler 2000), jedoch wird diese Frage von den Praktikern als nicht wirklich entscheidend bewertet. Ein Grund dafür ist methodischer Natur, dass nämlich andere Faktoren als virulenter betrachtet werden, ein anderer könnte darin bestehen, dass die deutsche Verwaltung noch nie eine homogene Kultur aufwies, vergleiche man bspw. nur eine deutsche Polizeibehörde mit dem Auswärtigen Amt. Unterschiedliche Lohnstrukturen oder zu niedrige Löhne spielen eine untergeordnete Rolle.

Vergleicht man die Wahrnehmung von Verhaltensstandards in der Kernverwaltung mit solchen in öffentlichen Unternehmen, so werden, was die Kernverwaltung betrifft, insbesondere die Folgen öffentlicher Skandale von Führungspersonal aus Politik und Verwaltung beklagt. Des Weiteren wird die Ungleichbehandlung bei Reformen kritisiert, die das Vertrauen und die Loyalität der Mitarbeiter untergrabe. Die Gleichgültigkeit des Topmanagements gegenüber Ethik- und Korruptionsfragen weist auf fehlende Maßnahmen in öffentlichen Unternehmen hin. In diesen Belangen unterscheiden sich beide Bereiche kaum voneinander. Anders ist es bei der Betrachtung unterschiedlicher Handlungsrationaltäten oder "Spielregeln".

<b>Korruptionsherausforderungen</b> <b>- Zwischen den Alternativen galt es drei auszuwählen! -</b>	n= 106
a) Effizienz- und Existenzdruck bei Beschäftigten	12%
b) Auflösung einer einheitlichen Verwaltungskultur zugunsten unterschiedlich geprägter Verwaltungskulturen	11%
c) geringe Identifizierung der Mitarbeiter mit den Werten des öffentlichen Dienstes	25%
d) niedrige Gehälter und hoher Leistungsdruck	8%
e) schlechte Beschäftigungsbedingungen (z. B. befristete Arbeitsverträge, keine Karriereaussichten)	7%
d) unzureichende Fortbildung über Verhaltensstandards durch die Führung	10%
e) eine unzureichende Sensibilisierung der Mitarbeiter durch die Führungsebene für das Thema Korruption – Gleichgültigkeit	25%
h) Sonstige	2%

Abbildung 3

In diesem Bereich sind zwischen der Kernverwaltung und öffentlichen Unternehmen erhebliche Unterschiede feststellbar. In öffentlichen Unternehmen, so die Meinung, habe mittlerweile eine Mentalität des Privatsektors Einzug gehalten, die die Erreichung von Erfolgszielen über die Einhaltung von Verfahrensstandards stelle. Insgesamt bedarf es diesen Bereich stärker im Rahmen von Fallstudien zu erforschen, da hier der Zusammenhang zwischen unterschiedlichen Handlungsrationitäten und dem Einhalten bzw. Brechen ethischer Standards unterbelichtet ist.

#### **4.4 Handlungsermächtigung**

Die Handlungsermächtigung bezeichnet den Handlungsspielraum von Akteuren sowie deren Interaktion mit Dritten. Das folgende Kapitel beleuchtet diesen Aspekt im Hinblick auf Korruptionsmöglichkeiten in öffentlichen Unternehmen und der Kernverwaltung. Die Befragten wurden gebeten, das Korruptionsrisiko in unterschiedlichen Leistungserbringerformen zu bewerten. Ziel war es zu erfahren, ob die Befragten die Korruptionsmöglichkeit für unterschiedliche institutionelle Akteure unterschiedlich bewerten. Anhand einer Schulnotenskala von 1 (geringes Risiko) bis 6 (hohes Risiko) waren die Teilnehmer aufgefordert, ihre Einschätzung von Korruptionsmöglichkeiten in unterschiedlichen Rechtsformen zu dokumentieren und in einem zweiten Schritt in Stichworten zu begründen. Zur Bewertung standen in der folgenden Reihenfolge „Hierarchie“, „GmbH“, „Public-Private-Partnership“, „Eigenbetrieb“, „Sondervermögen“ und „Aktiengesellschaft“. Selbstverständlich kann eine pauschale Bewertung von einzelnen Rechtsformen nur unvollständig sein, denn im Einzelnen kommt es auf die Ausgestaltung der Corporate Governance (Schedler/Kolbe 2004) an. Eine solche Bewertung kann nur in Kombination mit den Begründungen der Befragten erfolgen, die hier ebenfalls dokumentiert werden.

Die Antworten zeigen eine klare Tendenz. Akteuren, die „näher“ an der Verwaltung sind, werden weniger Korruptionsmöglichkeiten eingeräumt. Zu diesen gehört die traditionelle Verwaltung. Diese wurde in der Befragung als „Kernverwaltung“ bezeichnet und mit einer durchschnittlichen Note von 2,2 versehen, der Eigenbetrieb mit der Note 3,0 und das Sondervermögen mit einer 2,7. Privatrechtlich organisierte Leistungserbringer werden deutlich negativer eingeschätzt. Die GmbH erhält im Durchschnitt die Note 3,8, Public-Private-Partnership die Note 4,3 und die Aktiengesellschaft wird mit einer 4,0



als risikobehaftet eingestuft. Keine Rechtsform wird im Alltag als korruptionsimmun eingestuft. Auch wenn die Verwaltung am besten abschneidet, sind die Befragten weit davon entfernt, dieser einen Freibrief auszustellen. Für eine graphische Darstellung siehe Abbildung 4.

Wie begründen die Befragten ihre Einschätzung, dass privatrechtliche Unternehmen mit einem höheren Wert eingestuft werden als solche, die näher an der Kernverwaltung sind?

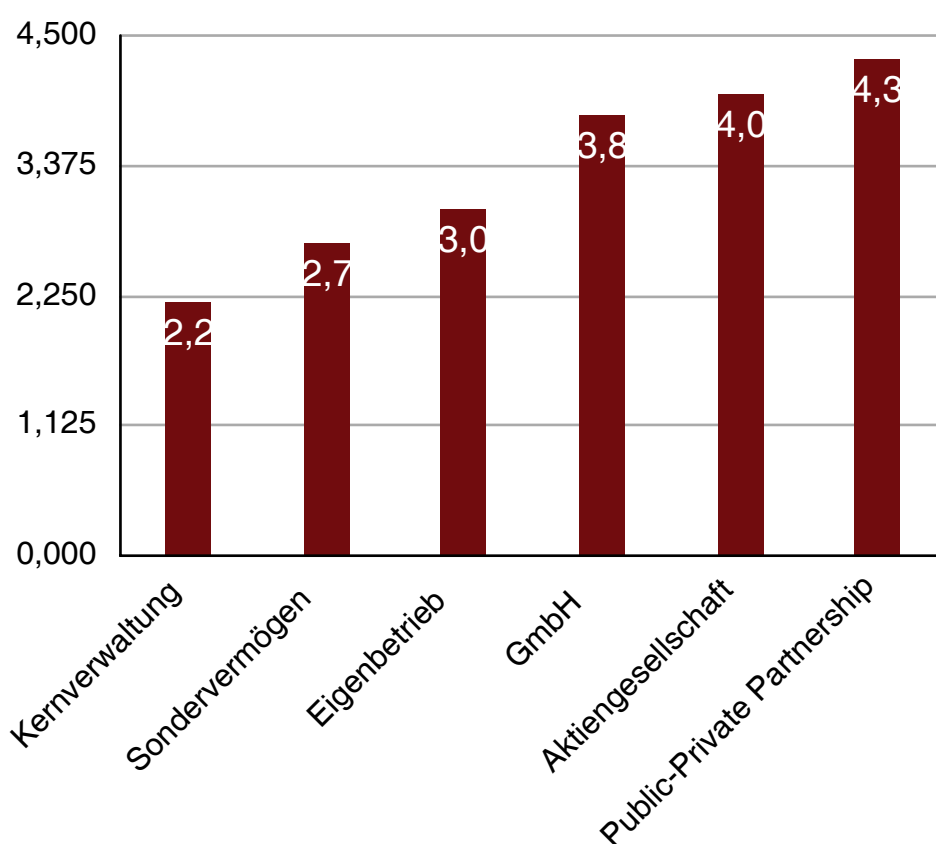


Abbildung 4

Ein zentrales Argument ist, dass privatrechtliche Rechtsformen häufig in den Bereichen Wasserver- und -entsorgung, Elektrizitätsversorgung sowie Müllentsorgung und -verarbeitung vorkommen. Dies sind Bereiche, die immer wieder mit Korruptionsskandalen in den letzten Jahren Schlagzeilen gemacht haben (BKA 2002; Innenministe-

rium 2003). In der Kernverwaltung sind es die Bauverwaltung, das Grünflächen- und Liegenschaftsamt, die immer wieder mit Korruption assoziiert werden. Demnach bezieht sich dieses erste Argument auf das *Aktivitätsfeld* bzw. den Arbeitsbereich.

Das zweite Argument bezieht sich auf den *Grad der Interaktion* zwischen öffentlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren. Diesem liegt die logische Einsicht zugrunde, dass nur dort Korruption möglich ist, wo Interaktion zwischen mindestens zwei Akteuren stattfindet. Vergabeintensive Bereiche bieten mehr Möglichkeiten als solche, in denen quantitativ weniger vergeben wird. Dies ist selbstverständlich nicht in allen Bereichen gleich. Ein öffentliches Unternehmen interagiert aufgrund seiner Aufgabendefinition mehr mit Dritten als es beispielsweise das Rechnungsprüfungsamt oder die Poststelle tut. Demnach haben Mitarbeiter in Aktiengesellschaften oder GmbHs quantitativ mehr Möglichkeiten korrupt zu handeln als ihre Kollegen in der Kernverwaltung.

Das dritte von den Befragten angeführte Argument bezeichnet die Art und Weise der Auftragsvergabe als ein klares Unterscheidungsmerkmal. Dieses Argument wird vor dem Hintergrund geführt, dass für private Rechtsformen andere Vergaberichtlinien gelten als die der VOB bzw. VOL für öffentlich-rechtliche Institutionen, zu denen die Kernverwaltung, aber auch Eigenbetriebe und Sondervermögen zählen. Privatrechtliche Unternehmen unterliegen anderen, ja flexibleren Vergabestandards. Kritisiert wird der Handlungsspielraum für Mitarbeiter, freihändige Vergaben ohne öffentliche Ausschreibung durchzuführen sowie Aufträge im Rahmen von Verhandlungen zu vergeben. Die Befragten gehen von mehr Korruptionsmöglichkeiten aus, weil in diesen Bereichen Mitarbeiter höhere Entscheidungsspielräume genießen und damit auch mehr Möglichkeiten haben diese für illegale Machenschaften auszunutzen.

Die Bewertungstendenz ist eindeutig. Öffentliche Unternehmen, die als private Rechtsform geführt werden, bieten laut den Befragten mehr Korruptionmöglichkeiten als die öffentlich-rechtlichen Institutionen. Die Bewertung zeigt des Weiteren, dass keine Institution als immun gegen korruptive Praktiken bewertet wird. Die Korruptionmöglichkeit wird von den Befragten auf der Grundlage unterschiedlicher Indikatoren bewertet.

Die Gesamtbewertung der Korruptionsanfälligkeit hängt von der Motivation, der Ermächtigung und der Kontrolle ab. Letzterem Faktor wird sich das folgende Kapitel widmen.

#### **4.4 Die Handlungskontrolle**

Die Handlungskontrolle bezeichnet all solche Faktoren, die den Handlungsspielraum eines Akteurs einschränken. Solche also, die zur Durchsetzung von Verboten beitragen. Es geht in diesem dritten Schritt darum, herauszufinden, welche Möglichkeiten der Rat der Stadt, die Stadtverwaltung und das Rechnungsprüfungsamt besitzen, um Kontrolle auszuüben. Hierzu wurden die teilnehmenden Rechnungsprüfer gebeten, die Kontrollmöglichkeiten des Rates, der Verwaltung im Allgemeinen sowie ihre eigenen einzuschätzen. Wie zuvor sollten auf einer Schulnotenskala von 1 – 6 die sechs unterschiedlichen Organisationsformen bewertet werden. Dabei bedeutet 1 sehr gute Kontrollmöglichkeiten und 6 ungenügende Kontrollmöglichkeiten. In Stichworten sollte die Auswahl begründet werden.

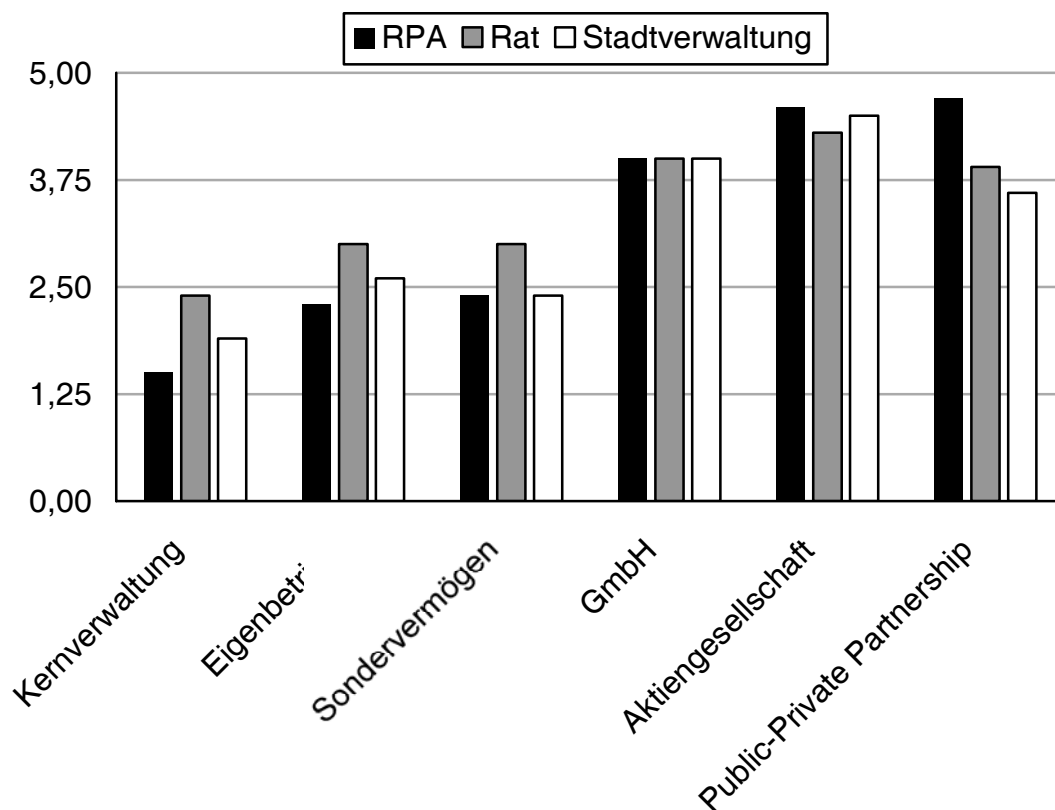


Abbildung 5: Wahrnehmung von Kontrollmöglichkeiten

Zunächst zeigt sich recht eindeutig, dass, betrachtet man die Durchschnittsbewertung der drei Kontrollinstanzen für die jeweilige Leistungserbringerform, die wahrgenommene Kontrollmöglichkeit kontinuierlich von der Hierarchie über die GmbH bis hin zur Aktiengesellschaft abnimmt. Die nachfolgende graphische Darstellung macht dies sehr deutlich.

Bei der Bewertung der politisch-administrativen Kontrollinstanzen schätzen die Rechnungsprüfungsämter ihre eigenen Möglichkeiten, die Verwaltung, Eigenbetriebe und Sondervermögen zu kontrollieren, höher ein als die des Rates oder die der Verwaltung. Kommt es jedoch zu der Kontrolle privatrechtlich organisierter Leistungserbringer, schätzen die kommunalen Rechnungsprüfer die Möglichkeiten des Rates und der Verwaltung als höher ein. Das heißt nicht, dass die

Kontrollmöglichkeiten dieser beiden Kontrollinstanzen als gut eingestuft werden, sondern hier fällt die Bewertung nach dem Motto aus: „Unter den Blinden ist der Einäugige der König“. Mitglieder des Rates haben oftmals durch ihre Funktion als Aufsichtsratsmitglieder in kommunalen Gesellschaften einen besseren Zugang, weil den Rechnungsprüfungsämtern in der Regel keine umfassenden Prüfrechte eingeräumt werden. In der Regel gehören auch Vertreter der Verwaltungsführung dem Aufsichtsgremium an. Die folgenden Daten belegen im Einzelnen diesen Befund, der sehr deutlich auch die selbstkritische Einstellung der Befragten dokumentiert.

Kommt es zu den Begründungen, ergibt sich das folgende Bild. Bei der Hierarchie, sprich Verwaltung, führen die Rechnungsprüfungsämter die ihnen zugestandenen umfassenden und unmittelbaren Prüfrechte, den Zugang zu den Akten sowie die klaren Strukturen als Gründe ihrer Bewertung an. Was den Rat in Bezug auf die Kontrolle der Verwaltung betrifft, so werden diesem allgemein gute Einsichts-, Auskunfts- (z. B. §55 GO NRW) und Zugriffsrechte bescheinigt. In NRW besteht für den Rat die Möglichkeit durch das Rechnungsprüfungsamt im Rahmen der Haushalts- und Finanzkontrolle die Stadtverwaltung prüfen zu lassen. Als Manko wird die Abhängigkeit des Rates von den Informationen des Rechnungsprüfungsamtes sowie der Verwaltung gesehen. Der Verwaltung werden in der Selbstkontrolle grundsätzlich gute Kontrollmöglichkeiten zugestanden, die mit der klaren Rechts- und Fachaufsicht begründet werden.

Die Kontrolle von kommunal beherrschten Aktiengesellschaften durch das Rechnungsprüfungsamt, um nur dieses Beispiel anzuführen, wird als problematisch angesehen. Dies gelte, so lange keine Prüfrechte in den Gesellschafterverträgen vorgesehen sind. Hier zeigen die Antworten, dass in einigen Kommunen den Rechnungsprüfungsämtern entweder vollständige, eingeschränkte, keine Prüfrechte oder nur eine Beteiligungsprüfung zugestanden wird. Hier wäre es

notwendig, im Rahmen einer weiterführenden Studie die genaueren Regelungsmaßnahmen zu untersuchen, um dadurch erfolgreiche und weniger erfolgreiche Strategien bei der Kontrolle dezentraler Leistungserbringer miteinander vergleichen zu können. Zum Beispiel auch die Frage: Wie sind Gesellschafterverträge sowie Kontroll- und Prüfverfahren zu gestalten, um ein Maximum an Integrität sicherzustellen? Auch die Kontrollmöglichkeiten scheinen stark von der Ausgestaltung der Gesellschafterverträge sowie der Nutzung der Aufsichtsratsmandate abzuhängen. Kritisch wird die geringe Kontrollkapazität und –intensität von ehrenamtlichen Kommunalpolitikern in Aufsichtsräten von kommunalen Gesellschaften bewertet. Die geringe Vorbereitungszeit von ehrenamtlichen Kommunalpolitikern, deren Arbeitsüberlastung sowie deren Abhängigkeit von aufbereiteten Informationen durch die Geschäftsführung stehen einer wirksamen Kontrolle im Wege. Bei der Verwaltung als Kontrollinstanz ergibt sich ein ähnliches Bild, wobei zwei Befragte ausführen, dass die Verwaltung nur über die Beteiligungsverwaltung einen gewissen Einfluss nehmen kann, wobei auch hier einschränkend hinzugefügt wird, dass der Vorstand und der Aufsichtsrat von privatrechtlichen Gesellschaften weisungsunabhängig sind.

Ergänzend zu diesem Befund soll im Folgenden noch die sich verändernde Rolle der Rechnungsprüfungsämter herausgearbeitet werden. Wurde zuvor bereits konstatiert, dass die Rechnungsprüfungsämter in der Regel keine oder nur eingeschränkte Prüfrechte bei kommunalen Gesellschaften besitzen, lässt sich anhand der folgenden Daten nachzeichnen, dass in einigen wenigen Kommunen die Prüfrechte auf kommunale Beteiligungen ausgedehnt wurden. Dies weist auf einen Handlungsbedarf in diesem Bereich hin. Es wurde gefragt, ob es in den letzten fünf Jahren Veränderungen bei den Prüfrechten sowie der Personal- und Finanzmittelausstattung der Rechnungsprüfungsämter gegeben habe. Ziel ist es zu erfahren, ob sich in Folge der

zunehmenden Auslagerung kommunaler Leistungserbringung, auch die rechtlichen, personellen und finanziellen Kapazitäten der Rechnungsprüfungsämter verändert haben. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund der bisherigen Ergebnisse von Interesse.

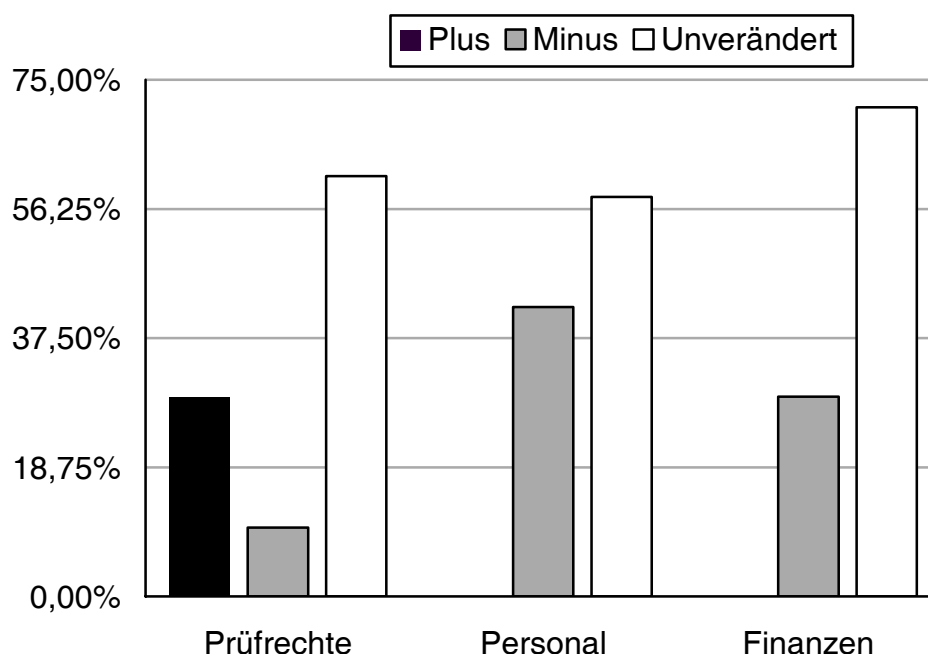


Abbildung 6: Rechtliche, personelle und finanzielle Kapazität kommunaler Rechnungsprüfungsämter

Die Antworten zeigen eine Erweiterung der Kontrollkompetenzen bei 29 % der Rechnungsprüfungsämter (Abb. 6). 10 % mussten in den letzten fünf Jahren Einschränkungen bei den Prüfrechten hinnehmen und bei 61 % blieben diese Kompetenzen unverändert. Was das Personal betrifft, so mussten 42 % einen Personalabbau hinnehmen. Ein Teilnehmer gibt an, dass es in den letzten fünf Jahren zu keiner Personalreduzierung kam, jedoch werden in den nächsten 10 Jahren 10 % des Personalbestandes zurückgefahren. 58 % geben an, dass sich ihre Personalbesetzung nicht geändert habe. Bei keinem der Rechnungsprüfungsämter kam es in der Finanzausstattung zu Aufstockun-

gen. Etwa ein Drittel der Befragten erfuhr eine Reduzierung und bei 71 % blieb das Budget unverändert.

Einer zunehmenden dezentralen Leistungserbringung durch öffentliche und private Akteure steht keine grundsätzliche Stärkung der rechtlichen Kompetenzen sowie der finanziellen und personellen Ausstattung der Rechnungsprüfungsämter gegenüber. Einschränkend muss hier gesagt werden, dass bei gut einem Drittel der Befragten eine Erweiterung der rechtlichen Kontrollkompetenzen zu verzeichnen ist. Ob dies in einem Zusammenhang mit neuen Prüfungsaufgaben und -anforderungen im Bereich der dezentralen Leistungserbringung steht, kann auf der Grundlage dieses Datenmaterials nicht bestätigt werden. Auch kann bisher noch nicht gesagt werden, ob die Reduzierung der finanziellen und personellen Ausstattung mit einer möglichen Reduzierung der Prüfungsaufgaben begründet ist. Dies kann dann der Fall sein, wenn Prüfungsaufgaben privaten Wirtschaftsprüfern übertragen werden. Dass sich die Menge an Prüfungsaufgaben verringert haben soll, ist jedoch eher unwahrscheinlich.

Zusammenfassend lässt sich Folgendes sagen: Es wird eine weitgehende Einschränkung von Prüfungsrechten der Rechnungsprüfungsämter bei privatrechtlichen Institutionen konstatiert. Des Weiteren werden dem Rat und der Verwaltung bessere Kontrollmöglichkeiten bei eben diesen Leistungserbringern zugestanden. Es handelt sich hierbei gewissermaßen um eine Arbeitsteilung zwischen Rat und Verwaltung bei den privatrechtlichen Gesellschaften und dem Rechnungsprüfungsamt bei den öffentlich-rechtlichen Betrieben. Drittens zeigt sich, dass der Möglichkeit der unterschiedlichen Ausgestaltung von Gesellschafterverträgen eine größere Aufmerksamkeit zukommen muss.



## 5. Schlussfolgerung

Korruptionsrisiken verschieben sich in Folge der Transformation des öffentlichen Sektors. Dezentrale Korruption stellt das System der öffentlichen Leistungserbringung vor eine erhebliche Herausforderung. Das politisch-administrative System sieht sich nicht nur, wie bislang geglaubt, durch politische und bürokratische Korruption herausgefordert, sondern in Folge von Ausgliederung, Verselbstständigung, Contracting-out und Outsourcing immer mehr durch dezentrale Korruption. Das Korruptionsrisiko folgt der Verlagerung der Entscheidungskompetenzen.

Diese Entwicklung muss nicht nur die Verwaltung durch den Aufbau geeigneter Integritätsmaßnahmen begleiten, sondern genauso die Wissenschaft durch eine Erweiterung ihres auf öffentliche Ämter und Macht fokussiertes Korruptionsverständnis. Als drittes muss der Gesetzgeber auf eine zeitgemäße Revision des Amtsträgerbegriffes hinarbeiten.

Die Institution des Amtsträgers wirkt nicht nur aufgrund einer immer größer werdenden Bedeutung flexibler und pluraler Leistungserbringerformen als nicht mehr zeitgemäß, sondern auch vor dem Hintergrund des sich wandelnden Selbstverständnisses der Akteure. Ein Ingenieur, der in die Vorbereitung der öffentlichen Leistungserbringung eingebunden ist, ist mit Recht nicht als Amtsträger zu bezeichnen. Werden jedoch immer mehr privatrechtliche Akteure in die Leistungserbringung mit einbezogen, ergibt sich ein Zweiklassensystem der Sanktionierung von Korruptionsdelikten. Würde man privatwirtschaftliche Akteure als Amtsträger verpflichten, um sie dann später mit der härteren Knute der §§ 331ff. StGB belangen zu können, würde keine Besserung eintreten, da sich der privatwirtschaftliche Akteur, wie übrigens bereits schon viele Manager öffentlicher Unternehmen, nicht mit den damit verbundenen Werten identifiziert. Notwendig ist

eine Überwindung der Zweigleisigkeit zwischen Straftaten im Amt und Bestechlichkeit im geschäftlichen Verkehr.

Folgende Ursachen wurden mit Hilfe der analytischen Unterscheidung von Handlungsmotivation, Handlungskontrolle und Handlungsermächtigung herausgearbeitet, die Korruption in öffentlichen Unternehmen aus der Sicht von kommunalen Rechnungsprüfern begünstigen:

<b>Handlungsmotivation</b>	<b>Handlungskontrolle</b>	<b>Handlungsermächtigung</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fehlende Vorbildfunktion ('slippery slope')</li> <li>• ökonomische Handlungsrationale</li> <li>• mangelnde Identifikation mit Werten des öffentlichen Dienstes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aktivitätsfeld der Unternehmung</li> <li>• Grad der Interaktion</li> <li>• Art und Weise Auftragsvergabe (Verhandlung)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• eingeschränkte oder keine externe Prüfrechte</li> <li>• reduzierte politisch-administrative Kontrollkapazität</li> </ul>

Abbildung 7: Zusammenfassung korruptionsbegünstigender Faktoren

Zusammenfassend konnte folgendes gezeigt werden: Es kann festgestellt werden, dass die in den letzten Jahren durchgeführten Reformmaßnahmen auf dem Gebiet des „Public Management“ Korruptionsrisiko verlagert, de facto dezentralisiert haben. Wie an anderer Stelle dargelegt (Maravic 2005: 133f.), gilt es, zwischen Konzeptionsfolgen und Implementationsfolgen zu unterscheiden. Diese Unterscheidung gibt Aufschluss über die ‚qualitative‘ Frage, ob ein etwaiges Korruptionsrisiko auf Konzeptionsfehler von NPM oder, wie es Kla-

ges ausdrückt, auf Implementationssünden<sup>6</sup> zurückzuführen ist. Konzeptionelle Folgen sind inhärenter Bestandteil eines bestimmten Verwaltungsmodells. Hingegen sind Implementationsfolgen zeitlich bedingt auftretende Effekte, denen durch entsprechende Korrekturstrategien entgegen gesteuert werden kann. Wichtig ist diese Einordnung, weil sie notwendige Aufschlüsse über mögliche Lösungsansätze aufzeigt.

Die Befragten stimmen in der Bewertung weitestgehend überein, dass der Tendenz, Leistungserbringung auf privatrechtliche Institutionen auszulagern, nicht nur ein erhebliches Kontrolldefizit durch den Rat, die Verwaltung und das Rechnungsprüfungsamt gegenübersteht, sondern auch ein tatsächliches Korruptionsrisiko. Dieses wird auf unterschiedliche Wertvorstellungen, Geschäftspraktiken sowie Andockstellen zurückgeführt. Es zeigt sich, dass die Rechnungsprüfungsämter in weiten Bereichen die „Verlierer“ einer zunehmenden Auslagerung der Leistungserbringung sind. Diese Feststellung lässt sich insbesondere vor dem Hintergrund eines Finanz-, Personal- sowie Kompetenzdefizits auf Seiten zahlreicher Rechnungsprüfungsämter konstatieren. Auf der Grundlage der vorliegenden Daten lässt sich zeigen, dass die Bedeutung der Vorbildfunktion durch das politische und administrative Führungspersonal auch im Hinblick auf eine effektive Korruptionsbekämpfung von entscheidender Bedeutung ist. Die Expertenbefragung bestätigt die Vermutung, dass in vielen Bereichen ein eklatantes Missverhältnis zwischen dezentraler Leistungserbringung durch öffentliche Unternehmen und Kontroll- und Prüfkompetenzen besteht.

---

<sup>6</sup> Klages benutzte die englische Bezeichnung „possible pitfalls of the implementation of NPM“, während einer Internetdiskussion im Forum des International Public Management Network (IPMN) am 19. November 2002. Um deutlicher auf die Implementationsfehler hinzuweisen, wird hier der etwas zugespitzte Begriff „Implementationssünden“ verwendet.

## 6. Literaturverzeichnis

- Ahlf, E.-H. (2001): Berufsethik im Wandel. In: *Verwaltungsarchiv*, Bd. 92, Heft 3, S. 405-423.
- Alemann, U. von (2004): The unknown depths of political theory: The case for a multidimensional concept of corruption. In: *Crime, Law & Social Change*, Bd. 42, S. 25-34.
- Bannenberg, B. (2002): *Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle. Eine kriminologisch-strafrechtliche Analyse*. Neuwied: Luchterhand.
- Becker, B. (1989): *Öffentliche Verwaltung. Lehrbuch für Wissenschaft und Praxis*. Starnberger See: Schulz.
- Behnke, N. (2002): A Nolan Committee for the German Ethics Infrastructure? In: *European Journal of Political Research*, Bd. 41, S. 675-708.
- (2004): *Ethik in Politik und Verwaltung. Entstehung und Funktionen ethischer Normen in Deutschland und den USA*. Nomos: Baden-Baden.
- (2005): Alte und Neue Werte im öffentlichen Dienst. In: B. Blanke; S. von Bandemer; F. Nullmeier und G. Wewer, Hrsg.: *Handbuch zur Verwaltungsreform*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 243-251.
- Berger, P. und A. Spilcker (2004): *Der Skandal, der Müll, die Stadt und die Spenden*. Köln: DuMont.
- Bogumil, J. und L. Holtkamp (2002): Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgaben – Auswirkungen auf das kommunale Entscheidungssystem. In: J. Libbe; S. Tomerius und J. Tropp, Hrsg.: *Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgabenerfüllung – Soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbs*. Berlin: Edition Sigma, S. 71-91.
- ; S. Kuhlmann (2004): Zehn Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung – Ansätze einer Wirkungsanalyse. In: ? Jann, W., Bouckaert, G., Budäus, D., Holtkamp, L. u.a., Hrsg.: *Status-Report Verwaltungsreform – Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren*. Berlin: Edition Sigma, S. 51-64.
- Bohnsack, R. (2003): *Rekonstruktive Sozialforschung – Einführung in qualitative Methoden*. Opladen: Leske + Budrich.

- Bouckaert, G. (2004): Die Dynamik von Verwaltungsreformen – Zusammenhänge und Kontexte von Reform und Wandel. In: W. Jann; G. Bouckaert; D. Budäus; L. Holtkamp u.a., Hrsg.: Status-Report Verwaltungsreform – Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren. Berlin: Edition Sigma, S. 22-34.
- Bowles, R. (1999): Corruption. In: Encyclopedia of Law & Economics V, S. 537-49; [www.encyclo.findlaw/8500book.pdf](http://www.encyclo.findlaw/8500book.pdf).
- Bundesgerichtshof (BGH), Urteil vom 15.05. 1997 – 1 StR 233/96 – LG München I Urteil zur Amtsträgerhaftung nach StGB §§ 11 Abs. 1 Nr. 2 c, 334.
- Bundesgerichtshof (BGH), Urteil vom 15.3.2001 - 5 StR 454/00 (LG München 1), Amtsträgereigenschaft des GmbH-Geschäftsführers und Strafverfolgungsinteresse; abgedruckt in NJW 2001, Heft 29, S. 2102-2108.
- Bundesgerichtshof (BGH), Urteil vom 21.3.2002 - 5 StR 138/01 (LG Hildesheim), Bestechlichkeit bei praktischer Einflussnahmemöglichkeit - Hildesheimer Korruptionsprozess; abgedruckt in NJW 2002, Heft 31, S. 2257-2260.
- Bundesgerichtshof, Urteil vom 14.11.2003- 2StR 164/03 - Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2004 S. 693.
- Bundesgerichtshof (BGH), Urteil vom 16.7.2004 - 2 StR 486/03, Amtsträgerbegriff und Bestechung im geschäftlichen Verkehr; abgedruckt in NJW 2004, Heft 8, S. 377-378.
- Bundeskriminalamt (BKA) (2000): Bundeslagebild Korruption. Wiesbaden.
- Bundeskriminalamt (BKA) (2002): Bundeslagebild Korruption. Wiesbaden.
- Claussen, H. und H. Ostendorf Hrsg. (2002): Korruption im öffentlichen Dienst – Ein Überblick. Köln: Carl Heymanns Verlag.
- Collier, M. W. (2002): Explaining corruption: An institutional choice approach. In: Crime, Law & Social Change, Bd. 38, S. 1-32.
- Demmke, C. (2005): Who is a Civil Servant and Who is not – and Why? Studie für die Personalgruppe der Abteilungsleiter des öffentlichen Dienstes, Maastricht: EIPA (unveröffentlicht).
- Doig, A. (1995): Mixed Signals? Public Sector Change and the Proper Conduct of Public Business. In: Public Administration, Bd. 73, S. 191-212.

- (1997): People or Positions? Ensuring standards in the reformed public sector. In: P. Barberis, Hrsg.: The civil service in an era of change. Hants: Aldershot, S. 95-114.
- (1998): The mismanagement of financial resources. In: J. Wilson, Hrsg.: Financial Management for the Public Services. Buckingham: Open University Press, S. 143-168.
- Edeling, T. (2003): Rollenverständnis des Managements im kommunalen Unternehmen. In: J. Harms und C. Reichard, Hrsg.: Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends. Baden-Baden: Nomos, S. 235-254.
- und C. Reichard (2003): Kommunale Betriebe in Deutschland, Ergebnisse einer empirischen Analyse der Beteiligungen deutscher Städte der GK 1-4; , Univ. Press Potsdam, Germany. 2003.
- Fiebig, H. (1998): Kommunale Rechnungsprüfung. Grundlagen – Aufgaben – Organisation. Berlin: Erich-Schmidt Verlag.
- Frank, B. (2004): Zehn Jahre empirische Korruptionsforschung. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 73. Jahrgang, Nr. 2, S. 184-199.
- Fredrickson, G. (1999): Public Ethics and the New Managerialism. In: Public Integrity, S. 265-277.
- Gardiner, J. (2002): Defining Corruption. In: A.J. Heidenheimer und M. Johnston, Hrsg.: Political Corruption – Concepts & Contexts. New Brunswick: Transaction Publishers, S. 25-40.
- Gerring, J. (2001): Social Science Methodology - A Critical Framework. Cambridge: Cambridge University Press.
- Goudie, A.W. und D. Stasavage (1998): A framework for the analysis of corruption. In: Crime, Law & Social Change, Bd. 29, S. 113-159.
- Hall, P. A. und C. R. Taylor (1996): Political Science and the Three New Institutionalisms. MPIFG Discussion Paper 96/6, ISSN 0944-2073. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln, Köln.
- Harms, J. und C. Reichard (2003): Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends. Baden-Baden: Nomos
- Herbig, G. (2002): Korruptionsfälle in der Stadtverwaltung Frankfurt. In: H. Claussen und H. Ostendorf, Hrsg.: Korruption im öf-

- fentlichen Dienst – Ein Überblick. Köln: Carl Heymanns Verlag, S. 83-94.
- Höffling, C. (2002): Korruption als soziale Beziehung. Opladen: Leske + Budrich.
- Jann, W. (1999): Zur Entwicklung der öffentlichen Verwaltung. In: T. Ellwein und E. Holtmann, Hrsg.: 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen, Entwicklungen, Perspektiven. PVS-Sonderheft. Westdeutscher Verlag, S. 520-543.
- Johnston, M. (1996): The search for definitions: the vitality of politics and the issue of corruption. In: International Social Science Journal, S. 321-355.
- (2002): Measuring the New Corruption Rankings: Implications for Analysis and Reform. In: A.J. Heidenheimer und M. Johnston, Hrsg.: Political Corruption – Concepts & Contexts. New Brunswick: Transaction Publishers, S. 865-884.
- Jones, L. R. (2004): “New Public Management has been completely discredited, thank God”. In: International Public Management Review (IPMR), electronic journal at <http://www.IPMR.net>, Bd. 5, S. 148-172.
- Kerbel, S. (1995): Korruption in der öffentlichen Verwaltung am Beispiel einer Großstadtverwaltung. Dissertation an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.
- Klages, H. (2002): Verwaltungsmodernisierung aus der Sicht der Wertewandelforschung. In: K. König, Hrsg.: Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden: Nomos, S. 469-487.
- Klitgaard, R. (1988): Controlling Corruption. University of California Press, Berkeley.
- Krücken, G. (2002): Amerikanischer Neo-Institutionalismus - europäische Perspektive. In: Sociologica Internationalis, Bd. 40, S. 1-33.
- Landgericht (LG) Köln, Beschluss vom 1.8.2003 - 114 Qs 23/03, Anforderungen an Amtsträgerschaft - Kölner “Müllverfahren”; abgedruckt in NJW 2004, Heft 30, S. 2173-2175.
- Löffler, E. (2000): Ethikdiskussion und Korruptionsbekämpfung im öffentlichen Sektor der OECD Mitgliedsländer. In: A. Hof-

- meister, Hrsg.: Brauchen wir eine neue Ethik in der Verwaltung? Bern: Verlag SGVW, S. 141-163.
- Maravic, P. von und C. Reichard (2003): New Public Management and Corruption: IPMN Dialogue and Analysis. In: International Public Management Review 2003, electronic journal at <http://www.IPMR.net>, Bd. 4, S. 84-130.
- Maravic, P. von (2005): „Public Management Reform und Korruption – Ein Literaturbericht“. In: Dietrich Budäus; Christoph Reichard und Reinbert Schauer (Hrsg.) 2005: Public und Nonprofit Management – Aktuelle Forschungsergebnisse aus Deutschland und Österreich. Linz: Trauner, S. 117-141.
- March, J. G. und J. P. Olsen (1989): Rediscovering Institutions - The Organizational Basics of Politics. New York: The Free Press.
- Moroff, H. (2004): A polychromatic turn in corruption research? In: Crime, Law & Social Change, Bd. 42, S. 83-97.
- Naschold, F. (2000): Modernisierung des öffentlichen Sektors im internationalen Vergleich. In: Ders. und J. Bogumil: Modernisierung des Staates - New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive. Opladen: Leske + Budrich, S. 27-78.
- Innenministerium NRW Untersuchungsstab Antikorruption (2003): „Abschlussbericht. Düsseldorf.
- Pollitt, C. und G. Bouckaert (2004): Public Management Reform – A Comparative Analysis. Oxford: Oxford University Press, 2. Aufl.
- Quah, J. S. T. (1993): Singapore's Experience in Curbing Corruption. In: A. J. Heidenheimer; M. Johnston und V. LeVine, Hrsg.: Handbook of Political Corruption. New Brunswick: Transaction Publishers, S. 841-853.
- Reichard, C. (2001): Verwaltungsmodernisierung in Deutschland in internationaler Perspektive. In: M. Wallerath, Hrsg.: Verwaltungserneuerung – Eine Zwischenbilanz der Modernisierung öffentlicher Verwaltungen. Baden-Baden: Nomos, S. 13-37.
- (2002a): Verwaltung als Öffentliches Management. In: K. König, Hrsg.: Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden: Nomos, S. 255-277.



- (2002b): Governance öffentlicher Dienstleistungen. In: D. Budäus, R. Schauer und C. Reichard, Hrsg.: Public und Nonprofit Management: Neuere Entwicklungen und aktuelle Problemfelder. Linz: Universitätsverlag R. Trauner, S. 25-43.
- (2003): Local Public Management Reforms in Germany. In: Public Administration, Bd. 81, S. 345-363.
- Rose-Ackerman, S. (1978): Corruption: A Study in Political Economy. New York: Academic Press.
- (1993): Which bureaucracies are less corruptible? In: A. J. Heidenheimer, M. Johnston und V. LeVine, Hrsg.: Handbook of Political Corruption. New Brunswick: Transaction Publishers, S. 803-825.
- Scharpf, F. (2000): Interaktionsformen Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen: Leske + Budrich.
- Schedler, K. und P. Kolbe (2004): Corporate Governance und Public Management. In: R. S. Voggensperger u.a., Hrsg.: Gutes besser tun. Corporate Governance in Nonprofit-Organisationen. Bern/Stuttgart/Wien: Paul Haupt, S. 129-150.
- Schnell, R.; P. B. Hill und E. Esser (2005): Methoden der empirischen Sozialforschung. München: Oldenbourg.
- Schramm, M. (2003): 'Strukturelle Kopplungen' im moralökonomischen KontingenzManagement. Zum Ethikkonzept der Governanceethik. Hohenheimer Working Papers zur Wirtschafts- und Unternehmensethik Nr. 1. Stuttgart-Hohenheim: Institut für Kulturwissenschaften.
- Self, P. (1993): Government by the Market. The Politics of Public Choice. London: Macmillan.
- Sommermann, K. (1998): Brauchen wir eine Ethik des öffentlichen Dienstes? In: Verwaltungsarchiv, Bd. 98, S. 290-305.
- Süddeutsche Zeitung (SZ) (2005): Luftrechnungen und Landschaftspflege - Die Ermittlungen gegen die landeseigene Immobiliengesellschaft LEG zieht Kreise. Montag, den 14. März, Nr. 60, S. 2.
- Vahlenkamp, W. und I. Knauß (1995): Korruption – hinnehmen oder handeln? Wiesbaden: BKA Forschungsreihe.

- Warren, M. E. (2004): What does corruption mean in an democracy?  
In: American Journal of Political Science, bd. 48, Nr. 2, S.  
328-343.
- Wieland, J. (2004): Governanceethik und moralische Anreize. Kon-  
stanz Institut für WerteManagement (KIeM) - Working Paper  
Nr. 07/2004.

# **Die Korrumpierung bedarfswirtschaftlichen Handelns in öffentlichen Unternehmen**

*Thomas Edeling*

„Korruption“ ist eigentlich ein zu starkes Wort für den Prozess, der im Folgenden beschrieben werden soll. Es geht nämlich nicht um die Enthüllung von Korruptionsfällen oder gar die Inkriminierung von öffentlichen Unternehmen, Managern, Beamten oder Politikern, sondern vielmehr um die Korrumpierung einer für die öffentliche Wirtschaft bislang zumindest behaupteten „bedarfswirtschaftlichen“ Handlungsrationalität im Zuge von Marktöffnung, Entstaatlichung und Privatisierung.

## **1. Bedarfswirtschaft als Leitidee der öffentlichen Wirtschaft**

„Bedarfswirtschaftlichkeit“ gilt bis in die Gegenwart als ein Kriterium, das öffentliche Unternehmen von „erwerbswirtschaftlich“ handelnden Unternehmen der Privatwirtschaft unterscheidet. „Anders als private Unternehmen dienen öffentliche Unternehmen primär der Erfüllung öffentlicher Aufgaben“; sie nehmen – durchaus mit unternehmerischen Mitteln – „wichtige öffentliche Aufgaben wahr, die bei ausschließlicher Orientierung am Erwerbsstreben nicht erfüllt würden“ (Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft 1994: 196ff.).

Bedarfswirtschaftliches Handeln negiert dabei nicht, dass auch öffentliche Unternehmen sich als Unternehmen am Markt behaupten müssen. Erst recht in einem offenen Markt unter zunehmendem Wettbewerbsdruck wird unternehmerisches Handeln auch für öffentliche Unternehmen zur Überlebensvoraussetzung im Wettbewerb. Wirtschaftliche Effizienzgesichtspunkte sind deshalb für öffentliche Un-

ternehmen zumindest dann, wenn sie dem Wettbewerb unterliegen, alles andere als bedeutungslos; als „Formalziele“ öffentlichen Wirtschaftens jedoch bleiben sie gegenüber den „Sachzielen“, also der Erfüllung einer politisch definierten öffentlichen Aufgabe, nachgeordnete Ziele. Die Erfüllung eines öffentlichen Interesses ist der Zweck des Wirtschaftens öffentlicher Unternehmen und legitimiert bis heute wirtschaftliche Aktivitäten des Staates oder der Kommunen. Dieser Anspruch gilt für alle öffentlichen Unternehmen, unabhängig von ihrer Rechtsform oder der Aufnahme privater Kapitalbeteiligungen: „Das Adjektiv „öffentlich“ wird immer weniger institutionell mit (bundes- oder glied-) staatlichem Eigentum gleichgesetzt, sondern eher funktional interpretiert“ (Eichhorn 2001: 8), mithin als bedarfswirtschaftlich und instrumentell für die Verfolgung öffentlicher Interessen.

Gleichwohl lässt sich mit Blick auf die öffentliche Wirtschaft in Deutschland von einer *Institution* sprechen. In einem weiteren, für die Zwecke unserer Untersuchung aber nützlichen Verständnis, erscheinen Institutionen nicht lediglich (wohl aber auch) als ein System formaler und informaler Regeln einschließlich der Vorkehrungen zu ihrer Durchsetzung (Richter/Furubotn 1996: 7), sondern, wie Lepsius (1995) unter Bezug auf Max Weber herausarbeitet, als Sinngehalt einer sozialen Ordnung. Die Institution „öffentliche Wirtschaft“ ist dann nicht allein durch öffentliches Eigentum oder eine bestimmte Rechtsform charakterisiert, sondern vor allem durch den Sinn öffentlichen Wirtschaftens, nämlich durch die Ausbildung einer spezifischen – bedarfswirtschaftlichen – Handlungsrationalität, die öffentliches Wirtschaften von privatem Wirtschaften unterscheidet. Von einer Institution „öffentliche Wirtschaft“ lässt sich deshalb nur dann und nur so lange sprechen, wie öffentliches Wirtschaften auf die Erfüllung eines öffentlichen Bedarfs, auf die Realisierung öffentlicher Interessen gerichtet ist. „Bedarfswirtschaftlichkeit“ bezeichnet damit die „Leitidee“ öf-

fentlichen Wirtschaftens, durch die sie sich von der privaten „Erwerbswirtschaft“ unterscheidet. Institutionalisiert ist Bedarfswirtschaftlichkeit in dem Maße, in dem sie sich als Handlungsrationalität nicht nur in den Köpfen etwa der Politiker oder der Manager öffentlicher Unternehmen wiederfindet, sondern in dem Grade, in dem die Leitidee bedarfswirtschaftlichen Handelns in den Zielen und Strukturen, den Satzungen, Regeln, Erfolgs- und Leistungskriterien öffentlicher Unternehmen verankert ist und sich in den praktischen Entscheidungen dieser Unternehmen tagtäglich manifestiert. Die Institution „öffentliche Wirtschaft“ erodiert in dieser Sicht nicht zwangsläufig durch den Wechsel von einer öffentlichen zu einer privaten Rechtsform oder durch die Aufnahme privater Kapitalanteile, sondern erst durch die sukzessive Entfernung von der Leitidee bedarfswirtschaftlichen Handelns. Selbst Eigengesellschaften verlieren, so gesehen, ihren Charakter als bedarfswirtschaftlich operierende öffentliche Unternehmen, je mehr sie sich an Privatunternehmen annähern und gleich diesen im Markt operieren. Genau dieser Prozess der Angleichung der öffentlichen an die private Wirtschaft vollzieht sich gegenwärtig und leitet, induziert durch die Öffnung und Liberalisierung der Märkte insbesondere in der Versorgungswirtschaft, einen Institutionenwandel von der Bedarfswirtschaft zur Erwerbswirtschaft ein, in der der staatliche oder kommunale Eigentümer nicht anders agiert als der private Eigentümer oder Gesellschafter auch. Aus der Perspektive von Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit öffentlicher Unternehmen erscheint die Angleichung an private Unternehmen als Erfolg; mit der „erfolgreichen“ Einebnung der Grenze zwischen öffentlicher und privater Wirtschaft laufen öffentliche Unternehmen allerdings Gefahr, die Legitimationsgrundlage ihrer Existenz zu verlieren. Die erneut aufgeflamnte Diskussion um die Berechtigung und die Schranken kommunalen Wirtschaftens demonstriert diese durch „erfolgreiche“ Anpassung ausgelöste Legitimationskrise der öffentlichen Wirtschaft.

## 2. Die Erosion der Institution „Bedarfwirtschaft“

Institutionen konstituieren sich, wenn sinnbestimmende Leitideen des Handelns – wie in unserem Falle die Leitidee der Bedarfwirtschaft – sich in einzelnen Organisationen, etwa in der öffentlichen Verwaltung oder den öffentlichen Betrieben, manifestieren und gegenüber konkurrierenden Sinnbestimmungen durchsetzen (Lepsius 1995: 395ff.). Übersetzt in konkrete Organisationsziele, Erfolgs- und Leistungskriterien, bestimmt die Leitidee, woran sich Rationalität und Effektivität des Handelns in diesen Organisationen messen sollen ebenso wie die generellen Rollenerwartungen, die etwa an das Management eines öffentlichen Unternehmens im Unterschied zum privaten Unternehmen gerichtet werden. Die Angleichung der öffentlichen Wirtschaft an privatwirtschaftliche Vorbilder stellt deshalb einen Institutionenwandel dar, in dessen Verlauf sich der Sinn öffentlichen Wirtschaftens generell verändert und dabei die Ziele, Strukturen und Mitgliedsrollen im öffentlichen Unternehmen in einem weit größeren Maße umprägt, als es die bloß „formale“ Privatisierung über die Änderung der Rechtsform oder die Minderheitsbeteiligung privaten Kapitals zunächst vermuten lassen. Die Erosion der Leitidee „Bedarfwirtschaft“ im öffentlichen Unternehmen lässt sich am deutlichsten dort verfolgen, wo diese Unternehmen durch die Öffnung der Märkte und den Wegfall bislang geschützter Versorgungsgebiete am schärfsten dem Wettbewerb ausgesetzt sind. Eine empirische Studie im Feld kommunaler Stadtwerke (Edeling/Stölting/Wagner 2004) illustriert den Institutionenwandel, der sich im Selbstverständnis des Managements, den Rollenerwartungen und der Steuerung der Stadtwerke an politisch-öffentlichen Interessen ausdrückt:

*„Wir sind eine Kapitalgesellschaft wie Daimler-Benz“*

Bereits die Selbstdarstellung des Stadtwerkemanagements gibt über das neue Leitbild öffentlichen Wirtschaftens Auskunft. Nicht mehr die Grenzziehung zur Privatwirtschaft wird betont, sondern – ganz im Gegenteil – die Privatwirtschaft gilt als richtungsweisendes Vorbild, dem sich die Stadtwerke hinsichtlich wirtschaftlichen Erfolgs, marktkonformen Entscheidens, wirtschaftlicher Selbständigkeit und Risikozugeneigntheit annähern wollen. Der öffentliche Auftrag, die Orientierung an einem wie auch immer definierten Gemeinwohl oder die Ausbalancierung wirtschaftlicher und politischer Interessen werden nicht durchweg negiert, gelten aber eher als Nachteile im Wettbewerb mit der Privatwirtschaft. Modernisierung erscheint als „Benchmarking“, fixiert am Bild, das man sich in den Stadtwerken vom Privatunternehmen macht. „Wir sind eine Kapitalgesellschaft wie Daimler-Benz oder BMW“, ist eine Selbstbeschreibung, die noch wenig darüber aussagt, was man gegenwärtig schon ist, desto mehr aber darüber, an welchem Leitbild das Stadtwerkemanagement sich und das Unternehmen künftig messen will. Für solch radikalen Bruch mit der Tradition muss die Vergangenheit des Unternehmens diskreditiert werden: als „vermufftes altes Stadtwerk“, als „Beamtenladen“ oder „VEB der Staatswirtschaft“. Nicht länger von der Privatwirtschaft soll sich das kommunale Unternehmen unterscheiden, sondern von der Verwaltung. „Wir sind keine Beamte, die ihre Zeit absitzen“, „verstehen uns eher unternehmerisch, statt träge, behördlich und doof“, müssen „die Hand auf dem Geld haben“, „die Mitarbeiter auf Wettbewerb trimmen“ und uns an „gestandenen Geschäftsleuten“ orientieren, ist der Tenor der Selbstdarstellung der Stadtwerke, in dem die neue Rolle des Stadtwerkemanagements normativ ihren Ausdruck findet.

*„Es dominiert die Kohle, nicht die Technik“*

Die Öffnung der Energiemärkte und die zumindest formal eingeleitete Loslösung der Stadtwerke von der Verwaltung durch den

Wechsel in privatwirtschaftliche Rechtsformen hat über die Mitgliedsrollen der Manager hinaus auch die professionellen Standards des Managements betroffen und nachgerade auf den Kopf gestellt. Über den Begriff der „Leitprofession“, wie ihn Stichweh (1994: 379ff.) am Beispiel des Berufsbeamtentums entwickelt, lässt sich dieser Prozess auch für die Stadtwerke demonstrieren. Leitprofessionen, wie etwa die Berufsgruppe der Juristen im öffentlichen Dienst, künden von einem Monopol dieser Berufe in bestimmten Aufgabefeldern und prägen als Leitbild für konkrete Stellen in diesen Feldern die jeweils konkreten Rollen. Was die Profession des Juristen für die öffentliche Verwaltung darstellte (und wohl weitgehend bis heute darstellt), galt analog in der öffentlichen Versorgungswirtschaft für den Ingenieur, den Techniker. In einer marktfernen, primär auf Versorgungssicherheit und damit auf technische Perfektion ausgerichteten Energiewirtschaft dominierte die Berufsgruppe der Ingenieure als Leitprofession des Managements auf allen Ebenen die Anforderungen an Qualifikation und Leistung, sicherte das höhere Prestige dieser Berufsgruppe gegenüber anderen Professionen und garantierte, dass im Unternehmen die Techniker, nicht etwa die Kaufleute und Ökonomen den Ton angaben. Das hat sich inzwischen in sein Gegenteil verkehrt. Mit dem Zerbröckeln der monopolistisch aufgebauten Versorgungswirtschaft und dem damit ausgebrochenen scharfen Wettbewerb tritt die technische Perfektion der Versorgungswirtschaft, das Ideal der störungsfreien Versorgung hinter Kosten und Preise, Lieferbedingungen oder die Aushandlung von Sonderkonditionen für Großkunden zurück. „Es dominiert die Kohle, nicht die Technik“, verweist auf eine neue Relation, die die technische Perfektion der betriebswirtschaftlichen Effizienz unterordnet. Mit der neuen, nunmehr ökonomisch bestimmten Leitprofession des Stadtwerkemanagements korrespondiert der Machtzuwachs der Betriebswirte, deren Beobachtungsweisen und Rationalitätsvorstellungen betriebliche Entscheidungen bestimmen und technische Ver-



sorgungsperfektion ebenso wie die Ingenieure als Repräsentanten der alten Versorgungswirtschaft in den Hintergrund drängen.

*„Rechnet es sich, machen wir es; rechnet es sich nicht, machen wir es nicht.“*

Die Liberalisierung der Märkte hat die Stadtwerke einem enormen wirtschaftlichen Druck ausgesetzt, sie zugleich aber in ihrer Eigenmacht gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit gestärkt. Unter Berufung auf die verschärfte Wettbewerbssituation lassen sich nun politische Erwartungen zurückweisen, wenn sie den Bestand des Unternehmens im Wettbewerb zu gefährden scheinen. „Rechnet es sich, machen wir es; rechnet es sich nicht, machen wir es nicht“, dokumentiert die Stärke der Betriebe gegenüber dem öffentlichen Eigentümer und ihre Abwehr politischer Ansprüche. Eingeleitet durch die Öffnung der lokalen Versorgungsmärkte und verstärkt durch formale Privatisierung und private Kapitalbeteiligungen, stellt sich das Verhältnis von öffentlichem Eigentümer und kommunalen Unternehmen auf eine neue Grundlage: das gemeinsame Interesse am wirtschaftlichen Erfolg des Unternehmens. Im wirtschaftlichen Erfolg der Stadtwerke fließen die Interessen von Stadt und Unternehmen ineinander und münden damit in ein prononciert fiskalisches Interesse, das den alten Gegensatz zwischen dem bedarfswirtschaftlichen Handeln der öffentlichen Unternehmen und der privaten Erwerbswirtschaft einebnet. Mit dem Blick auf den wirtschaftlichen Erfolg des Unternehmens enthält sich die Stadt weitergehender politischer Interventionen in die Stadtwerke und schafft damit für diese wiederum den nötigen Freiraum, sich nach den Spielregeln des Marktes – und nicht der Kommunalpolitik – im Wettbewerb zu behaupten.

### **3. Bedarfswirtschaft als Unternehmensethik?**

Es wäre ein Missverständnis, den bisher beschriebenen Institutionenwandel der öffentlichen Wirtschaft, den Weg ihrer Angleichung an die Privatwirtschaft als allzu naive Kritik oder gar Klage zu verstehen. Dort, wo öffentliche Unternehmen in einem offenen Markt agieren, steuern sie sich nicht politisch, sondern ökonomisch über das Medium Geld. Angesichts der zunehmenden Ökonomisierung immer weiterer Sphären des öffentlichen Sektors (Harms/Reichard 2003) sei dennoch an die Doppeldeutigkeit dieses Mediums, die „Symbolik“ und die „Diabolik“ des Geldes erinnert (Luhmann 1988: 257ff.; Willke 1995: 224ff.): Die Ersetzung der bedarfswirtschaftlichen durch eine an Markt, Wettbewerb und Geld ausgerichteten Handlungsrationalität erweitert, auf der einen Seite, die wirtschaftlichen Handlungsmöglichkeiten der Unternehmen; auf der anderen Seite entzieht die Angleichung an die Privatwirtschaft diesen Unternehmen ihre bisherige Legitimationsgrundlage und korrumpiert Sichtweisen und Entscheidungen, die sich nicht in Marktanteilen oder Geld ausdrücken lassen. Politische Erwartungen, die darüber hinausgehen, müssen gegen die wachsende Autonomie der Unternehmen, die sich nun primär an wirtschaftlichen Prämissen steuern, in immer schwieriger werdenden politischen Steuerungsoperationen von Politik und Verwaltung durchgesetzt werden.

Lässt sich in dieser Lage auf eine Unternehmensethik im öffentlichen Unternehmen setzen, die das Management der Betriebe veranlassen könnte, nicht oder zumindest nicht rein erwerbswirtschaftlich zu entscheiden, sondern öffentliche Interessen aus moralischen Gründen mit zu bedenken? Mit anderen Worten: Ließe sich die verlorengangene „bedarfswirtschaftliche“ Identität der öffentlichen Unternehmen auf moralischer Grundlage neu erfinden? Falls es wahr ist, dass Zyniker enttäuschte Moralisten sind, könnte sich in einer systemtheo-

retisch inspirierten Antwort auf diese Frage eher resignierte Moral als Zynismus ausdrücken: „Unter dem Namen Ethik schafft die Gesellschaft sich die Möglichkeit, die Negation des Systems in das System einzuführen und auf honorige Weise darüber zu reden“ (Luhmann 1997: 405). Gemeint ist damit nichts anderes, als dass in einer modernen, ausdifferenzierten Gesellschaft Funktionssysteme, wie Wirtschaft, Politik, Recht oder Wissenschaft, die Gesellschaft nach jeweils systemspezifischen „Codes“ beobachten und sich eben dadurch von dem sonst nicht lösbaren Problem der Komplexität befreien, jede Frage zugleich in ihren wirtschaftlichen, politischen, wissenschaftlichen oder moralischen Dimensionen stellen und beantworten zu müssen. Wirtschaft wäre nicht Wirtschaft, wenn sie politisch statt wirtschaftlich agierte, nicht anders negierten Politik, Wissenschaft oder Recht sich selbst, wenn sie alle Fragen ebenso stellten und beantworteten, wie es die Wirtschaft aus ihrer Perspektive heraus tut. Moral kann die Differenzen der Funktionssysteme nicht überbrücken, weil über den Code der Moral, der zwischen „Gut“ und „Böse“ unterscheidet, in modernen Gesellschaften weder Konsens darüber unterstellt werden kann, was als „gut“ oder „böse“ zu gelten hat oder nach welchen Kriterien im Einzelfall zwischen „Gut“ und „Böse“ unterschieden werden könnte (Luhmann 1997: 248; 404; 1036ff.). Damit ist die moderne Gesellschaft nicht (mehr) in der Lage, sich moralisch über einen „Supercode“ zu steuern, der etwa Wirtschaft oder Politik veranlassen könnte, bei allen wirtschaftlichen oder politischen Entscheidungen mit zu bedenken, ob sie im moralischen Sinne „gut“ oder „böse“ sind. Das schließt allerdings nicht aus, Moral wirtschaftlich oder politisch zu instrumentalisieren, wenn Moral sich wirtschaftlich lohnt oder politisch Stimmen bringt. Die Moral wird auf diese Weise den Rationalitäten der Funktionssysteme „Wirtschaft“ oder „Politik“ untergeordnet, durch sie quasi gefangengenommen: Zwar äußert sich moralisch „gutes“ Verhalten nach wie vor in Achtung und moralisch schlechtes Ver-

halten in Verachtung; Achtung verdient jedoch aus der Perspektive des Systems „Wirtschaft“ der *wirtschaftlich* Erfolgreiche, Verachtung der *wirtschaftlich* Erfolglose – nicht anders als im System „Politik“, in dessen Beobachtungsweise als „gut“ gilt, was zum Wahlsieg verhilft, und als „schlecht“ und verachtenswert, was die Stimmenmehrheit gefährdet.

Um Missverständnissen vorzubeugen: Die Unternehmer oder die Unternehmungen sind nicht „die Wirtschaft“ (Baecker 1999: 300ff.), ebenso wenig wie die Politiker oder der Staat oder die Parteien „die Politik“ sind. Eine systemtheoretische Perspektive negiert nicht, dass Individuen oder Organisationen moralisch handeln können. Die Frage bleibt allerdings, unter welchen Voraussetzungen von Individuen in wirtschaftlichen oder politischen Organisationen moralisches Handeln erwartet werden kann bzw. was ganze Organisationen veranlasst, bei wirtschaftlichen oder politischen Entscheidungen Moral mit zu bedenken. Für den einzelnen Politiker, für den einzelnen Manager, der moralisch handelt, wird es gerade zum moralischen Problem, den Erwartungen der Organisation, der er angehört, entgegen zu handeln, solange er sich in seinem Handeln nicht auf Prämissen, Regeln, Vorschriften, Präzedenzfälle stützen kann, die innerhalb der Organisation Geltung haben oder als „gute Praxis“ anerkannt sind. Wenn Unternehmensethik die Lehre von den Normen ist, die in der Marktwirtschaft „zu einem friedensstiftenden Gebrauch der unternehmerischen Handlungsfreiheit anleiten sollen“ (Steinmann/Löhr 1994: 106), dann müssen solche Normen in den Unternehmen verankert sein. Das gilt für Unternehmen allgemein, und es gilt wohl erst recht für öffentliche Unternehmen, die sich über ihre Instrumentalität für die Wahrung öffentlicher Interessen legitimieren. Eine Unternehmensethik öffentlicher Betriebe schliesse damit Regeln und Verfahren ein, wie öffentliche Unternehmen politische Erwartungen und marktliche Herausforderungen in den Zielen und Strategien des Unternehmens vereinbaren,

welche Mittel angemessen und erlaubt sind oder was als „gute Praxis“ öffentlichen Wirtschaftens anzusehen ist und als generalisierte Erwartung die Mitgliedsrollen des Managements ebenso prägt wie den Sinn öffentlichen Wirtschaftens im Unterschied zur privaten „Erwerbswirtschaft“.

Gerade von derartigen Bindungen scheint sich aber die öffentliche Wirtschaft unter dem Druck von Markt und Wettbewerb lösen zu wollen. In der Illusion, befreit von politischen Erwartungen und Verhandlungsprozeduren, nach wenigen, klaren (betriebs-) wirtschaftlichen Parametern entscheiden zu können, wird übersehen, dass mit der Einschränkung der Kriterien der Entscheidungsspielraum nicht erweitert, sondern verengt wird. Die Hereinnahme zusätzlicher Entscheidungskriterien in Gestalt von öffentlichen Interessen oder politischen Aushandlungsregeln neben der Beobachtung von Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit vergrößert den Entscheidungsspielraum der Unternehmen und lässt offen, wie in jeder einzelnen Situation konkret entschieden wird und welchen Stellenwert wirtschaftliche oder politische Ziele jeweils erhalten sollen. Erst auf der Basis solcher Regeln und Verfahren lässt sich erwarten, dass der einzelne Manager eine Entscheidung im öffentlichen Interesse trifft, die er aus einem rein (betriebs-) wirtschaftlichen Kalkül weder hätte treffen noch legitimieren können. Eine Unternehmensethik öffentlichen Wirtschaftens bleibt deshalb darauf angewiesen, über die Köpfe der Manager hinaus legitimatorischen Rückhalt in Regeln, Strukturen und Verfahren zu finden, die den einzelnen Manager in die Lage versetzen, zwischen heterogenen oder sogar gegensätzlichen Erwartungen legitimerweise entscheiden zu können.

Der Preis, auf diese Weise Entscheidungsspielräume zu erweitern, bleibt allerdings zu zahlen: als erhöhte Unsicherheit und vergrößerte Komplexität des Entscheidungsprozesses im Unternehmen. Wenn eine unternehmensethisch begründete Moral öffentlichen Wirt-

schaftens jedoch mehr sein will als „eine Symbiose von Anstand und Heuchelei“ (Luhmann 1997: 1037), lässt sich in und von Organisationen nur über den Rückgriff auf Regeln und Verfahren der Zielbestimmung zwischen „guter“ und „schlechter“ Praxis öffentlichen Wirtschaftens unterscheiden. Öffentliche Unternehmen sind dann in dem Sinne „öffentlich“, in dem sie ihre Ziele nicht allein mit Blick auf den Markt, sondern im politisch-öffentlichen Aushandlungsprozess finden (Abromeit 1985). Die daraus erwachsende Politisierung betrieblicher Entscheidungen könnte allerdings in eine paradoxe Fragestellung münden: Ist es wirklich „gut“, im Unternehmen zwischen „guter“ und „schlechter“ Praxis unterscheiden zu wollen?

#### 4. Literatur

- Abromeit, H. (1985): Öffentlicher Zweck und öffentliche Kontrolle. Ansätze zu einer politischen Theorie der öffentlichen Unternehmung. In: Politische Vierteljahresschrift, Bd. 26, Nr. 3, S. 287 – 305.
- Baecker, D. (1999): Organisation als System. Frankfurt: Suhrkamp TBW.
- Edeling, T.; E. Stölting und D. Wagner (2004): Öffentliche Unternehmen zwischen Privatwirtschaft und öffentlicher Verwaltung. Eine empirische Studie im Feld kommunaler Versorgungsunternehmen. Wiesbaden: VS Verlag.
- Eichhorn, P. (2001): Die öffentliche Wirtschaft in Deutschland auf dem Weg ins 21. Jahrhundert. In: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Hrsg.: Die öffentliche Wirtschaft in Deutschland. Bestandsaufnahme zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Berlin, S. 7 – 13.
- Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (1994): Privatisierungsdogma widerspricht sozialer Marktwirtschaft. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 17, Nr. 3, S. 195 – 215.
- Harms, J. und C. Reichard (2003): Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors. Instrumente und Trends. Baden-Baden: Nomos.
- Lepsius, R. M. (1995): Institutionenanalyse und Institutionenpolitik. In: B. Nedelmann, Hrsg.: Politische Institutionen im Wandel. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 392 – 403.
- Luhmann, N. (1988): Die Wirtschaft der Gesellschaft. Frankfurt: Suhrkamp TBW.
- (1997): Die Gesellschaft der Gesellschaft. Frankfurt: Suhrkamp.
- Richter, R. und E. Furubotn (1996): Neue Institutionenökonomik. Tübingen: Mohr.
- Steinmann, H. und A. Löhr (1994): Grundlagen der Unternehmensethik. Stuttgart: Schaeffer-Poeschel.
- Stichweh, R. (1994): Berufsbeamtentum und öffentlicher Dienst als Leitprofession. In: R. Stichweh: Wissenschaft, Universität, Professionen. Frankfurt: Suhrkamp TBW, S. 379 – 394.

Willke, H. (1995): Systemtheorie III. Steuerungstheorie. Stuttgart/Jena: Fischer.



# 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.

# **ex-post Prüfung vs. ex-ante Beratung. Wandel der Rechnungsprüfungsämter als Reaktion auf neue Korruptionsrisiken?!**

*Uwe Bekemann*

## **1. Problemstellung**

Ist der Wandel der Rechnungsprüfungsämter als Reaktion auf neue Korruptionsrisiken zu verstehen? Konsequenz des Wandels ist laut dem Thema, unter dem dieser Vortrag steht, die Stärkung der ex-ante Beratung als Teilaufgabe der Rechnungsprüfungsämter neben der ex-post Prüfung.

Die Fragestellung, die zugleich auch als Feststellung formuliert worden und damit gegebenenfalls sogar als Auftrag zu verstehen ist, vermittelt einen deutlichen Grad an Absolutheit. Um der Thematik näher treten zu können, ist die Auflösung dieser gleichzeitig komplexen Frage und Aussage in mehrere Teilaspekte hilfreich.

Gibt es einen Wandel der Rechnungsprüfungsämter oder ist ein solcher erforderlich? Ist ein solcher eventueller Wandel (auch) eine Reaktion auf neue Korruptionsrisiken? Auf welche neuen Korruptionsrisiken könnte der Wandel geantwortet haben?

Was können die ex-post Prüfung und die ex-ante Beratung jeweils zur Erfüllung der Aufgabe „Rechnungsprüfung“ beitragen? Welche Potenziale eröffnen sie und welchen Grenzen unterliegen sie? Inwieweit können sie neuen Korruptionsrisiken entgegen wirken?

## 2. ex-post Prüfung und ex-ante Beratung - Kennzeichen und Merkmale

Bevor den aufgeworfenen Fragen nachgegangen werden kann, ist zunächst zu klären, was unter ex-post Prüfung und ex-ante Beratung zu verstehen ist und wie sich beide Maßnahmen der Rechnungsprüfung voneinander abgrenzen.

Bei der ex-post Prüfung liegen bereits Verwaltungsergebnisse vor, denen das Interesse des Rechnungsprüfungsamtes gewidmet wird.<sup>1</sup> Diese Ergebnisse werden einem Soll-Ist-Vergleich unterzogen. Das Rechnungsprüfungsamt bestimmt das Verfahren, trifft die Entscheidungen in zeitlicher Hinsicht und setzt die Prüfungsziele fest.<sup>2</sup> Im Ergebnis werden Einschätzungen und Urteile zu abgeschlossenen (Teil-) Sachverhalten abgegeben. Demgegenüber richtet sich das Augenmerk der ex-ante Beratung immer auf die Bestimmung des Solls für die Zukunft. Dies gilt auch für die Sonderform der gutachterlichen Stellungnahmen. Im Zuge einer ex-post Prüfung ist die Rechnungsprüfung gehalten, konstruktive Vorschläge für das zukünftige Verwaltungshandeln zu unterbreiten, sofern die Prüfungsmaterie Gestaltungsspielräume eröffnet. Diese Vorschläge sind jedoch nicht mit ex-ante Beratungshandlungen zu verwechseln.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Damit werden auch so genannte begleitende Prüfungen erfasst, in denen zumindest Teilergebnisse Prüfungsmaterie werden.

<sup>2</sup> Sofern es sich nicht um dem Amt auferlegte Pflichtprüfungen handelt, gehen die Befugnisse des Rechnungsprüfungsamtes noch weiter. So liegt dann u.a. schon die Entscheidung über das Ob der Prüfung und umfassend über die Prüfungsgegenstände in der Befugnis des Amtes.

<sup>3</sup> Die zeitgemäße ex-post Prüfung zeigt nicht nur Mängel und Fehler auf, sondern erlangt im Falle deren Erkennens ihre eigene Effektivität dadurch, dass das Verwaltungshandeln verbessert wird, wozu sie das eigene Wissen und die eigenen Vorstellungen einbringt [so auch die Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) 2000, „Praxis der kommunalen Rechnungsprüfung“ Bericht 9/2002, Seite 15, Ziffer 2.3.1].

Teilweise wird als Abgrenzungskriterium auch die Bitte um Beratung angeführt, die der Prüfung unterliegende Stellen an das Rechnungsprüfungsamt richten können.<sup>4</sup> Da jedoch auch ex-post Prüfungen erbeten werden können,<sup>5</sup> erscheint dieses Kriterium zur Abgrenzung nicht geeignet zu sein.

### **3. Wandel der Rechnungsprüfungsämter**

#### **3.1 Bemerkungen zum Status Quo**

Die Antwort auf die Frage, ob es einen Wandel der Rechnungsprüfung bereits gibt, hängt natürlich von den jeweiligen Verhältnissen vor Ort ab. Um einen generellen Wandel der Rechnungsprüfungsämter feststellen zu können, müsste eine Erhebung stattfinden, die es aber mit Anspruch auf Vollständigkeit nicht gibt. Auf der Basis der veröffentlichten Meinung und - sofern man vielfältige persönliche Kontakte hierzu nutzen kann - der Schilderungen der jeweils eigenen Arbeitssituation von Rechnungsprüferinnen und -prüfern, kann man heute mit Fug und Recht behaupten, dass ein Wandel eingetreten ist, der zumindest die Rechnungsprüfungsämter der großen und mittelgroßen Städte sowie der Landkreise erfasst hat. Worin dieser Wandel besteht und in welchen Aufgabenbereichen er sich zeigt, bleibt in der Folge zu betrachten.

---

<sup>4</sup> So auch die KGSt im angegebenen Bericht, Seite 14, Ziffer 2.3.

<sup>5</sup> Und in der Praxis gelegentlich auch tatsächlich erbeten werden.

### ***3.1.1 Auslöser des Wandels***

Früher war es nicht selten, dass sich die Rechnungsprüfung damit begnügte, Prüfungen mit einer Beanstandung abzuschließen, die folgendem Beispiel ähnlich war: „Die Verwaltung hat im Jahre X von den Lieferanten eingeräumte Skontoabzüge in Höhe von 160 DM nicht genutzt, was hiermit beanstandet wird“. Von der so angesprochenen Verwaltung konnte erwidert werden: „Eingeräumte Skontoabzüge werden in Zukunft genutzt“. Dass die Prüfung nicht viel gebracht hat, konnte auch schon daran abgelesen werden, dass die Beanstandung im Rahmen einer irgendwann folgenden Prüfung lautete: „Erneut musste beanstandet werden, dass die Verwaltung eingeräumte Skontoabzüge nicht immer genutzt hat, was zur Feststellung eines Schadens in Höhe von 120 DM geführt hat“.

Die Erkenntnis, dass derartige Ergebnisse der Prüfung nicht befriedigen und den Ressourceneinsatz nicht rechtfertigen konnten, führte zu einer Neuorientierung und zu dem hier behandelten Wandel.

### ***3.1.2 Kennzeichen des Wandels***

Kennzeichnend für den eingetretenen Wandel ist vor allem die Leistungs- und Wirkungserwartung sowie die Wirtschaftlichkeitserwartung, der die Rechnungsprüfung unterzogen wird und der sie sich auch selbst stellt. Heute steht die Rechnungsprüfung unter dem Anspruch effektiv und effizient zu sein. Dieser Anspruch stellt sich genauso an die Prüfbereiche. Die Prüfung ist effektiv, wenn sie eine effektive und effiziente Aufgabenerfüllung in den prüfungsrelevanten Bereichen feststellt oder zu einer solchen führt oder beiträgt; sie ist effizient, wenn die jeweiligen Prüfungsziele möglichst Ressourcen schonend erreicht werden.



In der Konsequenz hat das Streben nach mehr Effektivität und Effizienz zu bedeutenden Änderungen der ex-post Prüfung geführt (von der Prüfungsplanung bis hin zur Präsentation der Ergebnisse und zum Ausräumungsverfahren); in einer weiteren Konsequenz kam es quasi zur Neuentdeckung der ex-ante Beratung als Aufgabe und Möglichkeit der Rechnungsprüfung.

Moderne Rechnungsprüfung zeichnet sich heute auch dadurch aus, dass sie - vom Auftreten eines eine Prüfung erfordernden bestimmten Sachverhalts losgelöst - alle Prüffelder global zu identifizieren und den Bedarf auf Maßnahmen der Rechnungsprüfung abzuschätzen vermag. In Abhängigkeit von den erkannten Prioritäten, von den jeweils gesetzten Schwerpunkten, den grundsätzlich zur Verfügung stehenden alternativen Handlungsmethoden und der jeweiligen Ressourcenbindung wird die Maßnahme der Rechnungsprüfung geplant und durchgeführt.

Zur Korruptionsbekämpfung sind ex-post Prüfungen wie ex-ante Beratungen Maßnahmen, mit denen grundsätzlich eine effektive Rechnungsprüfung erreicht werden kann. Das verfolgte Ziel ist die jeweils maßgebliche Einflussgröße bei der Auswahl der Maßnahme, die Aussicht auf den Grad der Zielerreichung eine Messgröße.

Kennzeichen des Wandels der Rechnungsprüfung ist hier auch der Stellenwert der ex-ante Beratung, der sich weite Betätigungs- und Wirkfelder eröffnen.

### ***3.1.3 Korruptionsbekämpfung: sachliche Lokalisierung des Wandels***

Ein Wandel der Rechnungsprüfung ist im Aufgabenfeld der Korruptionsbekämpfung nicht mit genereller Geltung zu konstatieren. Somit bedarf es einer Einschränkung der Aussage, dass die Rechnungsprüfungsämter einen Wandel hinter sich haben, um Ungenauigkeiten und darauf basierende falsche Eindrücke zu

vermeiden. Um den Wandel sachlich zu lokalisieren, muss man sich die Aufgabenfelder und -aufgaben der Rechnungsprüfung genauer ansehen.

Die weitere Erörterung soll im Folgenden beispielhaft anhand der Regelungen für die kommunale Rechnungsprüfung in NRW und dem Thema dieses Beitrags entsprechend auf die Sicht der Korruptionsbekämpfung konzentriert geschehen. Dabei wird das Ende des Betrachtungszeitraumes auf den 31.12.2004<sup>6</sup> gesetzt. Die für NRW getroffenen Aussagen sind im Wesentlichen auf andere Bundesländer übertragbar.<sup>7</sup>

Eine an den gesetzlich beschriebenen Aufgaben<sup>8</sup> orientierte globale Betrachtung verdeutlicht: Den Aufgabenfeldern der

---

<sup>6</sup> Mit Wirkung vom 01.01.2005 wurde durch das Gesetz über ein Neues Kommunales Finanzmanagement für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen (Kommunales Finanzmanagementgesetz NRW - NKFG NRW) vom 16.11.2004, Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen - Nr. 41 vom 24.11.2004, eine Neuregelung auch der örtlichen Rechnungsprüfung vorgenommen. Diese aber bleibt in der weiteren Betrachtung außen vor. Mit dem Gesetz wurde auch der Begriff des Rechnungsprüfungsamtes aufgegeben; dieser wird jedoch u.a. mit Hinweis auf den Betrachtungszeitraum im vorliegenden Beitrag weiter verwendet.

<sup>7</sup> Die Regelungen über die Aufgaben der örtlichen kommunalen Rechnungsprüfung sind in den Kommunalverfassungen der einzelnen Bundesländer weitgehend gleich. Die bestehenden geringen Unterschiede sind im Sinne des vorliegenden Beitrags unerheblich. Die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg mit ihren Rechnungshöfen werden von der vorstehenden Aussage nicht erfasst.

<sup>8</sup> Zu den durch die GO NRW gesetzlich übertragenen Aufgaben zählen u.a.

- die Prüfung der Rechnung,
- die laufende Prüfung der Kassenvorgänge und Belege zur Vorbereitung der Prüfung der Jahresrechnung,
- die dauernde Überwachung der Gemeindegasse und ihrer Sondervermögen sowie Kassenprüfungen,
- bei Automation im Bereich der Haushaltswirtschaft der Gemeinde und ihrer Sondervermögen die Prüfung der Programme vor ihrer Anwendung,
- die Prüfung von Vergaben.

Rechnungsprüfung kommt im Hinblick auf die Korruptionsbekämpfung eine unterschiedliche Relevanz zu.<sup>9</sup> Eine ex-ante Beratung kann nicht in allen Prüffeldern als Maßnahme der Rechnungsprüfung in Betracht kommen.

Ein Vergleich der aktuellen Regelungen mit der etliche Jahre alten Vorgängerregelung zeigt, dass sich keine inhaltlichen Änderungen ergeben haben. Demnach geht ein Wandel der Rechnungsprüfung auf innere Entwicklungen zurück. Dieser muss auf geänderten Prüfungsansätzen und -standards basieren.

Der bereits bestätigte Wandel der Rechnungsprüfungsämter im kommunalen Bereich basiert darauf, dass man vor Ort den eigenen Bedarf an Wandel erkannt hat. Prüfungsmaßnahmen zur Korruptionsbekämpfung sind auf kommunaler Ebene als notwendig erachtet worden. Wo die Korruptionsbekämpfung ausdrücklich eine eigene Aufgabe des Rechnungsprüfungsamtes geworden ist, wurde diese vom Rat initiativ übertragen.

An dieser Einschätzung ändert auch nichts, dass der nordrhein-westfälische Landtag am 15. Dezember 2004 das Korruptionsbekämpfungsgesetz (KorruptionsbG NRW)<sup>10</sup>

---

Zu den Aufgaben, die von der Gemeindeordnung ausdrücklich als vom Rat übertragbar genannt werden, zählen beispielsweise

- die Prüfung der Vorräte und Vermögensbestände,
- die Prüfung von Anordnungen vor ihrer Zuleitung an die Kasse,
- die Prüfung der Verwaltung auf Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit,
- die Prüfung der Wirtschaftsführung und des Rechnungswesens der Sondervermögen.

<sup>9</sup> So ist beispielsweise die Prüfung von Vergaben aus der Sicht der Antikorruption ein besonders wichtiges Betätigungsfeld für die Rechnungsprüfung, während die Prüfung der Programme bei Automation im Bereich der Haushaltswirtschaft allein unter diesem engen Ansatz eine nachgeordnete Priorität hat.

<sup>10</sup> Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG) vom 16. Dezember 2004

verabschiedet hat, welches am 01. März 2005 in Kraft getreten ist und auch die Rechnungsprüfung in die Korruptionsbekämpfung mit einbezieht.

Am Beispiel der Stadt Bielefeld bestätigt sich sowohl allgemein der Wandel der Rechnungsprüfung als auch deren Annahme der Korruptionsbekämpfung als eigenständige Aufgabe der Rechnungsprüfung aufgrund kommunaler Initiative (wobei die dem Wandel unterliegenden Bereiche weiterhin zu lokalisieren bleiben). Dem städtischen Rechnungsprüfungsamt sind auf Ratsbeschluss und ohne entsprechende gesetzliche Nennung der Aufgaben folgende übertragen worden:

- (1) die gutachtliche Stellungnahme zu allen wesentlichen organisatorischen Maßnahmen,
- (2) die Mitwirkung bei der Einführung und Gestaltung neuer Führungs- und Steuerungsinstrumente,
- (3) die Mitwirkung bei der Aufklärung von Fehlbeständen am Vermögen der Stadt,
- (4) die Prüfung von Bauausführungen und Bauabrechnungen,
- (5) die Prüfung der Verwendung von öffentlichen Mitteln aufgrund besonderer gesetzlicher Bestimmungen bzw. vertraglicher Vereinbarungen,
- (6) die Aufgaben einer zentralen Antikorruptionsstelle.

Die Aufgaben unter den Ziffern 1, 2 und 6 sind ganz bzw. überwiegend solche einer ex-ante Beratung. Die unter 6. genannte Aufgabe dient vollständig der Begegnung von Korruptionsrisiken, die beiden erstgenannten können nur umfassend wahrgenommen werden, wenn standardmäßig auch jeweils die Korruptionsprävention thematisiert wird.

---

(veröffentlicht im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen - Nr. 1 vom 4. Januar 2005).

Die Aufgabe unter Ziffer 4 dient in ganz erheblichem Maße der Korruptionsbekämpfung; für eine ex-ante Beratung besteht wenig Raum.<sup>11</sup>

### **3.1.4 Resümee**

Ein Wandel der Rechnungsprüfungsämter ist - zumindest als etablierter Trend – eingetreten. Dies lässt sich bspw. an der verstärkt wahrgenommenen ex-ante Beratung als Maßnahme der Rechnungsprüfung zeigen. Des Weiteren ist insofern ein Wandel eingetreten, als sich nun auch die ex-post Prüfung unter Effektivitäts- und Effizienzaspekten neu ausgerichtet hat. Wirksame Rechnungsprüfung nutzt grundsätzlich gleichberechtigt die Maßnahmen ex-ante Beratung und ex-post Prüfung und macht die jeweilige Wahl vom gesetzten Ziel abhängig.

Ex-post Prüfung und ex-ante Beratung sind somit zwei wichtige Standbeine der Rechnungsprüfung, die einen Platz nebeneinander haben und hinsichtlich der Korruptionsbekämpfung beide unverzichtbar sind.<sup>12</sup>

Nicht alle Aufgabenbereiche der Rechnungsprüfung stehen der ex-ante Beratung gleichermaßen offen. Wo ex-ante Beratung keinen Raum hat, zeigt sich der Wandel ausschließlich in der Qualifizierung der ex-post Prüfung. In klassischen Bereichen der ex-post Prüfung erreicht die Rechnungsprüfung, sofern auch der ex-ante Beratung Raum eröffnet ist, die größte Wirkung, wenn sie grundsätzlich auf

---

<sup>11</sup> Maßnahmen der begleitenden Prüfung sind möglich und angebracht, bleiben an dieser Stelle jedoch unbetrachtet. Auf Zusammenhänge mit der Aufgabe „Prüfung der Vergaben“ wird verwiesen.

<sup>12</sup> Die Diskussion zum Thema vermittelte in der Vergangenheit nicht selten den Eindruck, dass Verfechter einer Qualifizierung der ex-ante Beratung zugleich die ex-post Prüfung als althergebracht und unmodern einschätzten, deren Nutzen im Vergleich zur ex-ante Beratung geringer schätzten.

beide Maßnahmen setzt. Unterlässt sie dies, so untergräbt sie die eigene Effektivität.<sup>13</sup>

Der eingetretene Paradigmenwechsel sowohl in Zusammenhang mit der ex-ante Beratung als auch der ex-post Prüfung ist in mancherlei Hinsicht mit dem Wort „Wandel“ vielleicht sogar zu harmlos umschrieben. Beachtet man die lange Tradition der Rechnungsprüfung und deren herkömmliche Sichtweisen und Verhaltensparameter, so hat die Veränderung teilweise schon etwas Revolutionäres an sich.

### **3.2 Erforderlichkeit des Wandels, Potenziale und Grenzen alternativer Maßnahmen**

Der - zumindest mit einem etablierten Trend - festgestellte Wandel der Rechnungsprüfungsämter war erforderlich, um die Effektivität und Effizienz der Rechnungsprüfung zu steigern. In einigen Aufgabenbereichen zeigte sich der Wandel insbesondere auch in einer Verstärkung der Ausrichtung auf die ex-ante Beratung. Dies war nicht zuletzt auch hinsichtlich der Korruptionsbekämpfung erforderlich, um die Prävention zu qualifizieren. Dieser Bereich wurde und wird von der ex-post Prüfung nicht ausreichend und auch im Verfahren nicht ausreichend früh abgedeckt.

---

<sup>13</sup> Dies wird am Beispiel der Prüfung der Vergaben besonders deutlich. Neben der unverzichtbaren ex-post Prüfung ist eine ex-ante Beratung nicht nur möglich, sondern zwingend erforderlich. Beispielsweise erreicht die Rechnungsprüfung hierdurch zur Frage, wie eine Leistungsbeschreibung auszusehen hat, frühzeitig und umfassend eine Umsetzung durch die der Prüfung unterliegenden Stellen. Die ex-post Prüfung würde erst nachträglich ansetzen können; zudem würden erfahrungsgemäß eher die Aspekte thematisiert, zu denen im Einzelfall Mängel festzustellen waren, und Empfänger der Ausführungen des Rechnungsprüfungsamtes wäre ebenso erfahrungsgemäß nur diejenige Stelle, von der die zur Prüfungsbeanstandung führende Vergabe bearbeitet wurde.

### ***3.2.1 Potenziale und Grenzen der ex-ante Beratung***

Durch die ex-ante Beratung trägt die Rechnungsprüfung dazu bei, dass im Vorfeld der Verwirklichung von Sachverhalten<sup>14</sup> die Aspekte und Maßgaben berücksichtigt und möglichst umgesetzt werden, denen sich die Rechnungsprüfung im Rahmen der eigenen Aufgabenstellung zu widmen hat. Die vom Prüfbereich unabhängige Betrachtung durch die Rechnungsprüfung sichert die neutrale, ganzheitliche und umfassende Bewertung und dient damit der sachgerechten, insbesondere rechtmäßigen, wirtschaftlichen und zweckmäßigen Entscheidung. Wird dieser Vorgang von den Folgen für das Gemeinwesen gelöst und allein auf die Legitimation der Rechnungsprüfung abgestellt, so kann die ex-ante Beratungsfunktion auch als Vorwegnahme der ex-ante Prüfung gesehen werden.<sup>15</sup>

Grundsätzlich treffen eben diese Potenziale der ex-ante Beratung durch das Rechnungsprüfungsamt auch auf die Tätigkeit der Korruptionsprävention zu. Gerade in diesem Aufgabenfeld aber kommt es der Rechnungsprüfung zugute, dass sie einen Gesamtüberblick über die Verwaltung hat, der einerseits den einzelnen Dienststellen natürlicherweise oft fehlt und andererseits auch in anderen Bereichen mit Querschnittsaufgaben nicht immer bzw. nicht hinsichtlich der Korruptionsprävention vorhanden ist. Als Erkenntnisquelle und somit als Basis einer ex-ante Beratung kann zudem auf Prüfungserkenntnisse gesetzt werden, die in anderen Verfahren und auch in verschiedenen Bereichen der Verwaltung gewonnen worden sind.

Dem gegenüber dürfen aber auch die Grenzen nicht vernachlässigt werden, die einer ex-ante Beratung durch das

---

<sup>14</sup> Hierbei kann es sich sowohl um große und komplexe Sachverhalte wie um Einzelfragen handeln.

<sup>15</sup> So wohl auch die KGSt a.a.O., Seite 15, Ziffer 2.3.2.

Rechnungsprüfungsamt gesetzt sind.<sup>16</sup> Unabdingbare Voraussetzung für eine neutrale ex-post Prüfung durch die Rechnungsprüfung ist, dass sie nicht bereits durch eine ex-ante Tätigkeit in eine Entscheidungsverantwortung getreten ist. Eine ex-ante Beratung, die zu einer Verwischung der strikten Funktions- und Aufgabentrennung zwischen dem Verwaltungshandeln und der Rechnungsprüfung führen würde, ist weder kommunalverfassungsrechtlich zulässig noch mit den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Prüfung vereinbar; wenn die Rechnungsprüfung ex-post prüfen würde, was sie selbst ex-ante in der Form der „Beratung“ entschieden hat, wäre keine neutrale und objektive Rechnungsprüfung im Wortsinn mehr gegeben.

Die beschriebene Grenze der ex-ante Beratung allgemein gilt auch für die Korruptionsprävention. Diese ist eine Verwaltungsaufgabe wie jede andere, einerseits eine solche in der Eigenverantwortung jeder Dienststelle, andererseits aber auch eine Aufgabe der Gesamtverwaltung. Die Entscheidungen zur Prävention sind von diesen zu treffen, wobei die Rechnungsprüfung so weit allgemein beraten darf, dass sie nicht in die Nähe einer Gestaltung der Verhältnisse kommt, um späteren ex-post Prüfungen nicht den Raum zu nehmen.

Hinsichtlich der Korruptionsprävention könnten Einschränkungen der Möglichkeiten für neutrale und objektive ex-post Prüfungen sogar zum Auftreten von Präventionslücken führen und den Sinn einer Beratung durch das Rechnungsprüfungsamt in das Gegenteil verkehren.

---

<sup>16</sup> An dieser Stelle sollen nur Rechts- und Zweckmäßigkeitsaspekte angesprochen werden. Faktische Grenzen wie nicht ausreichende und nicht in einem angemessenen Zeitraum erwerbbar Fachkenntnisse im Einzelfall, unzureichende Prüfungsrechte oder ein Mangel an Ressourcen setzen der Beratungstätigkeit durch das Rechnungsprüfungsamt zwar ebenfalls Grenzen, bleiben aber wegen des theoretischen Ansatzes außen vor.



### ***3.2.2 Potenziale und Grenzen der ex-post Prüfung***

Die ex-post Prüfung im Rahmen der Korruptionsbekämpfung verfolgt einerseits den allgemein mit ihr verbundenen Zweck, durch die Prüfung abgeschlossener Vorgänge das korrekte (Verwaltungs-) Handeln festzustellen sowie aus den Erkenntnissen Entscheidungshinweise für die Zukunft abzuleiten. Indem die Rechnungsprüfung neutral und objektiv, somit losgelöst von im Prüfbereich eventuell gesehenen Entscheidungsbeschränkungen oder -zwängen eine Bewertung der getroffenen Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung vornimmt, verschafft sie dieser als eigenständige Aufgabe im Prüfbereich Geltung und wirkt einer Überlagerung der Entscheidungen zur Korruptionsprävention durch fremde Gesichtspunkte entgegen.

Andererseits folgt die ex-post Prüfung im Rahmen der Rechnungsprüfung zum Teil Ansätzen, denen auch die Repression<sup>17</sup> im Rahmen der Strafverfolgung unterliegt. Die Repression erzeugt den notwendigen Druck, um ethisches und moralisches Verhalten zu unterstützen. Die Feststellung negativer Prüfergebnisse in Folge einer ex-post Prüfung sowie das damit einhergehende Drohen einer Prüfungsbeanstandung, die folgenreiche dienst- oder arbeitsrechtliche Konsequenzen mit sich ziehen kann, erzeugt ebenfalls Druck auf die der Prüfung unterliegenden Stellen und handelnden Personen. Damit kommt auch der ex-post Prüfung eine wichtige Funktion zu, regelkonformes Verhalten und Entscheiden zu unterstützen. Hiermit ist eine Präventivwirkung verbunden, die sich aber in diesem Zusammenhang dahingehend verkürzt, dass dem Rechnungsprüfungsamt kein Raum für Beanstandungen gegeben werden soll.

---

<sup>17</sup> Ausgehend vom lateinischen Stammwort „reprimere“ wird der Begriff der Repression mit der Bedeutung „Hemmung, Zurückdrängung“ verwendet.

Umfassende Prüfungsrechte wirken dem Entstehen kontrollfreier Räume entgegen. Indem das Rechnungsprüfungsamt innerhalb des ihm übertragenen Aufgabengebietes ex-post in grundsätzlich alle Verwaltungsbereiche Einblick nehmen kann, um eine neutrale Prüfung, eine wirksame Kontrolle durchzuführen, werden kontrollfreie Räume vermieden, was eine Präventivwirkung entfaltet.

Allerdings heißt ex-post eben auch schon dem Wortsinn nach, dass zunächst mit Hilfe der Prüfung ein nicht umfassend wünschenswerter Zustand angeprangert wird. Dies bedeutet gleichzeitig, dass bis zu diesem Zeitpunkt dieser nicht wünschenswerte Zustand Bestand hat. Hinsichtlich der Korruptionsbekämpfung führt die ex-post Prüfung in diesem Fall einerseits zum Erfolg des Erkennens von Präventionslücken oder gar zu dolosen Einzelfällen, die andererseits aber zuvor nicht verhindert worden sind.

### ***3.2.3 Vergleichende Betrachtung und Resümee***

Das Verhältnis zwischen ex-ante Beratung vs. ex-post Prüfung kann besonders auch hinsichtlich der Korruptionsbekämpfung mit dem aus der Welt der Medizin stammenden Slogan „vorbeugen ist besser als heilen“ recht treffend beschrieben werden. „Heilen bei Krankheit trotz Vorbeugung“ und „Vorsorgeuntersuchungen zur Früherkennung“ sind die sinnvollen und notwendigen Ergänzungen.

Während die ex-ante Beratung verstärkt schon auf das Erreichen beanstandungsfreier Ergebnisse ausgerichtet ist und dem Entstehen von Mängeln entgegenwirkt, dient die ex-post Prüfung losgelöst von der auch ihr nicht abzusprechenden Präventivwirkung eher

- der Sicherung einer neutralen und unbeeinflussten Kontrolle,

- dem Erkennen von Mängeln, um daraus Handlungsbedarfe für die Zukunft ableiten zu können. Diese Mängel, auch solche der Prävention, sind damit bereits eingetreten.
- dem Erkennen zielentsprechender, also positiv zu sehender Verhältnisse im Prüfbereich, die es zu bestätigen und zu sichern gilt, wobei sich die Prüfung entscheiden sollte, ob die für das positive Ergebnis erkennbaren Kausalzusammenhänge auf andere Organisationsbereiche übertragen werden können.

Von der schon erwähnten Repression im Strafrecht weiß man, dass sie hinsichtlich der Korruptionsbekämpfung ein verkürzter Denkansatz ist. Die „Feuerwehrfunktion“ Repression kann die Mittel der Prävention und der Kontrolle weder ersetzen noch entbehrlich machen. Dies gilt auch für die ähnliche Begleitfunktion im Rahmen der Rechnungsprüfung. Die Rechnungsprüfungsämter haben aber insbesondere die Aufgabe wie auch grundsätzlich die Möglichkeiten, sowohl durch ex-ante Beratung als auch ex-post Prüfung sich der Prävention anzunehmen und Kontrolle auszuüben.

## **4. Wandel der Rechnungsprüfungsämter (auch) als Reaktion auf neue Korruptionsrisiken?**

### **4.1 Neue Korruptionsrisiken**

Vielfältige Entwicklungen u.a. staatlicher, gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und zwischenstaatlicher Art beeinflussen das Korruptionsrisiko. Unter dem Filter des Themas, unter dem dieser Beitrag steht, zählen in einer ungeordneten Aufzählung u.a. hierzu:

- Ausgliederung von Aufgaben der Verwaltung auf Tochterunternehmen,

- Lockerung von Vergabevorschriften,
- Entwicklung zur grenzüberschreitenden Kriminalität,<sup>18</sup>
- Suche nach neuen Finanzierungsquellen, z.B. über Sponsoring,
- geänderte Vorstellungen von Ethik und Moral.
- Beschneidung von Prüfungsrechten der Rechnungsprüfungsämter, Schmälerung deren Ressourcen.

Eine abschließende Aufzählung ist weder möglich noch wäre diese hilfreich.

#### **4.2 Kausalität zwischen dem Wandel der Rechnungsprüfungsämter und neuen Korruptionsrisiken**

Wie bereits dargestellt worden ist, war es die Erkenntnis, dass - bewusst überspitzt formuliert - „erbsenzählerische“ Ergebnisse der Rechnungsprüfung nicht befriedigen und den Ressourceneinsatz nicht rechtfertigen konnten, die ursprünglich zum Prozess der Neuorientierung führte. Die ex-ante Beratung fand im Verlauf des Prozesses, der ab Beginn der 90er Jahre Fahrt aufnahm, zunehmend Beachtung. Korruptionsrisiken waren in Deutschland immer gegeben; diese wurden nur nicht gesehen bzw. ‚ausgeblendet‘.

Seit der Annahme der Korruptionsbekämpfung als Aufgabe der Rechnungsprüfung stellt sich für die Rechnungsprüfungsämter unter Beachtung der jeweils verfolgten Ziele die Frage, welche der

---

<sup>18</sup> Diese war ein besonders wichtiges Thema auf dem G8-Gipfel in Genua im Juli 2001. Korruption wurde in Zusammenhang mit einer Anzahl anderer internationaler Verbrechen gebracht, die ähnliche Gegenmaßnahmen erfordern, z.B. Geldwäsche. Bemerkenswert ist die Wahrnehmung der Korruption als globales Phänomen.

grundsätzlich in Betracht kommenden Maßnahmen der Rechnungsprüfung auszuwählen ist. Ex-ante Beratung ist eine geeignete Maßnahme zur Korruptionsprävention, unabhängig ob die Korruptionsrisiken als neu oder hergebracht angesehen werden. Korruptionsrisiken, die durch eine Beschränkung der Rechnungsprüfung entstehen, bilden eine Sonderrolle. Wenn Prüfungsrechte generell eingeschränkt werden, gilt dies für die ex-ante Beratung ebenso wie für die ex-post Prüfung. Werden die Ressourcen so erheblich begrenzt, dass eine qualifizierte umfassende ex-post Prüfung nicht mehr gesichert ist, kann die ex-ante Beratung diese Lücke nicht (vollends) schließen.

Im Tenor kann festgehalten werden, dass die verstärkte ex-ante Beratung ein Kennzeichen des Wandels der Rechnungsprüfungsämter schlechthin ist. Sie ist nicht originär Folge des Aufkommens neuer Korruptionsrisiken, aber sehr wertvoll, um diesen wie auch den hergebrachten Korruptionsrisiken wirksam zu begegnen. Da die Möglichkeiten der ex-post Prüfung hinsichtlich der Korruptionsprävention unzureichend sind, ist die ex-ante Beratung als eigener Schwerpunkt das gebotene zweite Standbein.

## **5. Praxis der Korruptionsbekämpfung durch Rechnungsprüfung**

Die Korruptionsbekämpfung war bis Mitte der 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts ein Thema, dem sich auch die Rechnungsprüfung nur nachrangig bzw. am Rande anderer Maßnahmen widmete.<sup>19</sup> Dies war darauf zurückzuführen, dass Korruption in Deutschland als Randerscheinung ohne praktische Bedeutung galt bzw. man allgemein Deutschland gern als korruptionsfrei sah.

Als mit dem Bekanntwerden auch spektakulärer inländischer Fälle von Korruption deutlich wurde, dass die bisherigen Einschätzungen abwegig gewesen und landesweit die Vorkehrungen gegen Korruption unzureichend waren, setzte ein dramatischer Wandel ein, der auch die Rechnungsprüfung erfasste bzw. an dem sich auch die Rechnungsprüfungsämter beteiligten.

### **5.1 Positionierung der Rechnungsprüfungsämter**

Die Stellung eines Rechnungsprüfungsamtes im Verfahren zur Korruptionsbekämpfung hängt von verschiedenen (übergeordneten) organisatorischen Entscheidungen ab. Es kann beispielsweise entweder ausdrücklich als Antikorruptionsstelle mit daraus resultierenden Aufgaben eingerichtet werden oder es kann lediglich für die Prüfung der Tätigkeit einer separaten Antikorruptionsstelle zuständig sein.

Die nachfolgenden Ausführungen tragen dem Rechnung, indem sie zunächst neutral den jeweiligen Gegenstand zur Korruptionsabwehr behandeln, um dann die Rolle der Rechnungsprüfung unabhängig von den organisatorischen

---

<sup>19</sup> Dies gilt zum Beispiel für die Prüfung von Vergaben, deren erklärtes erstrangiges Ziel nicht die Korruptionsbekämpfung war.

Gegebenheiten zu beleuchten. Somit bleibt im Rahmen der Erörterungen u.a. außen vor, ob ein Verfahren zur Korruptionsprävention vom Rechnungsprüfungsamt angestoßen wird oder ob dieses „nur“ beteiligt ist.

## **5.2 Antikorruptionskonzept, Korruptionsprävention mit Dauerwirkung**

Die ex-ante Beratung kommt insbesondere hinsichtlich der Einführung von Präventionsmaßnahmen nach einem Antikorruptionskonzept in Betracht, wobei sowohl Aspekte mit verwaltungsweiter Bedeutung als auch auf einzelne Organisationsbereiche begrenzte Sachverhalte Beratungsgegenstand sein können.<sup>20</sup>

Über die ex-post Prüfung wird erkennbar, ob wirksame Präventionsmaßnahmen getroffen worden sind oder sich Handlungsbedarf ergibt.

### ***5.2.1 Schwachstellenanalyse / Risikoanalyse***

Entscheidungen über Maßnahmen zur Korruptionsprävention sollten grundsätzlich auf der Basis einer gezielten und möglichst stellenscharf durchgeführten Schwachstellen- bzw. Risikoanalyse getroffen werden. In diesem Verfahren werden die korruptionsanfälligen Bereiche und Stellen ermittelt und dokumentiert. Folgende Aspekte eignen sich als Kriterien zur Ermittlung des Gefährdungspotenzials (ohne Anspruch auf Vollständigkeit):

---

<sup>20</sup> Beispielsweise kann der verwaltungsweite Umgang mit Sponsoring ebenso wie die Dienst- und Fachaufsicht in einem Teilbereich Thema sein.

- Vorbereitung von Ausschreibungen,
- Erteilung von Aufträgen,
- Abschluss von Verträgen,
- Überwachung / Bestätigung von Leistungen,
- Verfügung über Haushaltsmittel,
- Vergabe von Zuschüssen,
- Entscheidung über Anträge,
- Erteilung / Versagung von Genehmigungen / Konzessionen,
- Treffen von Ermessensentscheidungen,
- Wahrnehmung von Aufsichts- und Kontrollaufgaben,
- Zugang zu vertraulichen Informationen,
- Annahme von Barzahlungen,
- Allgemeine / sonstige Gefährdung.

In einem weiteren Schritt werden die getroffenen Präventionsmaßnahmen festgestellt und bewertet sowie noch ungedeckter Präventionsbedarf erkannt. Folgendes Vorgehen bietet sich an:

- (1) Ermitteln der korruptionsanfälligen Bereiche und Stellen.



2) Aufzeigen von Strukturen und Verfahrensabläufen durch die einzelnen Organisationseinheiten, sukzessive nach dem Maß der denkbaren Gefährdung (Prioritätensetzung nach Bedarf).

(3) Kritische Analyse und Bewertung, Dokumentation von Schwachstellen in korruptionsanfälligen Bereichen.

Über sich obligatorisch anschließende Folgeschritte sind die ermittelten Präventionslücken wirksam zu schließen und ist einem späteren erneuten Auftreten entgegen zu wirken. Der typische Ablauf stellt sich wie folgt dar:

(1) Umsetzung geeigneter Maßnahmen zur Reduzierung oder Beseitigung der Gefahr von Vorgängen mit einem Korruptionshintergrund.

(2) Regelmäßige Überprüfung der Schwachstellen und Kontrollmechanismen, regelmäßige Prüfung, ob Bereiche und Stellen neu als korruptionsanfällig eingeschätzt werden müssen (Erfassung im Berichtswesen zur Korruptionsprävention).

Eine durchgeführte Schwachstellen- bzw. Risikoanalyse kann Gegenstand einer ex-post Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt sein, unabhängig von der Frage, ob es sich um ein verwaltungsweites oder auf bestimmte Organisationseinheiten beschränktes Verfahren gehandelt hat. Weiterhin ist einer ex-post Prüfung Raum eröffnet, die sich selbst den Fragestellungen einer Schwachstellen- bzw. Risikoanalyse widmet.

Wegen der schon aufgezeigten Grenzen der ex-ante Beratung ist diese in Bewertungsfragen bzw. im Entscheidungsgang über zu treffende Maßnahmen im Zuge einer durch die Verwaltung durchgeführten Analyse weitgehend ausgeschlossen. Allenfalls kann eine Beratung in Betracht kommen, zu der anderer Bedarf als die zu

bewertende Materie im Prüfbereich Anlass gibt, z.B. Anfragen zur Methodik.

### ***5.2.2 Umsetzung der Maßnahmen***

Auf der Grundlage des Ergebnisses der Schwachstellen- bzw. Risikoanalyse sind die notwendigen Präventionsmaßnahmen zu ermitteln und umzusetzen. Die ex-ante Beratung durch das Rechnungsprüfungsamt kann sich einerseits auf die sachliche Information über die verschiedenen Präventionsmaßnahmen erstrecken. Andererseits können die Rahmenbedingungen, in die sich die anstehenden Maßnahmen einpassen müssen, Beratungsgegenstand sein.<sup>21</sup> Welche Maßnahme im konkreten Einzelfall zu treffen ist, liegt jenseits der Grenze des Aufgabenbereichs und der gesetzlich zuerkannten Befugnisse der Rechnungsprüfung.

### ***5.2.3 Sicherung und Fortentwicklung eines erreichten guten Präventionsstandes***

Mit der Etablierung qualifizierter Präventionsmaßnahmen und damit dem Erreichen eines guten Präventionsstandes ist zwar eine dem Ausgangsziel entsprechende Situation erreicht, diese aber darf gedanklich nur als Zwischenschritt verstanden werden. In der Praxis ist bei eintretenden Änderungen, die Auswirkungen auf das Korruptionsrisiko in den betroffenen Bereichen haben können, zu prüfen, ob Maßnahmen zur Korruptionsprävention getroffen werden müssen. Insbesondere aber sind auch turnusmäßige, verwaltungsweite und nicht von bestimmten Ereignissen abhängige Risikoanalysen erforderlich. Diese sollen verhindern, dass sich neue

---

<sup>21</sup> Zum Beispiel können dies Fragen zur Organisation, zu aus dem Dienst- und Arbeitsrecht stammenden Einflussgrößen oder allgemein zur Rechtslage sein.

Gefährdungslagen einschleichen können, ohne dass die notwendigen Präventionsvorkehrungen getroffen werden.

In den einzelnen Verwaltungseinheiten sind die spezifischen Kenntnisse zur eigenen Situation, zu Art und Inhalt der eigenen Aufgaben und Strukturen, vorhanden. Diese sind damit am besten gerüstet, eine hinsichtlich auch des Umfangs zu definierende turnusmäßige Risikoanalyse durchzuführen. Um einen Gesamtüberblick zum Stand der Korruptionsprävention zu sichern, ist es erforderlich, die dezentral erarbeiteten Informationen zusammenzuführen. Ein diesen Vorgang regelndes Berichtswesen zur Antikorruption führt einerseits zum gewünschten Gesamtüberblick, setzt aber in einem Nebeneffekt „das System unter Strom“. Indem alle Stellen der Verwaltung einen Turnusbericht<sup>22</sup> abzugeben haben, diesen Bericht aber jeweils nur nach einer erfolgten Risikoanalyse erstellen können, wird die Korruptionsprävention zum Dauerthema.

Bei der Stadt Bielefeld ist das Berichtswesen zur Antikorruption nach diesem Beispiel eingeführt worden. Erstmals war von den Dienststellen im Jahre 2003 für das abgeschlossene Arbeitsjahr 2002 zu berichten. Nach einem Erprobungszeitraum von drei Jahren sollen die getroffenen Regelungen wie auch die Aspekte und Inhalte, zu denen verwaltungsweit zu berichten ist, überprüft werden. Im Ergebnis sind über das Gesamtverfahren des Berichtswesens zur Antikorruption einige Präventionslücken erkannt und geschlossen worden. In Bielefeld ist das Rechnungsprüfungsamt Antikorruptionsstelle. Die Berichte aller berichtspflichtigen Stellen sind an das Rechnungsprüfungsamt zu richten, werden dort gesammelt und ausgewertet. Damit ist eine ex-post Prüfung gegeben, die alle im

---

<sup>22</sup> Eine jährliche Berichtspflicht dürfte im Regelfall angemessen und auch ausreichend sein.

Berichtswesen zur Antikorruption erfassten und übermittelten Informationen nutzt.

Auch hinsichtlich der wiederkehrenden Analysen im Rahmen des Berichtswesens zur Antikorruption ist die ex-ante Beratung durch das Rechnungsprüfungsamt auf Fragen außerhalb der zu bewertenden Materie beschränkt.

Demgegenüber ergeben sich wichtige Prüfungsansätze für ex-post Prüfungen, sowohl hinsichtlich des Verfahrens als Ganzes als auch in Bezug auf einzelne berichtspflichtige Stellen. Im Prüfinteresse werden u.a. die Qualität des Verfahrens, die Durchführung in allen beteiligten Bereichen, die Sachgerechtigkeit der getroffenen Entscheidungen wie auch die Frage stehen, ob aus den Einzelberichten mit eventueller Bedeutung für die Gesamtverwaltung hervorgehende Inhalte entsprechend erkannt und genutzt worden sind.

Die von den einzelnen berichtspflichtigen Stellen zu behandelnden Sachverhalte und Aspekte kommen zugleich auch als Schwerpunkte einer ex-post Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt in Betracht. Zu diesen zählen (ohne Anspruch auf Vollzähligkeit):

- Überprüfung bisheriger und neuer Strukturen und Verfahrensabläufe auf Schwachstellen, Überprüfung der Kontrollmechanismen
- Prüfung des Bedarfs auf Einrichtung einer Innenrevision bzw. auf eine Intensivierung
- Prüfung der Wirksamkeit der Dienst- und Fachaufsicht
- Prüfung der Arbeitsvorgänge auf Transparenz, Sicherstellung der Funktions- und Aufgabentrennung

- Prüfung des Bedarfs auf neue Maßnahmen der prozessabhängigen und/oder prozessunabhängigen Kontrolle bzw. auf Intensivierung vorhandener Kontrollmaßnahmen
- Prüfung der Wirksamkeit eines etablierten Vieraugenprinzips, Prüfung des Bedarfs auf Einführung eines Vieraugenprinzips [in Teilbereichen]
- Personal-Rotation/Projekt-Rotation - Definition und Festlegung gefährdeter Bereiche sowie Verwirklichung des Prinzips durch Umsetzungsmaßnahmen oder Änderung von Zuständigkeiten
- Überprüfung der Nebentätigkeitsgenehmigungen
- Überprüfung des Bedarfs auf eine Überarbeitung von Dienstweisungen, denen eine Bedeutung hinsichtlich der Korruptionsprävention zukommt
- Information und Aufklärung der (auch neuen) Beschäftigten zur Korruptionsproblematik, Teilnahme an Veranstaltungen zur Fortbildung/Qualifizierung zum Thema Korruption
- Einhaltung der Regelungen zur Information über das Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken
- Gezielte Analyse der Vergabeverfahren auf Schwachstellen
- Prüfung des Bedarfs und der Möglichkeiten zur Etablierung edv-gestützter Kontrollmaßnahmen
- Prüfung, ob für eine Information der Öffentlichkeit geeignete Sachverhalte vorlagen
- Überprüfung aller Sponsoring-Aktionen

- Prüfung des Vorliegens von Auftragnehmerverhältnissen, in denen Maßnahmen nach dem Verpflichtungsgesetz geboten sind
- Einzelfälle erteilter oder versagter Zustimmungen zur Annahme von Belohnungen oder Geschenken
- Einzelfälle eines Verdachts auf das Vorliegen einer Unregelmäßigkeit

Die regelungskonforme Erfüllung der Berichtspflicht inklusive der vorbereitenden Risikoanalyse durch die Dienststellen und Organisationseinheiten ist ein zusätzlicher für eine ex-post Prüfung in Betracht kommender Schwerpunkt.

### **5.3 Jährliche Antikorruptionsberichte der Rechnungsprüfung**

Jährliche Antikorruptionsberichte des Rechnungsprüfungsamtes, in denen für das abgeschlossene Arbeitsjahr der Stand und die Entwicklung der Antikorruption aufgezeigt werden, sind ein gebotener Weg, um die Gegenstände der ex-ante Beratung wie der ex-post Prüfung sowohl summarisch als auch jeweils im Detail darzustellen.<sup>23</sup> Die Berichte richten sich an die politischen Mandatsträger, die Verwaltungsleitung sowie die Dienststellen. Unter Beachtung der Bestimmungen zum Datenschutz wird allen Bediensteten die Kenntnisnahme ermöglicht.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Bei der Stadt Bielefeld sind diese Jahresberichte des Rechnungsprüfungsamtes zur Antikorruption seit dem Jahr 2001 (für das Arbeitsjahr 2000) obligatorisch.

<sup>24</sup> Dies geschieht bei der Stadt Bielefeld in der Form, dass eine von Personendaten befreite Fassung sowohl in das städtische Intranet als auch in über das interne Mailsystem zu erreichende Ordner eingestellt wird.

Dieses Vorgehen schafft Transparenz, informiert über Fragen und Sachverhalte zur Antikorruption und entfaltet dabei eine eigene Präventivwirkung.

## 6. Fazit

Ein Wandel der Rechnungsprüfungsämter zeigt sich sowohl hinsichtlich der ex-ante Beratung als auch der ex-post Prüfung. Beide Maßnahmen der Rechnungsprüfung erfüllen einen wichtigen Beitrag zur Korruptionsbekämpfung und beide sind unverzichtbar.

Der Wandel geht nicht kausal auf neue Korruptionsrisiken zurück, führt aber dazu, dass diesen wie auch den hergebrachten Risiken wirksamer begegnet werden kann. „Wandel der Rechnungsprüfungsämter“ ist unter diesem Aspekt sogar als Aufforderung bzw. Auftrag zu verstehen. Die in einen Slogan gefasste Antwort auf den Titel dieses Beitrags lautet:

„Ex-post Prüfung und ex-ante Beratung. Wandel der Rechnungsprüfungsämter als Reaktion auf neue und alte Korruptionsrisiken!“





# **Der Integrity Pact von Transparency International**

*Justus Woydt*

Am Beispiel des Instituts des Integrity Pacts und seiner Wirkungsmechanismen wird versucht, einen Einblick in die Ziele und die Arbeit von Transparency Deutschland (TI) zu geben.

Wesentlich ist: TI verfolgt einen systemischen Ansatz. Korruption wird als ein gesellschaftliches Übel angesehen, das die verschiedensten Teile der Gesellschaft und ihre Organe befallen kann, und gegen das man nachhaltige Wirkung nur erzielen kann, wenn man Strukturen und Regeln schafft sowie Verhaltensweisen durchsetzt, die insgesamt ein möglichst geschlossenes Netzwerk zur Korruptionsvermeidung etablieren, das im Endeffekt Korruption als nicht mehr lohnend erscheinen lässt.

Zur Wirksamkeit dieses Integritätssystems – wie wir es nennen – gehört auch das Interesse der Bürger und der Organisationen in der Zivilgesellschaft an diesen Problemen. Und vor allem die kritische Aufmerksamkeit der Presse. Es gilt, Koalitionen zu bilden, in denen die unterschiedlichsten Personen, Gruppen und Institutionen zusammen arbeiten. Der Integrity Pact ist ein Instrument vor allem für jene Gesellschaften, in denen die formalen Verhaltensregeln noch nicht ausreichend ausgebildet sind, oder in denen zwar Regeln bestehen, aber entweder aufgrund eines Konsenses der Macht-Eliten nicht eingehalten werden, oder aber wo die Sensibilität und der Einfluss der Zivilgesellschaft nicht ausreichen, Öffentlichkeit und Transparenz herzustellen. In Deutschland – Beispiel Flughafen Schönefeld – kann man mit diesem Instrument z. B. etablierte Netzwerke aufbrechen oder umgehen.

Darüber hinaus gilt es, Koalitionen zu bilden, wenn in den unterschiedlichsten Bereichen Korruption angegriffen werden soll, so

z. B. in den Bereichen Gesundheitswesen, Parteienfinanzierung, Vergaberecht.

Wenn Unternehmen wirksame Korruptionspräventionen einführen wollen, dann erfordert das

- klare Grundsätze (Unternehmenswerte, Leitlinien), die von der Unternehmensleitung gelebt werden,
- einen Code of Conduct,
- Umsetzungs- oder Compliance-Programme.

Endlich: Einen ähnlich systemischen Ansatz verfolgen wir im Bereich der Kommunen und öffentlichen Verwaltungen. Ein Vier-Säulen-Modell für ein kommunales Integritätssystem versucht, die Gesamtheit der Vorschriften und Institutionen, die dazu dienen können, oder gar dazu geschaffen sind, Korruption zu vermeiden und zu bekämpfen, zu umfassen. Ein einheitliches Integritätsmanagement für Kommunen muss daher immer alle vier Bereiche der Korruptionsprävention oder Korruptionsbekämpfung umfassen und diese Bereiche im Zusammenhang sehen.

Dazu gehören folgende vier Säulen:

**1. Säule: Die Legislative, die Mandatsträger und die politisch bestimmten Führungspersönlichkeiten;**

**2. Säule: Die Exekutive (also die öffentliche Verwaltung);**

**3. Säule: Die öffentlichen Unternehmen,** insbesondere auch in privat-rechtlicher Form, und im Rahmen von Privatisierung und ausgegliederten Einrichtungen

abschließend

**4. Säule: Die Zivilgesellschaft** (Presse, Funk, Fernsehen, Nicht-Regierungsorganisationen, Bürger-Initiativen).

Transparency International bemüht sich in diesem Sinne in einem umfassenden Ansatz, dem Grundübel der Korruption zu Leibe zu rücken.



# **Ergänzende Gedanken aus der Sicht von Transparency International (TI)**

*Hansjörg Elshorst*

## **Vorbemerkung**

Mir wurde die Gelegenheit gegeben, die in dieser Publikation gesammelten Beiträge vor der Drucklegung zu lesen und ggf. zu kommentieren. Zu letzterem fehlt mir der professionelle Hintergrund. Ich reagiere aus der Erfahrung als Manager, der über Jahrzehnte in der Praxis mit einigen der Themen konfrontiert wurde, die in der Publikation wichtig sind. Ich reagiere in einer Form, die sich drastisch von der wissenschaftlichen Argumentation der anderen Beiträge unterscheidet. Ich werde Themen, Probleme und Fragen nur anreißen. Obwohl ohne Anspruch auf eine Beweisführung geschrieben, mag dies in einigen Punkten anregend sein.

## **1. Staat und Wirtschaft als wesentliches Thema von TI**

In vielen Beiträgen wirkt eine Diskussion nach, die wohl im Zentrum der Bemühungen um New Public Management (NPM) stand. Die Beziehungen zwischen öffentlichem und privatem Sektor. Vielleicht geprägt durch meine Biographie habe ich herausgehört, dass der private Sektor dabei als Vorbild, als Alternative oder attraktiver Kooperationspartner gesehen wird. Bei Gründung und als Geschäftsführer der GTZ war ich über 20 Jahre lang mit der Privatisierung des Managements eines politischen Auftrags befasst. Für TI, dem ich ebenfalls seit der Gründung und durch langjähriges Management verbunden bin, standen und stehen die Beziehungen

zwischen Staat und Wirtschaft im Zentrum der Arbeit. Vom Beginn seiner Arbeit an hat TI die Verantwortung für Korruption beiden zugeordnet, der gebenden und der nehmenden Hand. Das war zunächst auf Korruption im Süden gemünzt, mit Firmen aus dem Norden als dem Teil der gebenden Hand, für den wir uns verantwortlich fühlten.

Bis heute ist die gemeinsame Verantwortung von Nord und Süd, von Staat und Wirtschaft ein zentrales Thema von TI, wenn auch auf anderer Ebene. Wir freuen uns darüber, dass good governance, das Gegenkonzept zu Korruption, als zentrale Voraussetzung von Entwicklung anerkannt wird. Doch haben wir uns dagegen gewandt, dass durch die Wahl von governance als Leitbegriff die Verantwortung für schlechte Regierungsführung wieder allein dem Süden und dort dem öffentlichen Bereich zugeschoben wird. Wir freuen uns deshalb auch, dass corporate governance und corporate social responsibility immer mehr ins Zentrum der Aufmerksamkeit rückt.

## **2. Staat und Wirtschaft früher stärker verbandelt**

Täglich werden wir gefragt, ob Korruption in Deutschland schlimmer und verbreiteter ist als früher oder ob sich nur die Aufklärungsrate und Aufmerksamkeit erhöht hat. Während der Konferenz ist mir klarer geworden, dass sich vor allem der Typus verändert hat. Während langer Jahre meines Lebens (Jahrgang 1938) habe ich eine enge Verknüpfung von Wirtschaft und Staat beobachtet, viel enger als das, was heute noch mit Bezug auf die öffentliche Verwaltung kritisch kommentiert wird. Im Rollenverständnis von Politikern und bei der Parteienfinanzierung, bei der Entscheidung über Weichenstellungen wie der zwischen Schiene und Straße, in der engen Verflechtung von Kommunalpolitik und –verwaltung mit der lokalen

Wirtschaft war das Zusammenspiel von Staat und Wirtschaft so sehr eine Selbstverständlichkeit, dass auch die es tolerierten, die nicht direkt davon profitierten.

Das war natürlich nicht nur in Deutschland so. In Frankreich und England, um nur ein Beispiel zu bringen, lebten die Parteien bis weit in die 90er Jahre hinein von Zuwendungen, die heute als korruptiv bewertet würden. Bei Patronage und Klientelismus, bei state capture wie in Teilen der ehemaligen Sowjetunion ist die enge Verflechtung von Staat und wirtschaftlicher Macht konstitutiv. Obwohl solche Systeme dramatisch schädlich sein können, sind sie durch die Ballung von staatlicher und wirtschaftlicher Macht oft sehr stabil. Anderswo wurden und werden sie so lange toleriert wie der Vorteil für einzelne Akteure in Staat und Wirtschaft nicht das übertrifft, was als Vorteile für das Gemeinwesen wahrgenommen oder suggeriert wird.

In Deutschland hielt sich über lange Zeit auf kommunaler Ebene der direkte Schaden, der durch persönliche Vorteile für die Beteiligten im öffentlichen Bereich entstand, in Grenzen, die toleriert wurden. Der weit größere Schaden, der durch interessengesteuerte Investitionsentscheidungen entstehen kann, wurde durch die Öffentlichkeit solcher Entscheidungen in Grenzen gehalten. In deutschen Städten wird man nicht häufig auf „weiße Elefanten“ hingewiesen - außer in den neuen Bundesländern, wo in der frühen Phase viel Geld auf wenig eingespielte Öffentlichkeit stieß. Auf der nächsten Aktionsebene, der Vergabe öffentlicher Aufträge, wurde der Schaden durch gezinkte Entscheidungen durch den Grundkonsens aufgefangen, dass Vergabe an lokal verankerte Firmen viele andere Vorteile bietet.

Solche Formen der engen Verknüpfung öffentlicher und wirtschaftlicher Interessen sind solange stabil, wie sie breit toleriert werden. Auch heute noch hält sich gerade auf kommunaler Ebene die Überzeugung, dass das Gemeinwesen im Saldo davon mehr profitiert

als von der klinisch sauberen Trennung beider Bereiche. Allerdings ist die Verknüpfung hier wie in vielen analogen Fällen nicht mehr zu halten, wenn die dadurch gebotenen Spielräume skandalös missbraucht werden. Es genügt dann, dass einzelne Fälle an die Öffentlichkeit gelangen. Das reicht den Medien und uns in der Zivilgesellschaft, die Gründe für solche Skandale auf die Agenda der öffentlichen Diskussion zu bringen. Dadurch wird Druck auf die politisch Verantwortlichen aufgebaut. Unser Ziel ist dabei, dass in Staat und Wirtschaft Präventions- und Bekämpfungsmaßnahmen institutionalisiert werden.

### **3. Distanz zwischen Staat und Wirtschaft als Korruptionsprävention**

Im Lagebericht des Bundeskriminalamts sind die meisten Fälle von Korruption dort zu finden, wo der Staat mit der Wirtschaft in Beziehung tritt. Als Auftraggeber, bei Genehmigungen, als Kontrolleur. Verständlich, dass die oben skizzierte enge Verflechtung von Staat und Wirtschaft ins Visier derer geriet, die als Gesetzgeber und Aufsichtsbehörden seit Ende der 90er Jahre unter Druck gerieten, wirksamer gegen Korruption vorzugehen. Inzwischen institutionalisierte häufig zitierte Präventionsmaßnahmen zielen darauf, Verflechtungen abzubauen. Distanz ist angesagt und wird in praktische Regeln übersetzt. Die Verhaltenskodizes warnen vor der Vermischung von dienstlicher und privater Sphäre und präzisieren Fallgestaltungen, die zu Interessenskonflikten führen können. Schon vor Gesprächen mit Wirtschaftsvertretern unter vier Augen wird gewarnt; das Vier-Augen-Prinzip auf Seiten der Verwaltung soll Vertraulichkeiten leer laufen lassen. Auch die in Risikobereichen geforderte Personalrotation zielt darauf, die bei langer



Zusammenarbeit unvermeidliche Vertrautheit zu vermeiden. Einladungen, nach einer neuen Richtlinie bereits die Tasse Kaffee sind problematisch. Wohl nicht, weil jemand für den Gegenwert seinen Job und guten Namen riskiert, nicht einmal, weil eine solche Einladung kompromittiert und damit zum Anfüttern geeignet ist. Vielmehr wird all das kritisch gesehen, was Distanz abbaut und vertrauten Umgang fördert.

Wir sind beeindruckt von der Konsequenz, mit der der öffentliche Bereich dieses Prinzip in Regelungen umsetzt. Wir sehen bei der Korruptionsprävention in der öffentlichen Verwaltung kaum mehr Regelungslücken. Anders ist das bei Mandatsträgern auf allen Ebenen. Immer wieder werden wir auf das Ärgernis hingewiesen, dass Mandatsträgern erlaubt ist, was bei öffentlich Bediensteten zu schmerzhaften Sanktionen führen würde. Auch Versuche, Mandatsträger durch Schulung zu sensibilisieren oder zur Eigenregulierung zu veranlassen, scheitern in aller Regel. Das wesentliche Gegenargument: Enge Beziehungen zu anderen Beteiligten, insbesondere auch zur Wirtschaft, gehören zum job-profile von gewählten Volksvertretern. Distanz sei hier nicht angesagt.

#### **4. Geforderte Distanz gegenläufig zu New Public Management**

Bei der Beschäftigung mit den Beiträgen für diese Publikation entstand bei mir der Eindruck, dass viele Anstrengungen im Rahmen des New Public Management in eine andere Richtung gehen als die Regelungen zur Prävention von Korruption. In Teilen scheinen sich beide Anstrengungen zu widersprechen. Ob diese Beobachtung wissenschaftlicher Analyse standhalten kann, kann ich nicht

beurteilen, da ich zu wenig mit New Public Management und der dazu gehörigen Literatur vertraut bin.

Für unsere Arbeit ist wichtig, ob der Eindruck stimmt, dass es hier konfligierende Anforderungen an die im öffentlichen Dienst Beschäftigten gibt. Nicht selten weise ich in der Öffentlichkeit darauf hin, dass die große Masse der Firmen in Sachen Korruptionsprävention nicht mit dem öffentlichen Bereich mithalten kann. Das gilt sicher für das Regelwerk. Ob es auch für die Umsetzung gilt, wird natürlich auch davon beeinflusst, ob die Maßnahmen zur Korruptionsprävention in den Gesamtverbund der Reformbemühungen passen. Rückmeldungen aus der Wissenschaft wären hierzu sehr willkommen.

## **5. New Public Management als Alternative zum Klüngel**

TI beobachtet in seiner weltweiten Tätigkeit allorts, wie schwer es Gesellschaften fällt, sich in die Kategorien aufteilen zu lassen, die eine funktionierende Demokratie und ein Rechtsstaat verlangen. Eine von wirtschaftlichen, landsmannschaftlich-ethnischen, religiösen oder sonstigen Formen von Tradition einigermaßen unabhängige Politik, Verwaltung und Rechtsfindung ist eher die Ausnahme als die Regel. Das sollte, auf Deutschland bezogen, natürlich nicht als Plädoyer für die oben behandelte Verflechtung zwischen öffentlichem Bereich und der Wirtschaft missverstanden werden. Nicht nur zur Reduzierung von Korruption, auch wegen der Einbindung in die EU und der Öffnung der Märkte über diese hinaus ist diese Tradition nicht zu halten. Vielleicht sind Ansätze der Umstrukturierung des öffentlichen Bereichs geeignet, zeitgemäßere Formen des Zusammenspiels von Staat und Wirtschaft anzubieten. New Public Management als

Alternative zu Klüngel - das dürfte zumindest eine originelle Betrachtungsweise sein.

## **6. Public Private Partnerships (PPP) – populär, wo formalisierte Lösungen versagen**

In der von Christoph Demmke in dieser Publikation zitierten Befragung in den Mitgliedsstaaten der EU gehört der zunehmende Trend zu öffentlich-privaten Partnerschaften zu den größten Herausforderungen für hohe ethische Standards im öffentlichen Dienst. Nach Patrick von Maravic (siehe Aufsatz in diesem Band) eröffnen sich nach Ansicht von Rechnungsprüfern bei PPPs die meisten Möglichkeiten für Korruption. Doch wäre es wenig erfolgreich, deshalb PPP zu untersagen. Es bietet eine Lösung für die immer zahlreicher werdenden Problemstellungen, bei denen der Staat nicht vorab spezifizieren kann, was Firmen nach Ausschreibung umsetzen sollen und bei denen nur ein Zusammenspiel von staatlichen und privaten Kompetenzen zur angemessenen Problemlösung führt. PPP passt nicht zur sauberen Trennung der Funktionen zwischen Staat und Wirtschaft, doch verdeckte Formen des Zusammenspiels wie Hilfestellung der Privaten bei der Spezifizierung und in den Auftrag eingebaute Spielräume für gemeinsame Nachsteuerung sind eher noch korruptionsanfälliger. Zu PPP gehört das Vertrauen, sich gemeinsam auf einen durch die Laufzeit eines Projekts begrenzten Prozess einzulassen. Verleitung zur Korruption wäre Missbrauch dieses Vertrauens. Es kann und sollte abgesichert werden durch Verfahren,

wie die gemeinsam getroffenen Entscheidungen transparent und nachvollziehbar werden.

## **7. „Privatisierung“ führt zu neuen Korruptionsrisiken**

Eine zentrale Sorge bei TI's Beschäftigung mit Korruption im kommunalen Umfeld sind „Privatisierungen“, in denen rechtlich oder faktisch als Monopol angebotene öffentliche Leistungen durch Firmen oder in privater Rechtsform wahrgenommen wird. Ein Kernziel von „Privatisierungen“ ist die Ausweitung der Entscheidungskompetenz für das Management. Nach der klassischen Formel von Robert Klitgaard:

$$C(orrupcion) = M(onopoly) + D(iscretion) - A(ccountability)$$

addieren sich das fortdauernde Monopol (M) und die Ausweitung der Entscheidungskompetenz (D) zu mehr Korruption, wenn die Accountability nicht gestärkt wird.

Weltweit ist die Schwäche der Regulierungs- und Kontrollbehörden die Achillesverse der Privatisierung. Das gilt in vollem Umfang auch für die deutschen Kommunen. Die mit Korruptionsprävention betrauten kommunalen Stellen beklagen, dass durch die galoppierende „Privatisierung“ alle Fortschritte der Korruptionsbekämpfung rückgängig gemacht werden. Die Zunahme von Accountability ist schon rechtlich nicht leicht sicherzustellen. Zumindest nicht, wenn den Rechtsämtern der Städte spezialisierte und hoch bezahlte Anwälte von Firmen gegenüberstehen, die beteiligt werden sollen. Die Gefährdung von Accountability setzt sich fort, wenn Kommunalpolitiker in den Aufsichtsgremien der privatisierten Firmen überfordert sind. Aus dem Instrumentenkasten der Klüngel-Zeit ist dann eine Lösung zur Hand, die alles noch viel schlimmer machen kann: die Platzierung vertrauter Persönlichkeiten in das

Management. Wenn die Entscheidungsbefugten persönlich nicht das dazu notwendige Format haben, läuft die intendierte Ausweitung der Entscheidungskompetenz ins Leere oder ist sogar kontraproduktiv. Wenn dann als Folge von Managementfehlern die Gebühren steigen, wird das Thema schnell politisch. Für solche Fälle neutralisiert man besser vorsorglich die Politik durch „Gefälligkeiten“.

TI hat noch keine ausformulierte Lösung für die Probleme, die sich durch die Privatisierungswelle immer mehr verschärfen. Doch scheint unser übliches Vorgehen auch hier tauglich. Der erste Schritt: Ins öffentliche Bewusstsein bringen, dass „Privatisierungen“ das Korruptionsproblem in den Kommunen eher steigern als lösen. Das ist in Zukunft leichter, weil die Öffentlichkeit gerade lernt, dass privatwirtschaftliche Organisationsformen nicht vor Korruption schützen. Korruption ist auch zwischen im Wettbewerb stehenden Firmen an der Tagesordnung. Es gibt Umfragen, nach denen Korruption privat zu privat sogar die häufigere Form von Korruption ist und es gibt Beobachter, die darin sogar den größeren volkswirtschaftlichen Schaden sehen.

Weitere Schritte im Vorgehen von TI: Überprüfung der gesetzlichen Regelungen, ob sie auch für „private“ Monopole ausreichend Handhabe bieten. Sowohl die politisch Verantwortlichen als auch die Öffentlichkeit als unausweichlich Betroffene könnten eigentlich mehr Transparenz verlangen als, zusätzlich zur Selbstregulierung des Wettbewerbs, normalerweise von der Wirtschaft gefordert wird. Stringentere Formen der Kontrolle wären angemessen. Das Gegenteil ist heute oft der Fall. Als weiteren Schritt würde TI an das Eigeninteresse der privatisierten Organisationen appellieren, Korruptionsskandale zu vermeiden. Ihr Ruf ist dadurch besonders gefährdet, da sie der verstärkten Aufmerksamkeit für Korruption im öffentlichen Raum sicher sein können.

## **8. New Public Management – in Teilbereichen Alternative zu „Privatisierung“?**

Patrick von Maravic spricht in seinem Beitrag von Dezentralisierung wo ich oben weiterhin das bei uns gebräuchliche Wort „Privatisierung“ benutze. In der Tat verwirrt dieses Wort. Ich setze es in Anführungszeichen, weil der öffentliche Bereich häufig stark involviert bleibt. Hinzu kommt, dass der in der politischen Diskussion wichtige Unterschied zwischen dem Verkauf der Anlagen für marktgängige Produkte einerseits und der „Privatisierung“ natürlicher Monopole andererseits verwischt wird. Das dürfte auch einen Lernprozess blockieren, zu dem das Wort Dezentralisierung hinführt. Im üblichen Wortgebrauch ist die Verlagerung von Verantwortung auf kommunale Strukturen gemeint, ein in jungen Demokratien beliebter Weg, Governance durch basisnahe demokratische Kontrolle zu verbessern. Doch nicht selten funktioniert das nicht; mit Bezug auf Korruption spricht man davon, dass Dezentralisierung Korruption in die Breite tragen kann. In zentralen Strukturen, so liest man immer häufiger, sind Reformen leichter durchzusetzen.

So umstritten das auch sein mag, es regt zu Fragen an. Die Steigerung der Effizienz durch die Steigerung von Entscheidungskompetenz auf allen Ebenen, D(iscretion) in der Formel von Klitgaard, ist ja auch ein Kernthema des New Public Management in der öffentlichen Verwaltung selbst. Christoph Reichard spricht im Vorwort zu dieser Publikation von der Trennung von Management und Politik. Hier vollzieht sich eine andere Form der Annäherung von öffentlichem und privatem Sektor. Die öffentliche Verwaltung übernimmt Managementformen des privaten Sektors. Nur als Frage kann ich formulieren, ob die Verbesserung der Effizienz in der öffentlichen Verwaltung nicht eher zu erreichen ist als die

Absicherung der dezentralen, „privatisierten“ Strukturen gegen allerlei Formen von Missbrauch, darunter Korruption. Es stellt sich also die Frage, ob New Public Management in Teilbereichen eine Alternative zu „Privatisierungen“ bietet.

## **9. Das Potential von Transparenz**

Wenn man zurückhängt, aber aufzuholen gezwungen ist, erreicht man schnellere und deutlichere Fortschritte als wenn man auf hohem Niveau weiter optimiert. Für die öffentliche Verwaltung gilt das in einem Bereich, nach dem sich TI weitsichtig benannt hat und von dessen Potential wir immer wieder fasziniert sind: Transparenz. Der Bundestag hat soeben das Informationsfreiheitsgesetz verabschiedet; wir werden drängen, dass die Länder nachziehen, die nicht bereits Vorreiter waren. In Deutschland eine Kultur der Transparenz zu befördern ist eine unserer wichtigen Aufgaben. Transparenz dient der Korruptionsprävention – jeder, auch jeder mit einer fachlichen Spezialisierung, die kein Prüfer erreichen kann, darf nunmehr nachsehen, ob die Entscheidungen der öffentlichen Hand plausibel sind. Transparenz unterstützt Bürgerbeteiligung und lebendige Demokratie. Transparenz birgt aber auch hohes Potential für die Steigerung von Effizienz.

Als Beispiel ein Blick auf die Diskussion zur Reform des öffentlichen Vergaberechts. Dieses ist vermutlich gerade wegen der Erfolge der Verwaltungsreform Not leidend geworden. Diese erlauben den Abbau von Personal auf breiter Ebene. Für die Anwendung eines noch nicht verschlankten Vergaberechts fehlen zunehmend die Ressourcen, um die aufwendigen Instrumente wie öffentliche und beschränkte Ausschreibung und Vergabe weiter im vorgesehenen und notwendigen Umfang einzusetzen. Rechnungshöfe, TI und andere

monieren das seit Jahren, vergeblich. Öffentliche Ausschreibungen sind da, wo sie nicht EU-rechtlich vorgeschrieben sind, eher selten geworden. Beschränkte Ausschreibungen werden abnehmen, da Bundesländer die Freigrenzen, innerhalb derer Aufträge formlos vergeben werden können, drastisch anheben.

TI hat Vorschläge in die Diskussion eingebracht, die man vermutlich mit dem Begriff Managerialisierung umschreiben könnte. Ressourcen für Kontrolle sollen nicht auf den Regelfall konzentriert werden, sondern auf die Ausnahme – wie beim Management üblich. Die Kontrolle im Regelfall soll auf der Basis von mehr Transparenz durch die Beteiligten erfolgen können. Die ohnehin anfallenden Dokumente im Ablauf eines üblichen Vergabeprozesses, etwa die Dokumentation der Vergabeabsicht und des Gegenstandes der Vergabe, die Liste der aufgeforderten Firmen, die Begründung für die Vergabe an eine Firma sollen im Internet nachvollziehbar sein. Wenn von den Interessierten und Beteiligten jemand Anstoß nimmt, müssen Teile der vorher eingesparten Ressourcen eingesetzt werden, um den Fall zur Entscheidung zu bringen. Regelungen müssen dabei Missbrauch und unnötige Verzögerungen verhüten.

Analog dazu könnte die Vorsorge für Transparenz, die wegen der neuen gesetzlichen Lage vernünftig ist, durch e-government und andere organisatorischen Verfahren auch in weiteren Bereichen der Verwaltung zur Erhöhung von Effizienz eingesetzt werden.

## **10. Neue Chancen für Ethik und Integrität**

Es mag verwundern, dass ich erst gegen Ende auf das spezifische Thema der Tagung komme, nämlich auf die Beziehung zwischen Ethik, Integrität und Korruption. Ich folge damit, kaum mehr absichtlich, einer Tradition von TI. TI hat lange kaum über Ethik



gesprochen. Das Wort Integrität steht mit einer anderen Zielrichtung im Zentrum unseres konzeptionellen Beitrags zum Kampf gegen Korruption. Mitte der 90er Jahre, als die herrschende Lehre sich noch auf die incentives für den homo oeconomicus konzentrierte und Institutionen übersah, publizierte TI sein Standardwerk: *Confronting Corruption: The elements of a National Integrity System* (Titel der 2. Auflage). Das Integritätssystem besteht aus einem guten Dutzend Institutionen, in der Mehrzahl des öffentlichen Bereichs, aber auch aus der Zivilgesellschaft und Wirtschaft. Nur die Mächtigen hat TI in eine persönliche Verantwortung genommen; die große Mehrheit, etwa der Bediensteten des öffentlichen Dienstes, sollten über die Verbesserung der für sie relevanten Institutionen erreicht werden.

Obwohl dauernd von Veranstaltern zu business ethics umworben, hat TI erst 2003 ethischer Orientierung und Werten Aufmerksamkeit geschenkt. Heute gehören auch für uns Verhaltenskodizes zum Standardrepertoire. Wir drängen allerdings darauf, dass die dadurch Verpflichteten an der Erstellung solcher Kodizes wesentlich beteiligt werden, dass insbesondere die Führungskräfte voll eingebunden sind und dass durch Fortbildung und Relevanz für Beurteilungen usw. der Geist der gemeinsamen Verantwortlichkeit lebendig gehalten wird. Für TI spielt dabei keine Rolle, ob es sich um öffentliche, „privatisierte“ oder private Organisationen handelt.

Ich sehe hier Anknüpfungspunkte zu dem Zweifel, der in Beiträgen dieser Publikation immer wieder durchscheint, ob nämlich der öffentliche Dienst ein besonderes Ethos bewahren oder wieder beleben kann. Auf den Ruf in der Öffentlichkeit kann ein solches Ethos nicht mehr aufbauen. In der öffentlichen Meinung ist die Verwaltung zu eng mit der Politik verbunden. Beide zusammen werden verantwortlich gemacht für Probleme, die weitgehend außerhalb ihrer Gestaltungsmacht liegen. Zunächst hat das, parallel zu deren zunehmender Macht, den Ruf der Wirtschaft, insbesondere der

multinationalen Konzerne, gestärkt. Doch das ist stark rückläufig. Thomas Edeling verweist in seinem Beitrag darauf, dass die Wirtschaft nicht mehr zusichert, was früher ihren Ruf ausmachte: Arbeitsplätze, Steuern, gesicherte Anlage von Geld und Beiträge zum Gemeinwesen. Auch die Identifikation von Beschäftigten mit ihren Unternehmen ist nicht mehr durchzuhalten, wenn deren wesentlicher Auftrag - um jeden Preis - die Zufriedenheit anonymer shareholder ist.

In der Publikation werden Beispiele dafür zitiert, dass privatisierte Unternehmen sich in einer besseren Liga wähnen als der öffentliche Dienst. Das habe ich auch in der GTZ erlebt, allerdings im Streit mit einer anderen Bewertung: es war die Zugehörigkeit zum öffentlichen Bereich, die der Arbeit der GTZ ihren Stellenwert gab. Letztlich passte hier und auch später in TI, was Uwe Bekemann in dieser Publikation im Zusammenhang mit Korruptionsprävention beschreibt: unabhängig von der Zugehörigkeit zum öffentlichen Bereich, Wirtschaft oder Zivilgesellschaft ist die Frage entscheidend, ob eine Organisation es schafft, die Zielrichtung ihrer Arbeit über Eigeninteressen zustellen. Diese mögen in sich durchaus auch legitim sein; wenn sie sich vor das eigentliche Ziel schieben, kann keine Beschwörung von Ethik dies korrigieren.

Wo das Ziel verloren geht oder pervertiert wird, müssen andere Anreize erhalten, auch durch Selbstbedienung. Früher war der Auftrag von Management, durch zufriedene Kunden und Anteilseigner, engagierte Mitarbeiter, Innovation und Akzeptanz in ihrem Umfeld das Unternehmen nachhaltig zu sichern. Heute müssen sie sogar das Unternehmen selbst zur Disposition stellen, wenn dadurch die shareholder values gesteigert werden. Auch wo eine solche Entartung des Zwecks von Wirtschaften nicht direkt zutrifft, wirkt sie sich aus. Wenn die Existenz der Organisation bedroht ist, gerät nicht selten die Zielrichtung der Arbeit, vorgeblich nur kurzfristig, in den Hintergrund. Diese Erfahrung prägt zunehmend das

Handeln auch in kleineren Firmen und in sonstigen Organisationen, sogar von Nichtregierungsorganisationen, die sich vom Ziel ihrer Arbeit her definieren.

Die Organisationen, in denen Beamte und Angestellte im öffentlichen Bereich beschäftigt sind, bieten immer noch eine größere Sicherheit. Auch der eigene Arbeitsplatz ist vergleichsweise sicher. Korruptionsprävention knüpft dort erfolgreich an, wo ihr ein entsprechender Stellenwert gegeben wird. Das Risiko, den sicheren Arbeitsplatz zu verlieren, ist ein zunehmend wirksames Argument. Ohne Existenzangst zu arbeiten könnte auch eine Chance sein, das Ziel der Organisation und der Arbeit in ihr vor Augen zu behalten. Traditionell wurde das Ethos des öffentlichen Dienstes aus dem Dienst am Gemeinwohl abgeleitet. Heute trägt das angeblich nicht mehr, müsste zumindest konkretisiert werden. Doch sollte Ziel und Aufgabenstellung der Arbeit im öffentlichen Bereich so relevant sein, dass kompetente Führung daraus eine Basis für Identifikation, Ethos und Integrität machen kann.



## **Autoren**

### **Dipl. Verw. Uwe Bekemann**

*Rechnungsprüfungsamt, Stadt Bielefeld*

Der diplomierte Verwaltungswirt und Inhaber des Kommunaldiploms ist Rechnungsprüfer und Korruptionsbeauftragter der Stadt Bielefeld. Zu seinen Aufgaben bei der Antikorruptionsstelle zählen unter anderem die Umsetzung von Maßnahmen zur Korruptionsvorbeugung und -kontrolle. Seine Erfahrungen und Erkenntnisse vermittelt er als Dozent und Seminarleiter für verschiedene Institute.

### **Dr. Christoph Demmke**

*EIPA Maastrich*

Der Politologe und Verwaltungswissenschaftler ist Associate Professor für Vergleichende Verwaltungswissenschaften am European Institute of Public Administration in Maastricht. Zudem ist Dr. Christoph Demmke Berater der Abteilungsleiter des öffentlichen Dienstes der Mitgliedstaaten der EU. In seiner jüngsten Veröffentlichung untersucht er die aktuellen Herausforderungen an Ethik und Integrität in den Mitgliedstaaten der EU.

### **Prof. Dr. Thomas Edeling**

*Universität Potsdam*

Nach einer Lehre im Maschinenbauhandel und dem Studium der Wirtschaftswissenschaften und Soziologie promovierte und habilitierte er an der Humboldt-Universität zu Berlin. Seit 1993 ist Thomas Edeling Professor für Soziologie mit dem Schwerpunkt Organisations- und Verwaltungssoziologie an der Universität Potsdam.

### **Dr. Hansjörg Elshorst**

*TI Deutschland*

Nach Studium und Promotion in Literatur, Geschichte und Philosophie, arbeitete er im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. 1974 bis 1995 war er Begründer und Geschäftsführer der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). Dr. Elshorst ist Gründungsmitglied von Transparency International. Heute ist er Vorsitzender des Vorstandes von Transparency Deutschland.

### **Dipl. Verwiss. Patrick von Maravić**

*Universität Potsdam*

Er studierte Politik- und Verwaltungswissenschaft, Soziologie und öffentliche Betriebswirtschaftslehre an den Universitäten Marburg, Al-Azhar, Leuven und Potsdam und ist seit September 2004 als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Potsdam tätig. Zurzeit schreibt Patrick von Maravic seine Dissertation über "Unbeabsichtigte Konsequenzen: Wechselwirkungen von Reformstrategien und Korruption im öffentlichen Sektor".

### **Prof. Dr. Christoph Reichard**

*Universität Potsdam*

Prof. Dr. Christoph Reichard ist Inhaber des Lehrstuhls für Public Management der Universität Potsdam und stellv. geschäftsführender Direktor des Kommunalwissenschaftlichen Instituts (KWI) der Universität Potsdam. Neben Mitgliedschaften in zahlreichen betriebs- und verwaltungswissenschaftlichen Einrichtungen übt er umfassende Vortragstätigkeiten im In- und Ausland aus.

### **Prof. Dr. Manfred Röber**

*FHTW Berlin*

Nach dem Studium der Soziologie und Betriebswirtschaftslehre mit anschließender Promotion an der Universität Mannheim war er als stellv. Referatsleiter in der Haushaltsabteilung beim Senator für Finanzen in Berlin sowie als Hochschullehrer für Betriebswirtschaftslehre und Verwaltungswissenschaft an der FHVR Berlin tätig. Seit 1999 lehrt Prof. Dr. Manfred Röber im hochschulübergreifenden Studiengang "Öffentliches Dienstleistungsmanagement (Public Management)" der FHTW und der FHVR Berlin sowie als Gastdozent an verschiedenen internationalen Universitäten.

### **Dr. Justus Woydt**

*TI Deutschland*

Der promovierte Jurist war 1979 Gründungskanzler der TU Hamburg-Harburg. Den Kanzlerposten hatte er bis 1999 inne. Danach war er bis 2002 Polizeipräsident der Stadt Hamburg. Zum 1. April 2004 hat Dr. Justus Woydt die Geschäftsführung des Hasso-Plattner-Instituts für Softwaresystemtechnik (HPI) in Potsdam übernommen. Zudem ist Dr. Woydt stellvertretender Vorsitzender von Transparency Deutschland.