

Christoph Demmke

## Ethik und Integrität in den öffentlichen Diensten in Europa

*Beamtenethos; Korruption; Personalpolitik; Reform des öffentlichen Dienst; Unethisches Verhalten; Werteverfall*

*Unser gegenwärtiges Verständnis von Ethik erscheint paradox: Hat unethisches Verhalten nie so sehr im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit gestanden wie heute, so liegen doch kaum statistische Nachweise über die Entwicklung unethischen Verhaltens insgesamt vor. In allen Teilen Europas erkennen die Regierungen zunehmend an, dass die Integrität des öffentlichen Dienstes zu einer Kernfrage für ein gesellschaftlich verantwortliches Regieren und Verwalten („Good Governance“) geworden ist. Gelegentlich sehen sich die Mitgliedstaaten mit Vorfällen im öffentlichen Sektor konfrontiert, die einen Verstoß gegen den Grundsatz der Integrität darstellen. Diese Integritätsverletzungen zerstören das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Verwaltungen und Institutionen der EU und wirken sich negativ auf ihre Autorität aus. Die Erörterungen auf (informeller) EU-Ebene über die besten und wirksamsten Strategien zur Bekämpfung von unethischem Verhalten befinden sich jedoch erst in einem Anfangsstadium.*

*Die folgenden Erörterungen basieren auf vielen Diskussionen in der EU-Personalgruppe sowie einer vergleichenden, empirischen Studie in den 25 Mitgliedstaaten der EU. Es handelt sich zudem um die erste jemals für die Abteilungsleiter/Generaldirektoren für den öffentlichen Dienst durchgeführte Studie, der Material aus allen Mitgliedstaaten der erweiterten Europäischen Union zugrunde liegt.*

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

Täglich berichten die Medien über neue Skandale, Korruption und Betrug, Fälle von mangelnder Unternehmensverantwortung weltweit operierender Firmen, überhöhter Gehälter von Spitzenmanagern, unerlaubten Nebeneinkünften von Politikern und Fußballschiedsrichtern etc. Es vergeht kein Tag, ohne dass die Medien über neue Wertekonflikte, Korruption, Betrug, Skandale und verschiedensten Formen unethischen Verhaltens berichten. Tatsächlich gewinnt man den Eindruck, dass eben alles nicht mehr so ist wie früher. Werteverfall?

Seit einiger Zeit hat die Diskussion, wie Betrug, unethisches Verhalten und Korruption am besten zu bekämpfen sind, auch die öffentlichen Dienste erreicht. So hatte die Irische und Niederländische EU-Präsidentschaft im Jahre 2004 die Ethik und Integrität im öffentlichen Dienst zu einem ihrer Schwerpunkte gemacht. Bei den anschließenden Verhandlungen und vergleichenden Analysen wurde deutlich, dass gegenwärtig – insbesondere auf regulativer Ebene – viele internationale Organisationen (OECD, Europarat, Weltbank, VN, EU) und viele Mitgliedstaaten der EU unermüdlich neue Gesetze, Verordnungen und Methoden zur Korruptions- und Betrugsbekämpfung beschließen. Daneben werden die Beschäftigten im öffentlichen Dienst in allen Mitgliedstaaten der EU fast täglich mit neuen Anforderungen, Wertekatalogen und Ethikkodexen konfrontiert. Angesichts der ungewöhnlichen Regelungsfreude und vielfältiger anderer Aktivitäten in diesem Bereich 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.

Im Rahmen einer europaweiten Studie für die EU-Präsidentschaften Irlands und der Niederlande<sup>1</sup> haben alle EU-Staaten angegeben, dass sie die Bekämpfung unethischen Verhaltens als eine ihrer Prioritäten für die nächsten Jahre ansehen. Der Studie zufolge sehen 11 Mitgliedstaaten die Einführung neuer Rechtsmaßnahmen auf dem Gebiet der Ethik vor. Ferner planen 13 Mitgliedstaaten die Veröffentlichung neuer Leitlinien oder die Ausarbeitung neuer Strategien. Gleichzeitig ist überraschend, dass eine hohe Anzahl von Mitgliedstaaten der Meinung ist, der Grad an Korruption und unethischem Verhalten in den nationalen öffentlichen Diensten sei relativ oder sehr niedrig.

Die Wahrnehmung seitens der Bürger steht hierzu hingegen in einem deutlichen Widerspruch:

- Trotz der zunehmenden öffentlichen Aufmerksamkeit, die die Ethik (insbesondere in Bezug auf Korruption, Betrug und Interessenkonflikte) genießt, besteht (auch unter öffentlich Bediensteten) die Auffassung, dass zu wenig getan wird, um ein unethisches Verhalten zu bekämpfen;<sup>2</sup> die breite Öffentlichkeit glaubt, dass die nationalen Regierungen nur wenig zur Bekämpfung unethischen Verhaltens unternehmen.
- Die öffentliche Meinung über die Ethik und Integrität im öffentlichen Dienst steht in einem deutlichen Gegensatz zu den konkreten Verwaltungserfahrungen der Beamten in den alten Mitgliedstaaten, die – je nach Mitgliedstaat unterschiedlich – in ihren Behörden wenig (Geld- und Sach-) Korruption wahrnehmen. Dagegen kommen andere Formen und Typen unethischen Handelns weit häufiger vor.
- Die meisten Bürger haben ein generelles (meistens negatives) Bild vom öffentlichen Dienst, während die meisten Studien zeigen, dass die meisten Images über Beamte (z.B. *faul, unflexibel, leistungsschach, nicht innovativ*) mit der Realität nicht übereinstimmen.

---

1 Vgl. Bossaert/Demmke (2005).

2 Vgl. Van den Heuvel/Huberts/Verberk (2002), S. 91.

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.

- Den nationalen Verwaltungen liegen lediglich (unsichere) Statistiken über das Korruptionsniveau vor. Häufig verfügen die Mitgliedstaaten über Statistiken zu der Zahl an Disziplinarverstößen. Nur wenige Länder veröffentlichen, wie z.B. das Bundeskriminalamt in Deutschland, jährlich einen detaillierten Lagebericht zur Korruption. 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.

Eine 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. 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“ angeblich 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<sup>3</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 als Privatangestellte. Ebenso erscheint es nicht möglich die Bevölkerung davon zu überzeugen, dass die meisten Beamten hohen ethischen Grundsätzen Folge leisten. 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. Daneben wird zu wenig der Tatsache Bedeutung geschenkt, dass sich unter dem Begriff des unethischen Handelns, zahlreiche Situationen verbergen. Unethisches Verhalten erfolgt nicht immer mit Vorsatz. Viele Alltagssituationen und Dilemmas verlangen ein sorgfältiges Abwägen von ethischen Werten und Konflikten. Eine eindeutige und klare Handlungsanweisung zur Regelung dieser Dilemmas gibt es nur selten. In Wirklichkeit werden fast alle privaten – und öffentlich Bediensteten mit verschiedenen in Konflikt zueinander stehenden Werten und ethischen Konfliktsituationen konfrontiert.

Eine wichtige Aufgabe der Politik, Medien und Wissenschaft ist es, Vorurteilsfrei über die Arbeit der Bediensteten im öffentlichen Dienst zu berichten. Aber ist das politisch eigentlich opportun? Ist es populär, 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?

## II. Welche Formen von unethischem Verhalten lassen sich feststellen und wie entwickelt sie sich?

Dennoch bleibt das Gefühl, dass viele politische Aktivitäten und Maßnahmen entweder verpuffen oder eher symbolischen Charakter haben. Umgekehrt muss es erlaubt sein, die Fragen zu stellen: Wird Ethik trotz des hohen Medieninteresses wirklich Ernst genom-

---

3 Vgl. Committee on Standards in Public Life (27. Oktober 2005).

men? 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 more important than ethics, ethics are more important than any issue“.<sup>4</sup>

Was wissen wir eigentlich über die Dimensionen unethischen Verhaltens? Und wie lässt es sich definieren? 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 sind die Medien einfach kritischer geworden?

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

Umgekehrt 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.

<i>Wahrnehmung von Verletzungen des Integritätsgrundsatzes im öffentlichen Dienst<sup>5</sup></i>	<i>Zunahme/Abnahme?</i>
<i>Wertebewusstsein</i> Kenntnisse der Gesetze, Regeln, Codes Wertezerfall, Wertewandel, Pflichtbewusstsein	Langsame Besserung durch Fortbildung und Medien, Wertewandel, neue und alte Werte, geringer(er) Beamtenethos, kritischere Bürger, „moderne“ Beamte (Niedergang des Staatsdieners mit „blindem“ Gehorsam)
<i>Korruption</i> 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	Keine gesicherten Kenntnisse über Zunahme bei Korruption und Bestechung Begünstigung und Patronage weiter verbreitet, allerdings sehr wenig gesicherte Kenntnisse

4 Vgl. Thompson (1992), S. 255.

5 Erweitertes Modell gemäß van den Heuvel/Huberts/Verberk (1999).

<i>Betrug und Diebstahl</i> Steuerbetrug <i>Verwendung der Arbeitsstunden für private Zwecke</i> Verwendung der Ressourcen der Organisation für private Zwecke	Vermutlich mehr Möglichkeiten zur Verwendung von organisatorischen Ressourcen durch Informationstechnologien
<i>Interessenkonflikte durch Geschenke</i> Interessenkonflikte durch Vermischung von Privat- und Berufsinteressen Durchführung von Transaktionen zu Privatkonten im Dienst Annahme von Geschenken	Mögliche Zunahme durch zugenommene Kontakte (Mobilität etc.)
<i>Interessenkonflikte durch weitere Beschäftigungen und Nebentätigkeiten</i> Aktivitäten, die in einem möglichen Konflikt zu den Interessen der Organisation stehen	Mögliche Zunahme
<i>Korrekte Aufgabenerfüllung gegenüber den Bürgern</i>	Nicht bekannt, aber mehr Kontakte mit dem Bürger. Im allgemeinen eher Verbesserungen
<i>Missbrauch und Manipulation von Informationen</i> Missbrauch vertraulicher Informationen Unachtsame Verwendung vertraulicher Informationen	Mehr Möglichkeiten Nicht mehr, eher mehr Kontrollen
<i>Lügen und unethisches Verhalten bei Beschäftigten</i>	Unethisches Verhalten im Büro ist abhängig von Führung, Verwaltungskultur, Professionalität und Fairness
<i>Diskriminierung und sexuelle Belästigung</i>	Zunahme eher als Reaktion größerer Sensibilität und verbesserter Rechtslage

Tab. 1: *Nimmt unethisches Verhalten zu – oder nicht?*

Quelle: Eigene Darstellung

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. 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 z.T. 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 Dilemmas 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.

Ethik ist wie Löcher stopfen. Ist ein Loch gestopft (z.B. mehr Aktivitäten bei der Regelung von Nebentätigkeiten), taucht ein zweites auf (z.B. im Bereich der privaten Nutzung von Computern, Handys und Internet). Auch der klassische Beamtenethos ist nicht mehr exakt zu definieren, da es immer schwieriger wird, ein besonderes Beamtentum zu legitimieren. So hat m.E. bisher noch niemand untersucht, 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 privatrechtliche 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 mittlerweile bei weit unter 50% liegt<sup>6</sup>. Insbesondere auf Gemeindeebene gibt es häufig kaum noch Beamte. Ob diese Privatisierung der Beschäftigungsverhältnisse zu unethischem Verhalten und Korruption geführt hat, konnte bisher nicht festgestellt werden.

Dennoch ist in Zeiten der Reform des öffentlichen Dienstes mittlerweile vielerorts völlig unklar, was ethisches Verhalten und ein Beamtenethos 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“?

Ärzte und Rechtsanwälte haben einen Berufsethos. Und viele anderen Berufe ebenso. Dieser Ethos ist unbestritten. Nicht aber bei den Beamten. Natürlich sollen auch Beamte einen Ethos haben und neutral und unpolitisch sein. Gerade aber bei den Beamten ist auffällig, dass für den Ethos nur sehr wenig getan wird und beinahe niemand mehr einen spezifischen 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, Zielab-sprachen 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 21. Jahrhundert? Wollen wir eigentlich noch Beamte? Wissen wir eigentlich welches ethisches Verhalten wir wollen? Wie können wir Maßstäbe und Leitbilder definieren, wenn unsere angestrebten Werte unklar sind?

Die gegenwärtigen Reformen in allen öffentlichen Diensten in Europa lassen sich auf einen Nenner bringen. Der öffentliche Dienst und das Beamtentum stehen nicht mehr als „Leviathan“ (Thomas Hobbes) über der Gesellschaft. Den Staat im Sinne von Friedrich Hegel gibt es nicht mehr. Das ist auch gut so, denn diese Abkehr vom traditionellen Staatsbegriff ist mit mehr Transparenz, Kontrolle und mehr Mündigkeit durch die Bürger

---

6 Vgl. Demmke (2005).

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 die Reformen im öffentlichen Dienst jedoch unbeabsichtigte Nebenfolgen. So werden in fast allen Mitgliedstaaten zusätzliche Aufgaben an Spitzenbeamte dezentralisiert und leistungsorientierte Besoldungssysteme eingeführt. Gleichzeitig werden die Führungskräfte nicht ausreichend über ihre neugewonnenen 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 Frustrationen und Motivationsproblemen bei den Beschäftigten führen, die sich ungerecht behandelt fühlen. In vielen Fällen ist dann unethisches Verwalten (z.B. Lügen, Arbeitsverweigerung) eine Nebenfolge von unprofessioneller Personalpolitik. Tatsächlich ist in vielen Mitgliedstaaten der EU festzustellen, dass schlechte Arbeitsbedingungen (zu hoher Arbeitsdruck, unbezahlte Nebenstunden, Personalpatronage und Begünstigungen, schlechte Führung) direkte Auswirkungen auf das Verhalten der Beschäftigten haben.

Es ist eine banale Feststellung, dass der Anreiz zu unethischem Handeln dann steigt, wenn die Kollegen und Vorgesetzten ebenfalls unethisch handeln. In vielen Fällen wird unethisches Handeln gerade durch Vorgesetzte provoziert. Vor allem weil die Vorgesetzten selbst „schwarze Schafe“ sind und kein Vorbild für die Mitarbeiter darstellen. Daneben sind die Anreize für unethisches Verhalten insbesondere dann gegeben, wenn die Mitarbeiter das Gefühl haben, dass sie von ihren Vorgesetzten (oder der Behörde) unfair behandelt werden und Beförderungen, leistungsorientierte Besoldung und Zielabreden nicht professional gehandhabt werden. Einer Studie von Bellin Strait<sup>7</sup> zufolge betreffen die häufigsten Fälle unethischen Handelns die folgenden Bereiche:

Öffentliche Beschäftigte melden sich krank, obwohl sie gesund sind, Persönliche Erfahrungen, Erfolge bei der Arbeit, Kompetenzen und Qualifikationen werden übertrieben, um personalpolitische Vorteile zu erzielen, Beschäftigte verbreiten vertrauliche Informationen, Patronage und Vergünstigungen, Arbeitsverweigerung oder Abschieben von Arbeit und Verantwortlichkeiten auf andere, Benutzung von öffentlichem Eigentum für private Zwecke.

Die Bekämpfung dieser Probleme und die Notwendigkeit einer professionellen Personalpolitik wird heute immer wichtiger, da die allgemeinen Entwicklungen in Europa zu einer Individualisierung, Dezentralisierung und Fragmentisierung in der Personalpolitik und des Dienstrechts führen. Die Schlussfolgerungen, die hieraus gezogen werden müssen, sind ebenfalls banal. Wir brauchen professionelle und faire Personalpolitik und bessere Führungskräfte. Zumindest jede Führungskraft muss im Bereich Ethik regelmäßig fortgebildet werden. Aber passiert das auch?

---

7 Vgl. Bellin Strait (27. Oktober 2005).

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

In den letzten Jahren hatten zahlreiche Berichte, Studien und Veröffentlichungen verschiedene Formen von 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 (GRECO), aber auch Organisationen wie Transparency International und die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen<sup>8</sup> alle mit (den politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Kosten von) Korruption und Betrug. 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>9</sup> sowie v.a. 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 niederländischen Präsidentschaft des Europarates eine Konferenz mit (unter anderem) dem Ziel organisiert, die Umsetzung des Europäischen Kodexes für die Ethik der Polizei („European code of police ethics“)<sup>10</sup> fortzuführen. Ferner wurde während der niederländischen Präsidentschaft ein Paket von Modellinitiativen über öffentliche Ethik auf lokaler Ebene verabschiedet.<sup>11</sup>

Unser heutige Verständnis von Ethik erscheint dennoch paradox: Einerseits stand unethisches Verhalten 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.

Darüber hinaus konzentrieren sich die nationalen öffentlichen Verwaltungen und die Medien deutlich auf Korruption, Betrug und Interessenkonflikte und beschäftigen sich weniger mit unethischem Verhalten im allgemeinen. Dies ist bedauerlich, da 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.

Umgekehrt gibt es Anzeichen dafür, dass die Konzentration auf Korruption nicht sehr effektiv ist, da sie an den falschen Prämissen ansetzt. So sind finanzielle Bestechungen noch immer eine Ausnahme in der öffentlichen Verwaltung. Dagegen sind private Be-

8 Vgl. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2003).

9 Die OECD ([http://www.oecd.org/searchResult/0,2665,en\\_2649\\_201185\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/searchResult/0,2665,en_2649_201185_1_1_1_1_1_1,00.html)) befasst sich seit einigen Jahren mit dem Thema Ethik und hat verschiedene Leitlinien, Empfehlungen und die so genannte Ethik-Infrastruktur ausgearbeitet, zudem aber auch vergleichende sowie Länderberichte zu der Frage herausgegeben.

10 Vgl. Council of Europe (2001).

11 Vgl. Council of Europe (2004).

günstigungen, Patronage, Interessenkonflikte, Missbrauch oder Diebstahl von organisatorischen Ressourcen viel größere Alltagsprobleme. Insbesondere die Gefahr des Mobbing und Konflikte zwischen der Führungsebene und den Mitarbeitern spielen in der Diskussion um ethisches oder unethisches Verhalten eine wichtige Rolle. „Es handelt sich um ein ernstes Problem im Arbeitsumfeld, dass 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 (2000).“<sup>12</sup>

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).<sup>13</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 bspw. Angstzustände, Panikattacken, Gefühle von Hilflosigkeit und „Paranoia“, geringeres Selbstbewusstsein und geringere Selbstachtung sowie Depressionen. Auch physische Gesundheitsprobleme treten in der Regel auf, bspw. 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>

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 vonseiten ihrer Vorgesetzten).<sup>15</sup> 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.

---

12 Vgl. Memorandum from Mr Kinnock to the Commission on Psychological Harassment policy at the European Commission, S. 1 (übersetzt).

13 Siehe zur näheren Information: Europäisches Parlament (2001).

14 Ebd.

15 Vgl. ARBO (27. Oktober 2005), S. 6.

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

In den Mitgliedstaaten bestehen keine ausreichenden Nachweise, wie all diese politischen, wirtschaftlichen, administrativen, kulturellen und personalwirtschaftlichen Veränderungen sich auf das ethische Verhalten von öffentlich Bedienstete 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. Im Rahmen all dieser Veränderungen ändert sich natürlich auch das europaweite Verständnis von Ethik und ethischen Werten. Zum Beispiel 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 daher besonders intensiv untersucht. 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.<sup>16</sup> Den Autoren zufolge lässt sich auch feststellen, dass traditionelle Werte nicht verloren gehen, sondern sich mit neuen Werten mischen. 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 traditionellen Beschäftigungskonzepts. Heute erwarten die Bediensteten für sich selbst eine unmittelbare Honorierung und die Anerkennung ihrer individuellen Leistungen. 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.

Dieser Individualisierungsprozess wird weiter vorangetrieben durch die Einführung von Techniken zur Messung und zum Management individueller Leistungen. Bis heute ist jedoch nur wenig über die Auswirkungen der Einführung individualisierter Leistungsmanagementsysteme auf das ethische Verhalten in den nationalen öffentlichen Diensten bekannt.

---

16 Vgl. Van den Heuvel/Huberts/Verberk (2002).

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 Amtsverschwiegenheit 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.

In der o.g. Studie von Bossaert und Demmke wurden 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.

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, einen unzureichenden Einsatz sowie eine unzureichende Unterstützung für das Thema durch die

Führungsebene als größte Bedrohungen und Herausforderungen. Die Verbindung von Dezentralisierung, interner Differenzierung, funktionaler und geographischer Mobilität, Public-Private Partnerships und Privatisierung der Beschäftigungsverhältnisse führt somit zu einer Veränderung der Identität des öffentlichen Dienstes.<sup>17</sup>

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, Betrug und Interessenkonflikten 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 und 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 vom 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.

In der o.g. Studie haben eine die Mitgliedstaaten zudem 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.

---

17 Vgl. Halligan (2003).

<i>Zunahme</i>	<i>Abnahme</i>
- 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	

\* Nach Auffassung der Bundesrepublik Deutschland haben die Reformmaßnahmen keinen Einfluss auf das ethische Verhalten der Beschäftigten.

*Tab. 2: Erhöhen oder Senken neuere Reformmaßnahmen das Risiko unethischen Verhaltens?*

Quelle: Eigene Darstellung

Das heißt, die Mitgliedstaaten nehmen mehr Mobilität der Beschäftigten durchaus als Herausforderung wahr. Andererseits zeigt eine Untersuchung von Abbin (2005), dass funktionale Mobilität (Job-Rotation) ein effektives Instrument im Kampf gegen die Korruption ist<sup>18</sup>

Andere wichtige Fragen bedürfen allerdings nach wie vor einer klaren Antwort. Zum Beispiel: 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, Niederlande, 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 besteht zwischen Status und Organisationsstruktur einerseits und Persönlichkeit und Verhalten andererseits?

18 Vgl. Abbink (2004), S. 887 ff.

## V. Schlussfolgerungen

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 sind 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.

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 Dienst immer wieder neue ethische Probleme. Diese Entwicklungen sind weder verwunderlich, noch besonders 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

fung von unethischem Verhalten das Disziplinarrecht war, gibt es heute Vorschriften und rechtliche unverbindliche Kodexe zu Interessenkonflikten, Fortbildungen zu Ethik, Whistleblowingvorschriften, allgemeine Ethikkodexe, Leitbilder etc.

Alle Mitgliedstaaten der EU sind zunehmend aktiv im Bereich der Beamtenethik, v.a. durch ein Verbot bestimmter Verhaltensweisen und die Regulierung einer Reihe unterschiedlicher Situationen durch Straf- oder Verhütungsmaßnahmen. Während vor einigen Jahren ethische Kodexe 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 Kodexe für verschiedene Personalkategorien oder verschiedene Behörden und Verwaltungsebenen. Insbesondere der Begriff des „Whistleblowing“ wird in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich interpretiert. Zum Beispiel 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 und die Rolle der öffentlichen Dienste wird sehr einseitig geführt. 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. So 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.

## Literaturverzeichnis

- Abbink, Klaus, (2004), Staff-rotation as an anti-corruption policy – an experimental study, in: European Journal of Political Economy, Vol. 20, S. 887-906
- ARBO aktuell (27. Oktober 2005), Seksuele intimidatie, agressie en geweld, Nr. 3, Dezember 2000, S. 6 <http://www.arbobondgenoten.nl/arbothem/agressie/agressie.htm#doku>
- Bellin Strait, Patricia (27. Oktober 2005), Why Public Employees Lie, Cheat, and Steal – An Analysis of Motivation, unveröffentlicht (Beitrag zur EGPA Konferenz in Bern im September 2005), <http://www.fernuni-hagen.de/PollalG/EGPA/Bern/Strait.pdf>
- Bossaert, Danielle und Christoph Demmke (2005), Main Challenges in the Field of Ethics and Integrity in the EU Member States, Maastricht
- Committee on Standards in Public Life (27. Oktober 2005), <http://www.public-standards.gov.uk/research/research-report.pdf>
- 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 2001 (10), verabschiedet durch das Ministerkomitee des Europarates am 19. September 2001
- Demmke, Christoph (2005), Are Civil Servants Different Because They Are Civil Servants?, Who Are the Civil Servants – and How, Maastricht
- 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
- Halligan, John (2003), Leadership and the Senior Civil Service from a Comparative Perspective, in: Handbook of Public Administration, hrsg. von B. Guy Peters und Jan Pierre, London, Delhi und Thousands Oaks, S. 105
- Thompson, Dennis (1992), Paradoxes of Government Ethics, in: Public Administration Review, No. 53, Heft 2, S. 255
- Van den Heuvel, Hans, Leo Huberts und Suzan Verberk (2002), Het Morele Gezicht van de Overheid, Utrecht, Lemma
- Van den Heuvel, Hans, Leo Huberts und Suzan Verberk (1999), Integriteit in Drivoud, Lemma