

Zusammenfassung der OECD über die öffentliche Verwaltung

Die Förderung der Ethik im öffentlichen Dienst Maßnahmen in den OECD-Mitgliedstaaten

Die Bürger eines Staates vertrauen dem öffentlichen Dienst. Sie erwarten von den Beamtinnen und Beamten, dass sie dem öffentlichen Interesse unvoreingenommen dienen und die öffentlichen Ressourcen stets angemessen verwalten. Ein gerechter und zuverlässiger öffentlicher Dienst schafft daher sowohl Vertrauen in der Öffentlichkeit, als auch ein günstiges Umfeld für Unternehmen, und fördert auf diese Weise das Funktionieren der Märkte sowie das Wirtschaftswachstum.

Die Ethik im öffentlichen Dienst fördert nicht nur das Vertrauen der Öffentlichkeit, sondern ist seine Grundvoraussetzung. Sie bildet den Eckpfeiler der verantwortungsvollen Staatsführung. Doch wie gewinnt man heute das Vertrauen der Öffentlichkeit?

Auf der Basis der Erfahrungen der 29 OECD-Mitgliedstaaten wird hier beschrieben, wie eine effektive und umfassende Managementpolitik in Sachen Ethik aussehen sollte. Ferner werden mögliche Maßnahmen zur Förderung des Vertrauens in öffentlichen Institutionen vorgeschlagen.

PUMA-Synthese Nr. 7

September 2000

Die grundlegenden Werte, auf denen der öffentliche Dienst aufbaut

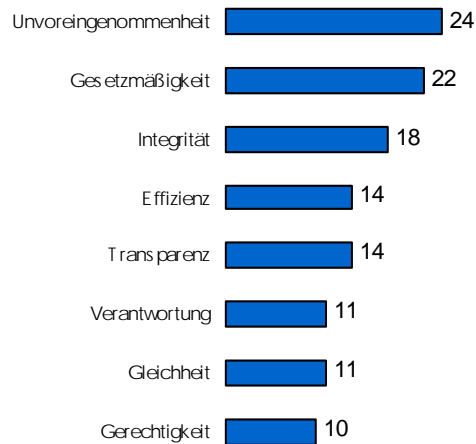
Damit die Gesellschaft versteht, welches Verhalten sie von den Beamten erwarten kann, müssen zuerst die grundlegenden Werte bestimmt werden, auf denen der öffentliche Dienst aufbauen soll. Alle OECD-Mitgliedstaaten veröffentlichen zu diesem Zweck eine Liste der Grundwerte, die den Beamten im Alltag als Leitlinie dienen sollen. Jedes Land beruft sich dabei auf die gleichen Quellen, nämlich soziale Normen, demokratische Prinzipien und das Berufsethos.

Die Weiterentwicklung des öffentlichen Dienstes setzt eine klare Formulierung der Grundwerte voraus.

Über ein Drittel der OECD-Mitgliedstaaten haben die Grundwerte des öffentlichen Dienstes in den letzten fünf Jahren bereits aktualisiert oder sind dabei, sie zu überprüfen. Im Rahmen der Überprüfung legen die Staaten besonderen Wert auf die „traditionellen“ Werte, denen ein modernerer Inhalt verliehen wird. Dazu kommen „neue“ Werte, die die immer ergebnisorientiertere Kultur im öffentlichen Dienst widerspiegeln. So ist zum Beispiel die Unvoreingenommenheit der am häufigsten identifizierte Grundwert. Sie setzt den gleichberechtigten Zugang zu

staatlichen Dienstleistungen und die Gleichheit vor dem Gesetz voraus.

Die acht am häufigsten zitierten Grundwerte des öffentlichen Dienstes in den OECD-Mitgliedstaaten (Zahl der den Wert zitierenden Länder)



Die Verhaltensvorschriften bestimmen das Verhalten

Zur Umsetzung der Grundwerte werden heute hauptsächlich Verhaltensvorschriften erlassen.

Beinahe alle OECD-Mitgliedstaaten besitzen eine mehr oder minder detaillierte Beschreibung der von allen Beamten bei Interessenskonflikten erwarteten Verhaltensweisen. Situationen, bei denen solche Interessenskonflikte entstehen könnten, ergeben sich vor allem bei:

- Einsatz von öffentlichen Informationen und öffentlichen Ressourcen,
- Annahme von Geschenken oder Vorteilen und
- Zusätzliche Beschäftigungsverhältnisse außerhalb des öffentlichen Dienstes.

Neben den allgemeinen Vorschriften, die für alle Beamten gelten, benutzen die OECD-Mitgliedstaaten **ergänzende Richtlinien** für spezifische Beamte bzw. Berufsgruppen, die in heiklen Bereichen arbeiten oder bei denen das Risiko eines Interessenskonfliktes sehr hoch ist wie beispielsweise in Vollstreckungs-, Steuer- und Zollbehörden. Einige Länder haben auch Verhaltensrichtlinien für Minister ausgearbeitet, um sie in der Ausübung der Regierungsgeschäfte zu leiten.

Das Strafrecht stellt spezifische Formen der Korruption sowie Verstöße gegen die ethischen Leitlinien des öffentlichen Dienstes unter Strafe.

In beinahe allen OECD-Mitgliedstaaten werden Beamte, die sich der Bestechung oder der Bestechlichkeit schuldig gemacht haben, strafrechtlich verfolgt. Nun stellen immer mehr Länder auch andere Formen der Korruption unter Strafe, wie indirekte Korruption oder Korruptionsversuche. Außerdem verlangt das OECD-Abkommen über den Kampf gegen die Bestechung von allen OECD-Mitgliedstaaten und von fünf Nicht-Mitgliedstaaten, dass sie die Bestechung ausländischer Vertreter des öffentlichen Dienstes mit effektiven, angemessenen und abschreckenden Maßnahmen ahnden. Immer mehr Länder sind auch bestrebt, den Verstoß gegen die grundlegenden Werte und Prinzipien des öffentlichen Dienstes (wie die Unvoreingenommenheit bei der Entscheidungsfindung) sowie die Ausnutzung eines öffentlichen Amtes zur persönlichen Bereicherung zu bestrafen.

Die effektive Umsetzung der grundlegenden Werte beginnt mit ihrer Vermittlung

Fast alle OECD-Mitgliedstaaten machen ihre Beamten im Rahmen von **Schulungen** mit den ethischen Grundsätzen des öffentlichen Dienstes vertraut.

Die Behörden konzentrieren sich immer stärker auf die Entwicklung der Fähigkeiten, die zur Lösung ethischer Fragen erforderlich sind. Mehr als die Hälfte der Länder informieren die neuen Beamten bei ihrem Eintritt in den öffentlichen Dienst über die grundlegenden Werte. In einem Drittel der Länder sind die Grundwerte im Arbeitsvertrag verankert. In einigen OECD-Mitgliedstaaten werden auch Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen zu diesem Thema angeboten.

Ferner können sich die Beamten von ihren Vorgesetzten **beraten** lassen, wenn sie mit ethischen Problemen konfrontiert sind. Einige Länder haben externe Gremien

gegründet, um die Neutralität der Beratung zu gewährleisten.

Die aktive **Teilnahme der öffentlichen Bediensteten** – sei es nun direkt oder indirekt über Gewerkschaften oder Berufsverbände – an der Prüfung der Werte und Vorschriften fördert das gegenseitige Verständnis zwischen den Beamten und erleichtert die reibungslose Implementierung. Ein Drittel der OECD-Mitgliedstaaten haben sich mit definierten Gruppen innerhalb und außerhalb des öffentlichen Dienstes beraten. Einige haben auch die Öffentlichkeit um ihre Meinung gebeten.

Immer mehr Länder setzen **neue Technologien** ein, vor allem das Internet und interaktive CD-ROMs, um über die grundlegenden Werte und die Verhaltensvorschriften zu informieren und die Beamten in die Ethik einzuführen.

Die Integrität in der alltäglichen Arbeit gewährleisten

Die folgenden Managementmaßnahmen sind wesentlich für **die Schaffung eines Arbeitsumfeldes, das Transparenz gewährleistet und Integrität fördert**.

Dazu gehört die Forderung nach:

- Fristgerechter Bearbeitung
- Begründeten Entscheidungen
- Regress gegen Entscheidungen
- Mitteilung von Interessenskonflikten

Die OECD-Mitgliedstaaten stützen sich bei der Anstellung und der Beförderung der Beamten beinahe ausschließlich auf die Fähigkeiten der Bewerber.

Die meisten Länder gewährleisten die Transparenz der Einstellungsverfahren durch die Veröffentlichung der Auswahlkriterien und der offenen Stellen. Über die Hälfte der Länder berücksichtigen auch die Ethik bei der Einstellung und der Beurteilung der Beamten.

In den OECD-Ländern wird den Beamten, die stark korruptionsgefährdete Ämter bekleiden, besondere Aufmerksamkeit geschenkt.

Die meisten dieser Staaten verlangen die Meldung der Interessenskonflikte. Zwei Drittel der OECD-Mitgliedstaaten haben in heiklen Bereichen wie der Ausschreibung öffentlicher Ämter spezifische

Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung getroffen. Dazu gehören

- Spezifische Regeln und Leitlinien
- Strengere Kontrollen
- Regelmäßige Neubesetzung der korruptionsgefährdeten Ämter

Die Offenlegung privater Interessen macht die Entscheidungsfindung transparenter, da sie die Konfliktmöglichkeiten zwischen öffentlichen Verpflichtungen und privaten Interessen minimiert. Mit wenigen Ausnahmen verlangen die OECD-Mitgliedstaaten die Offenlegung der persönlichen finanziellen Interessen. Die Hälfte der OECD-Mitgliedstaaten verpflichtet die Beamten auch dazu, über Ämter außerhalb des öffentlichen Dienstes und erhaltene Geschenke zu berichten.

Je höher das Amt, desto mehr Transparenz ist erforderlich.

Üblicherweise wird von gewählten Politikern und höheren Beamten die Offenlegung ihrer finanziellen Verhältnisse verlangt, einige Länder verlangen es sogar von allen Beamten. In bestimmten gefährdeten Bereichen wie in Steuer- und Zollbehörden sind die Offenlegungspflichten noch strenger.

Die Beachtung der Richtlinien überwachen

Die effektive Verwaltung der Ethik setzt nicht nur die Ausarbeitung von Vorschriften, sondern auch die Überprüfung ihrer Erfüllung voraus.

In den OECD-Ländern werden meistens interne Prüfungen zum Auffinden individueller Unregelmäßigkeiten und systemischer Störungen eingesetzt.

Die Länder haben die bestehenden Gesetze und Vorschriften entweder verstärkt oder ein rechtliches Rahmenwerk für interne Kontrollen eingeführt. Interne Kontrollen werden in der Regel einmal jährlich und im Bedarfsfall ausgeführt. Dabei werden Maßnahmen zur Verbesserung der Verwaltung empfohlen. In manchen Fällen werden die zuständigen Politiker oder die Öffentlichkeit direkt in Kenntnis gesetzt.

Die internen Kontrollen werden von unabhängigen Stellen überwacht.

So müssen die Beamten sich letzten Endes vor der Öffentlichkeit verantworten. In fast allen Ländern prüft die gesetzgebende Gewalt die Aktivitäten im öffentlichen Dienst. In anderen Ländern reicht die Überwachung von Kontrollen durch einen unabhängigen Ombudsmann

oder den Generalinspekteur bis hin zu spezifischen gerichtlichen oder ethischen Untersuchungen. In mehr als der Hälfte der OECD-Mitgliedstaaten wird ein unabhängiger Ombudsmann dazu berechtigt, das Management im öffentlichen Dienst zu prüfen. Immer mehr Länder beauftragen eine Spezialeinheit mit der Überwachung des Verhaltens der Beamten.

In zwei Dritteln der OECD-Mitgliedstaaten besteht eine gesetzliche oder in organisatorischen Regelwerken vorgesehene **Meldepflicht für Fehlverhalten** der Beamten. In allen OECD-Mitgliedstaaten werden Maßnahmen zum Schutz der Denunzianten im öffentlichen Dienst getroffen. Knapp die Hälfte bietet allgemeinen Schutz, hauptsächlich im Rahmen des öffentlichen Dienstes, in dem Rechtsschutz und Anonymität zu den häufigsten Maßnahmen zählen. In zwei Dritteln der OECD-Mitgliedstaaten stehen den Bürgern Dienste wie Beschwerdeverfahren, Ombudsmänner, Generalinspektoren, Anlaufstellen oder Hotlines zur Verfügung, die ihnen ermöglichen, das Fehlverhalten von Beamten zu melden.

Verstöße gegen die grundlegenden Werte bekämpfen

Die Maßnahmen gegen Fehlverhalten müssen von den Vorgesetzten und den externen Prüfungsgremien zusammen getroffen werden.

Die OECD-Mitgliedstaaten sind der Meinung, dass Disziplinarverfahren bei Verstößen gegen die Regeln und Vorschriften des öffentlichen Dienstes in der Abteilung getroffen werden müssen, in der sie vorgefallen sind. Alle Regierungen verfügen über ein allgemeines Rahmenwerk für Disziplinarverfahren, das rasche und gerechte Abhilfe schafft und den betroffenen Beamten einen fairen Prozess gewährleistet. Die OECD-Mitgliedstaaten setzen sehr ähnliche **Disziplinarmaßnahmen** ein, die von Verweisen und Rügen über Geldstrafen bis hin zu vorübergehender

Freistellung oder endgültiger Kündigung reichen, die in allen Ländern die härteste Strafe darstellt.

Eigentlich obliegt es den Managern im öffentlichen Dienst, die Disziplinarverfahren in ihrem Ressort rasch einzuleiten, sie können jedoch auch Hilfe von externen Institutionen erhalten. Diese sind damit beauftragt, **Verstöße im öffentlichen Dienst zu untersuchen und strafrechtlich zu verfolgen**. In allen OECD-Mitgliedstaaten sind diese Körperschaften bei Verdacht auf Korruption dazu berechtigt, direkt Anklage zu erheben.

Ferner verfügen zwei Drittel der Länder über Verfahren und Mechanismen, die der Öffentlichkeit ermöglichen, Fehlverhalten den unabhängigen Überwachungsinstitutionen des öffentlichen Dienstes zu melden.

Bürger vertrauen den öffentlichen Institutionen, wenn sie davon überzeugt sind, dass die öffentlichen Ämter dem Allgemeininteresse dienen.

Aus der OECD-Untersuchung geht hervor, dass folgende Maßnahmen das Vertrauen der Öffentlichkeit zum öffentlichen Dienst stärken:

- **Dem öffentlichen Dienst klare Ziele setzen**

In unserer sich rasch ändernden Welt sind die Regierungen heute mit einigen bedeutenden Herausforderungen konfrontiert: Es gilt, die Zielsetzungen des öffentlichen Dienstes mit den tatsächlichen Bedürfnissen in Einklang zu bringen und die grundlegenden Werte des öffentlichen Dienstes den Erwartungen der Öffentlichkeit anzupassen.

- **Werte erhalten und sich dem Wandel anpassen**

Angesichts des sich wandelnden sozialen und ökonomischen Umfeldes, insbesondere der immer lauter werdenden Forderung nach Transparenz, müssen die Regierungen die Mechanismen prüfen und den neuen Gegebenheiten anpassen, damit das Verhalten der Beamten den erwarteten Normen entspricht.

- **Den Beamten und der Öffentlichkeit ermöglichen, Fehlverhalten zu melden**

Klare und allgemein bekannte Verfahren zur Erleichterung der Meldung von Verstößen schützen Denunzianten und fördern das Aufdecken von Fehlverhalten.

- **Maßnahmen zur Förderung der Integrität ins Management einbinden**

Maßnahmen zur Förderung der Integrität sind kein separater Ansatz. Sie gehören zu allen Managementsystemen, in denen diese Art der Maßnahmen dem allgemeinen Umfeld als zusätzliche Stütze dienen.

- **Die Maßnahmen zur Förderung der Integrität koordinieren**

Erfolgreiche Maßnahmen zur Förderung der Integrität bestehen aus verschiedenen widerspruchsfreien Maßnahmen, die das weitere Umfeld des öffentlichen Dienstes berücksichtigen. Die Bewertung der Ergebnisse der Maßnahmen ermöglicht den Politikern, ihre Umsetzung zu beurteilen und die künftige Politik entsprechend auszurichten.

- **Den Schwerpunkt von der Ahndung auf die Vorbeugung verlegen**

Richtiges Ethik-Management umfasst sowohl Maßnahmen zur Bestrafung als auch zur Vorbeugung. Die OECD-Mitgliedstaaten haben erkannt, dass die richtige Prävention die Notwendigkeit für Disziplinarverfahren mindert. Die Präventionsmaßnahmen sind langfristig gesehen billiger und haben einen positiveren Einfluss auf den öffentlichen Dienst und auf die Beziehungen zwischen den Beamten und den Bürgern.

- **Potenziellen Problemen vorgehen**

Wenn der Staat den Situationen vorgeht, in denen die Beachtung der Grundwerte und Verhaltensnormen im öffentlichen Dienst in Gefahr ist, kann er rechtzeitig angemessene Lösungen finden und nachteiligen Auswirkungen vorbeugen. Wie kann der Staat zum Beispiel der immer lauter werdenden Forderung nach Offenlegung der privaten Interessen, die öffentliche Entscheidungen beeinflussen, nachkommen?

- **Neue Technologien nutzbringend einsetzen**

Der Einsatz von neuen Technologien hilft dem Staat, Integrität zu verinnerlichen und die Öffentlichkeit über das Verhalten zu unterrichten, das von Beamten im öffentlichen Dienst zu erwarten ist.

Über diese Zusammenfassung...

Diese Synthese fasst die Erkenntnisse der OECD-Untersuchung über die Ethik zusammen, die 1999-2000 auf Antrag der OECD-Minister bei ihrer jährlichen Besprechung durchgeführt wurde. Sie soll das gegenseitige Verständnis erleichtern und Politikern beim Entwurf einer modernen Ethik-Strategie in den OECD-Mitgliedstaaten und Nichtmitgliedstaaten helfen. Anders ausgedrückt bezweckte die Untersuchung, das Vertrauen in den öffentlichen Dienst zu fördern.

Die gemeinsamen Trends zeigen, dass folgende Schritte zum Aufbau eines konsistenten Unterstützungssystems, d.h. einer Ethik-Infrastruktur, nötig sind:

- die grundwerte und ethischen normen müssen den beamten eingeschränkt werden, damit sie genau wissen, wie sie sich zu verhalten haben und wie heikle ethische fragen zu lösen sind.
- die beachtung der ethischen normen ist durch die vorbeugung von interessenskonflikten zu fördern. dazu gehört auch die honorierung von ethisch einwandfreiem verhalten durch berufliche entwicklungsmöglichkeiten.
- die beachtung der richtlinien ist zu überwachen, verstöße und fehilverhalten sind zu melden und zu bestrafen.

Diese Zusammenfassung basiert auf einer Untersuchung über die Ethik im öffentlichen Dienst, in deren Rahmen die Umsetzung der 1988 veröffentlichten OECD-Empfehlungen zur Verbesserung der Ethik im öffentlichen Dienst geprüft wurden. Die Untersuchung beruht auf der Selbstbewertung der 29 OECD-Mitgliedstaaten: Die einzelnen Zentralregierungen lieferten selbst Informationen über ihre Systeme und wie sie funktionieren.

Die OECD fördert verantwortungsvolle Staatsführung

Das sich rasch wandelnde soziale und ökonomische Umfeld, vor allem die immer lauter werdende Forderung nach Transparenz, setzt voraus, dass die Regierungen die Mechanismen prüfen und gegebenenfalls anpassen, um so im öffentlichen Dienst ethisch einwandfreies Verhalten zu gewährleisten. Die OECD unterstützt die Mitgliedstaaten in ihrem Streben, verantwortungsvolle Staatsführung in der öffentlichen und in der privaten Sphäre zu fördern. Die vor Kurzem ergriffenen Initiativen zur Bekämpfung der Korruption, die sowohl die Bestechung als auch die Bestechlichkeit betreffen, umfassen Arbeiten über die Ethik im öffentlichen Dienst, die Durchführung des OECD-Abkommens über die Bestechung ausländischer Beamter aus dem Jahr 1997 und die OECD-Prinzipien zur Corporate Governance.

Nähere Auskünfte...

Die Ergebnisse der Untersuchung wurden in der OECD-Publikation: *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries* veröffentlicht. Der Bericht enthält umfassende vergleichende Daten über das Ethikmanagement in den 29 OECD-Mitgliedstaaten. Er beschreibt allgemeine Trends, vielversprechende Praktiken und innovative Lösungen. Die in dem Bericht präsentierten Daten sollen den Ländern dabei helfen, ihre eigenen Systeme im Vergleich zu den Praktiken und Tendenzen in den übrigen OECD-Ländern zu bewerten. Der Bericht erschien Anfang Oktober 2000 und ist im *OECD Online Bookshop* (<http://www.oecd.org/bookshop/>) erhältlich.

Auskünfte über Arbeiten der OECD zum Thema Ethik:

Email: janos.bertok@oecd.org

Fax: +33-1-45.24.17.06 / 89.76

Website: <http://www.oecd.org/puma/>