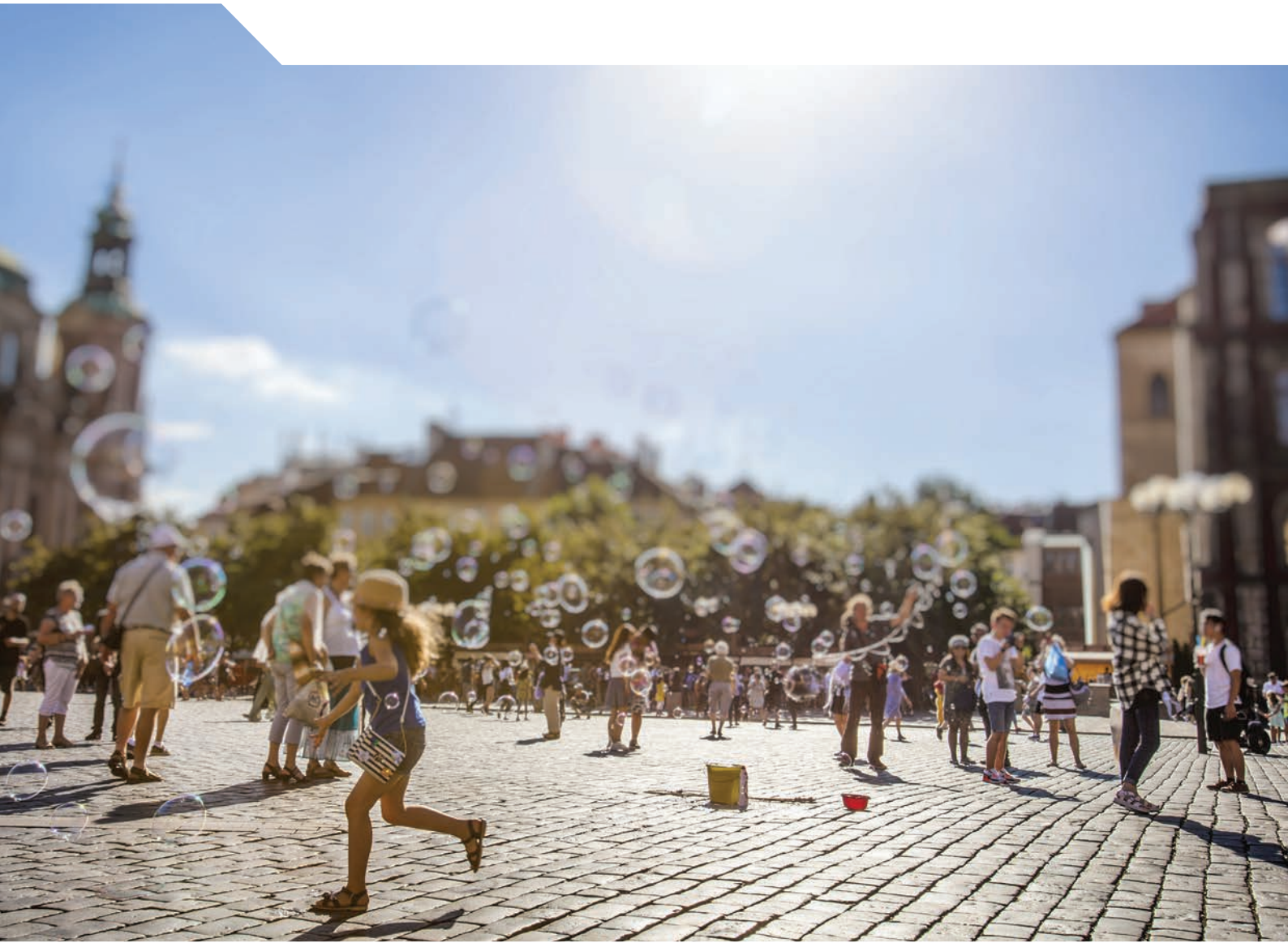
# OECD-Handbuch Integrität im öffentlichen Leben



OECD

# OECD-Handbuch Integrität im öffentlichen Leben



Dieses Dokument sowie die darin enthaltenen Daten und Karten berühren weder den völkerrechtlichen Status von Territorien noch die Souveränität über Territorien, den Verlauf internationaler Grenzen und Grenzlinien sowie den Namen von Territorien, Städten oder Gebieten.

Die statistischen Daten für Israel wurden von den zuständigen israelischen Stellen bereitgestellt, die für sie verantwortlich zeichnen. Die Verwendung dieser Daten durch die OECD erfolgt unbeschadet des völkerrechtlichen Status der Golanhöhen, von Ost-Jerusalem und der israelischen Siedlungen im Westjordanland.

Anmerkung der Türkei
Die Informationen zu „Zypern" in diesem Dokument beziehen sich auf den südlichen Teil der Insel. Es existiert keine Instanz, die sowohl die türkische als auch die griechische Bevölkerung der Insel vertritt. Die Türkei erkennt die Türkische Republik Nordzypern (TRNZ) an. Bis im Rahmen der Vereinten Nationen eine dauerhafte und gerechte Lösung gefunden ist, wird sich die Türkei ihren Standpunkt in der „Zypernfrage" vorbehalten.

Anmerkung aller in der OECD vertretenen EU-Mitgliedstaaten und der Europäischen Union
Die Republik Zypern wird von allen Mitgliedern der Vereinten Nationen mit Ausnahme der Türkei anerkannt. Die Informationen in diesem Dokument beziehen sich auf das Gebiet, das sich unter der tatsächlichen Kontrolle der Regierung der Republik Zypern befindet.

**Bitte zitieren Sie diese Publikation wie folgt:**
OECD (2021), *OECD-Handbuch Integrität im öffentlichen Leben*, OECD Publishing, Paris, *https://doi.org/10.1787/e1e227be-de*.

ISBN 978-92-64-62609-6 (Print)
ISBN 978-92-64-37376-1 (PDF)

**Originaltitel:** *OECD Public Integrity Handbook*
Übersetzung durch Katherina Polig und den Deutschen Übersetzungsdienst der OECD.

**Foto(s):** Deckblatt © Babaroga/Shutterstock.com.

Korrigenda zu Veröffentlichungen sind verfügbar unter: *www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm*.

© OECD 2021

Die Verwendung dieser Arbeiten, sei es in digitaler oder gedruckter Form, unterliegt den Nutzungsbedingungen unter: *http://www.oecd.org/termsandconditions*.

# Geleitwort

Korruption schadet uns allen. Sie führt zu falschen politischen Entscheidungen, ist Ursache für Verschwendung öffentlicher Gelder und erschüttert das Vertrauen in den Staat als Hüter des Gemeinwohls. Die Vielschichtigkeit von Korruption wird von zahlreichen Vertrauensindikatoren belegt. Laut dem aktuellen Edelman-Trust-Barometer sind beispielsweise nur 30 % der Befragten der Ansicht, der Staat diene den Interessen aller Bürger*innen. Solche Befunde machen die verschiedenen Facetten des Problems deutlich und weisen auf ein Versagen in der Regierungsführung hin, dem unsere politischen Führungskräfte mit aller Kraft und Entschlossenheit begegnen müssen.

Viele OECD-Mitgliedsländer haben daher bereits verschiedene Maßnahmen und Werkzeuge zur Stärkung der Integrität in der öffentlichen Verwaltung auf den Weg gebracht. Aufbauend auf den bewährten Verfahren dieser Länder verabschiedete die OECD eine Empfehlung zu Integrität im öffentlichen Leben und setzte damit einen neuen Standard. Durch eine ganzheitliche Strategie zur Förderung von Integrität im öffentlichen Leben und einen klaren Schwerpunkt auf die praktische Umsetzung soll die Empfehlung eine Hilfestellung zur Vermeidung von Korruption bieten. Mit ihren 13 Grundsätzen versteht sie sich als ein Fahrplan für nachhaltige Veränderungen.

Um einen echten Wandel zu erreichen, braucht es allerdings klare Wegweiser für die Praxis. Das *OECD-Handbuch Integrität im öffentlichen Leben* wird diesem Anspruch gerecht. Es enthält Leitlinien für öffentlich Bedienstete und Integritätsbeauftragte, aber auch für Unternehmen, zivilgesellschaftliche Organisationen und Einzelpersonen. Es erläutert die 13 Grundsätze der Empfehlung und zeigt mögliche Herausforderungen auf, die bei ihrer Umsetzung auftreten können.

So enthält das *Handbuch* z. B. hilfreiche Hinweise dazu, wie die Zusammenarbeit zwischen Regierungseinrichtungen vertieft und der Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen nationalen und subnationalen Ebenen verbessert werden kann. Es wird der Frage nachgegangen, wie sowohl in der öffentlichen Verwaltung als auch in der Gesellschaft eine Kultur der Integrität aufgebaut werden kann, wobei verschiedene Bausteine wie etwa eine leistungsorientierte Personalverwaltung diskutiert werden. Darüber hinaus wird erklärt, warum ethisch handelnde, reaktionsschnelle und vertrauenswürdige Führungskräfte für eine offene Organisationskultur entscheidend sind und welche Rolle der Staat dabei spielt, Unternehmen, Zivilgesellschaft und Bürger*innen eine Richtschnur für die Einhaltung der Werte der Integrität im öffentlichen Leben vorzugeben. Um starke Rechenschaftsmechanismen zu ermöglichen, zeigt das *Handbuch* außerdem, wie Integritätsrisiken mithilfe eines Risikomanagementprozesses bewertet und bewältigt werden können und wie ein gutes Durchsetzungssystem dafür sorgt, dass Integritätsverletzungen nicht ungeahndet bleiben. Ferner wird diskutiert, wie politische Entscheidungsprozesse durch die Einbeziehung aller betroffenen Akteure verbessert werden können, welche Strategien es für den Umgang mit Interessenkonflikten und deren Vermeidung gibt und wie Integrität und Transparenz in der Lobbyarbeit und bei der Parteien- und Wahlkampffinanzierung sichergestellt werden können.

Die Stärkung von Integrität im öffentlichen Leben ist kein Selbstzweck – sie ist Voraussetzung für eine bessere Politik für ein besseres Leben. Das *OECD-Handbuch Integrität im öffentlichen Leben* ist ein wertvoller Begleiter auf dem Weg dorthin.



Angel Gurría

OECD-Generalsekretär

# Vorwort

Korruption hat einen heimtückisch zerstörerischen Effekt, der sie zu einem der drängendsten Probleme unserer Zeit macht: Sie führt zu Verschwendung öffentlicher Mittel, verschärft wirtschaftliche und gesellschaftliche Ungleichheiten, verstärkt Unzufriedenheit und politische Polarisierung und untergräbt das Vertrauen in unsere Institutionen. Herkömmliche Lösungsansätze – mehr Vorschriften, eine bessere Compliance und eine härtere Durchsetzung – waren bislang nur bedingt erfolgreich. Eine strategische und nachhaltige Antwort auf Korruption muss deshalb Integrität im öffentlichen Leben heißen.

Für Integrität in der öffentlichen Verwaltung ist in erster Linie der Staat verantwortlich. Um Korruption wirksam zu bekämpfen, muss das Denken in festen Zuständigkeitsbereichen jedoch überwunden werden: Integrität ist nicht nur Aufgabe der nationalen Regierung, sondern muss alle staatlichen Ebenen erfassen – bis hin zu den Kommunen, wo Integrität aus nächster Nähe erlebt wird. Nicht nur in der Politik und der Verwaltung braucht es Integritätsarbeit, sondern auch in Unternehmen, in Organisationen der Zivilgesellschaft und auf individueller Ebene.

Weil Integrität im öffentlichen Leben nur durch einen ressortübergreifenden und gesamtgesellschaftlichen Ansatz zu erreichen ist, verabschiedete die OECD 2017 die *Empfehlung zu Integrität im öffentlichen Leben*. Darin skizzierte sie die Vision einer Integritätsstrategie für den öffentlichen Dienst, bei der der Fokus nicht mehr auf Ad-hoc-Integritätsmaßnahmen, sondern auf einem kontextabhängigen und risikobasierten Konzept liegt, dessen Grundgedanke eine Kultur der Integrität ist. Das *OECD-Handbuch Integrität im öffentlichen Leben* zeigt nun konkrete Schritte für die praktische Umsetzung dieser Integritätsstrategie in der öffentlichen Verwaltung auf.

Das *Handbuch* ist mit seinen Leitlinien für den öffentlichen Dienst, für Unternehmen, Organisationen der Zivilgesellschaft und Einzelpersonen ein wichtiger Baustein der Bemühungen der OECD, die Mitgliedsländer bei der Umsetzung nachhaltiger Integritätsreformen zu unterstützen. Das *Handbuch* wird durch die *OECD Public Integrity Maturity Models* ergänzt. Anhand dieser Modelle ist es möglich, den Reifegrad eines öffentlichen Integritätssystems zu messen und Vergleiche mit Standards guter Praxis anzustellen. Die Modelle zeigen zudem, welche Maßnahmen ergriffen werden können, um auf diesem Gebiet zur Spitze aufzurücken. Demnächst wird das *Handbuch* durch die *OECD Public Integrity Indicators* ergänzt, die den Aufbau einer Evidenzgrundlage ermöglichen und den nationalen Dialog über notwendige Reformen fördern sollen. Darüber hinaus arbeitet die OECD an einem *Public Integrity Toolkit* mit anschaulichen Fallbeispielen zu bewährten Verfahren und konkreten Werkzeugen zur Unterstützung der Reformarbeit.

Das *Handbuch* entstand u. a. in enger Zusammenarbeit mit der Arbeitsgruppe hochrangiger Verantwortlicher für Integrität im öffentlichen Sektor, deren Mitglieder bewährte Verfahren und Umsetzungsinstrumente aus ihren jeweiligen Ländern einbrachten. Die Delegierten der Arbeitsgruppe Bestechungsfragen, der Arbeitsgruppe verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln und der Arbeitsgruppe Staatsbeteiligungen und Privatisierungen steuerten ihrerseits Kenntnisse und Beispiele zur Förderung von Integrität im Privatsektor bei.

Das Handbuch wurde am 12. März 2020 vom OECD-Ausschuss für öffentliche Governance im Schriftverfahren genehmigt und zur Veröffentlichung freigegeben.

# Dank

Das *OECD-Handbuch Integrität im öffentlichen Leben* wurde von der Abteilung Integrität des Öffentlichen Sektors der Direktion Öffentliche Governance unter der Leitung von Julio Bacio Terracino erstellt. Die Federführung hatte dabei die Arbeitsgruppe hochrangiger Verantwortlicher für Integrität unter dem Vorsitz von Silvia Spaeth (Deutschland) und Anne Rivera (Schweiz). Für die Koordinierung waren Carissa Munro und Emilie Cazenave zuständig, die das *Handbuch* unter der Leitung von János Bertók auch verfassten. Wichtige Beiträge kamen von Daniel Gerson, Dawid Szescilo, Gavin Ugale, Giulio Nessi, Ina De Haan, Jael Billy, Jesper Johnson, Lisa Kilduff und Pelagia Patsoule. Balazs Gyimesi, Charles Victor, Jelena Damnjanovic, Meral Gedik und Rania Haidar boten redaktionelle und administrative Unterstützung.

Ebenfalls am *OECD-Handbuch Integrität im öffentlichen Leben* beteiligt waren Alessandro Bellantoni, Alison McMeekin, Anna Pietikainen, Arturo Rivera, Barbara Ubaldi, Celine Kaufmann, Christine Uriarte, Claire Leger, Cristina Tebar Less, David Goessmann, Felicitas Neuhaus, Florentin Blanc, Frédéric Boehm, Frederic St. Martin, Frédéric Wehrle, Hans Christiansen, Israel Maranon de Pablo, Jennifer Eddie, Jeroen Michels, Katharina Zuegel, Levke Jessen-Thiesen, Mariana Prats, Patrick Moulette, Paul Davidson, Pauline Bertrand, Tatyana Teplova und Wendy Addison.

Das Kapitel zum gesamtgesellschaftlichen Ansatz beinhaltet Beiträge der Delegierten der Arbeitsgruppe Bestechungsfragen, der Arbeitsgruppe verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln und der Arbeitsgruppe Staatsbeteiligungen und Privatisierungen.

Das *OECD-Handbuch Integrität im öffentlichen Leben* wurde am 14. Februar 2020 von der OECD-Arbeitsgruppe hochrangiger Verantwortlicher für Integrität im öffentlichen Sektor (SPIO) genehmigt und am 12. März 2020 vom Ausschuss für öffentliche Governance zur Veröffentlichung freigegeben.

# Inhaltsverzeichnis

Geleitwort 3

Vorwort 5

Dank 6

Zusammenfassung 10

1 Engagement 13
1.1. Warum ist Engagement wichtig? 14
1.2. Was ist Engagement? 14
1.3. Herausforderungen 22
Literaturverzeichnis 23

2 Zuständigkeiten 25
2.1. Warum sind Zuständigkeiten wichtig? 26
2.2. Was sind Zuständigkeiten? 26
2.3. Herausforderungen 37
Literaturverzeichnis 38

3 Strategie 41
3.1. Warum ist eine Strategie wichtig? 42
3.2. Was ist eine Strategie? 42
3.3. Herausforderungen 55
Literaturverzeichnis 56
Anmerkungen 59

4 Standards 61
4.1. Warum sind Standards wichtig? 62
4.2. Was sind Standards? 62
4.3. Herausforderungen 70
Literaturverzeichnis 74
Anmerkungen 75

5 Gesamtgesellschaftlicher Ansatz 77
5.1. Warum ist ein gesamtgesellschaftlicher Ansatz wichtig? 78
5.2. Was ist ein gesamtgesellschaftlicher Ansatz? 78
5.3. Herausforderungen 90
Literaturverzeichnis 90
Anmerkungen 93

6 Führung 95
6.1. Warum ist Führung wichtig? 96
6.2. Was ist Führung? 96
6.3. Herausforderungen 104
Literaturverzeichnis 105

7 Leistungsorientierung 107
7.1. Warum ist Leistungsorientierung wichtig? 108
7.2. Was ist Leistungsorientierung? 109
7.3. Herausforderungen 119
Literaturverzeichnis 122

8 Kapazitätsaufbau 125
8.1. Warum ist Kapazitätsaufbau wichtig? 126
8.2. Was ist Kapazitätsaufbau? 126
8.3. Herausforderungen 137
Literaturverzeichnis 139

9 Offenheit 141
9.1. Warum ist Offenheit wichtig? 142
9.2. Was ist Offenheit? 142
9.3. Herausforderungen 150
Literaturverzeichnis 153

10 Risikomanagement 157
10.1. Warum ist Risikomanagement wichtig? 158
10.2. Was ist Risikomanagement? 158
10.3. Herausforderungen 175
Literaturverzeichnis 177
Anmerkungen 179

11 Durchsetzung 181
11.1. Warum ist Durchsetzung wichtig? 182
11.2. Was ist Durchsetzung? 182
11.3. Herausforderungen 192
Literaturverzeichnis 196
Anmerkungen 200

12 Aufsicht 201
12.1. Warum ist Aufsicht wichtig? 202
12.2. Was ist Aufsicht? 202
12.3. Herausforderungen 213
Literaturverzeichnis 215
Anmerkungen 217

13 Partizipation 219
13.1. Warum ist Partizipation wichtig? 220
13.2. Was ist Partizipation? 220
13.3. Herausforderungen 239
Literaturverzeichnis 242
Anmerkungen 244

## Abbildungen

Abbildung 6.1. Kompetenzen für die Einstellung und Entwicklung hochrangiger Führungskräfte nach Bedeutung 97
Abbildung 6.2. Führungsvision für die öffentliche Verwaltung in den Niederlanden 98
Abbildung 7.1. Sicherstellung leistungsorientierter Einstellungsverfahren 110
Abbildung 7.2. Werden die Stellen über offene Auswahlverfahren vergeben? 117
Abbildung 8.1. Infoposter zu Verfassungsgrundsätzen in Mexiko 127
Abbildung 8.2. Sensibilisierung für Integritäts- und Verhaltensstandards in Neuseeland 128
Abbildung 8.3. Durchschnittliche Zahl der Weiterbildungstage pro Mitarbeiter*innen und Jahr 131
Abbildung 8.4. OECD-Länder, in denen ein Monitoring und eine Evaluierung der Schulungen stattfindet 134
Abbildung 10.1. Risikoabschätzung in der Slowakischen Republik 167
Abbildung 10.2. Beispiele für Kategorien von Risikokriterien 169
Abbildung 12.1. Architektur von Aufsichtsmechanismen zur Gewährleistung öffentlicher Rechenschaft 203
Abbildung 13.1. Pflicht zur Einbeziehung betroffener Akteure 225
Abbildung 13.2. Formen der Akteursbeteiligung 225
Abbildung 13.3. Lobbyregister im OECD-Raum 234
Abbildung 13.4. Privatfinanzierungsverbote im OECD-Raum 235

## Tabellen

Tabelle 2.1. Integritätsfunktionen 27
Tabelle 2.2. Integritätsfunktionen auf Organisationsebene 30
Tabelle 3.1. Vorteile und Nachteile interner vs. externer Problemanalyse 44
Tabelle 3.2. Vor- und Nachteile verschiedener Evaluierungsoptionen 54
Tabelle 3.3. Gleichgewicht zwischen vorschriften- und werteorientierten Strategien 56
Tabelle 4.1. Wesentliche Bestimmungen eines Verhaltenskodex 66
Tabelle 5.1. Die fünf Ebenen einer Kultur der Ethik 81
Tabelle 5.2. Die zwölf Selbstverpflichtungen des Global Accountability Standard 83
Tabelle 5.3. Erfolgsfaktoren für verhaltensverändernde Kampagnen 85
Tabelle 6.1. Die vier Funktionen des *moral manager* 99
Tabelle 6.2. Integres Verhalten: ein Rahmen zur Bewertung von Integrität in New South Wales (Australien) 101
Tabelle 8.1. Die häufigsten Schulungsformate 132
Tabelle 10.1. Beispielkriterien für den Risikofaktor Abhängigkeit von Dritten 165
Tabelle 10.2. Aufgaben der Innenrevision im Integritätsrisikomanagement 174
Tabelle 11.1. Gerechtigkeitsgrundsätze in Gerichtsverfahren 184
Tabelle 12.1. Aufsichtsbehörden: Eigenschaften, Gemeinsamkeiten und Unterschiede 204
Tabelle 12.2. Wichtige Faktoren für die De-facto-Unabhängigkeit von Regulierungsbehörden 211
Tabelle 13.1. Beispiele von Maßnahmen der Akteursbeteiligung zur Herstellung von Rechenschaft und Integrität im Politikzyklus 226
Tabelle 13.2. Rechenschafts- und gemeinwohlorientiertes Modell für die Akteursbeteiligung 227

**Folgen Sie OECD-Veröffentlichungen auf:**

*http://twitter.com/OECD_Pubs*

*http://www.facebook.com/OECDPublications*

*http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871*

*http://www.youtube.com/oecdilibrary*

*http://www.oecd.org/oecddirect/*

# Zusammenfassung

Integrität ist eine wichtige Säule politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Strukturen und gleichzeitig ein Kernbestandteil guter Regierungsführung. Und dennoch: Kein Land der Welt ist vor Integritätsverletzungen gefeit. Durch unethisches Verhalten zwischen öffentlichen und privaten Akteuren kann es auf allen Verwaltungsebenen, in allen staatlichen Institutionen und in jeder Phase des politischen Verfahrens zu Integritätsverletzungen kommen. Die Lösung dieses Problems erfordert einen gesamtgesellschaftlichen und ressortübergreifenden Ansatz.

Dieser Ansatz ist in der *OECD-Empfehlung zu Integrität im öffentlichen Leben* skizziert. Das *OECD-Handbuch Integrität im öffentlichen Leben* soll nun einen Leitfaden für seine konkrete Umsetzung bieten. In den einzelnen Kapiteln des *Handbuchs* wird erläutert, was die verschiedenen Grundsätze der *Empfehlung* in der Praxis bedeuten und mit welchen Herausforderungen bei ihrer Umsetzung zu rechnen ist.

## Engagement

Im ersten Kapitel wird erörtert, wie Führungskräfte aus Politik und Verwaltung ihren Einsatz für Integrität sichtbar machen können. Ein wichtiges Element ist dabei die Festlegung entsprechender rechtlicher und institutioneller Standards, beispielsweise für integres Handeln, Dienst an der Öffentlichkeit und die Vermeidung und Bewältigung von Interessenkonflikten. Ein weiteres Thema ist, wie die oberen Politik- und Verwaltungsebenen mit betroffenen Akteuren zusammenarbeiten können, um gezielte, evidenzbasierte und langfristige Reformen auf den Weg zu bringen.

## Zuständigkeiten

Das zweite Kapitel enthält Leitlinien dazu, wie die Zusammenarbeit zwischen einzelnen öffentlichen Einrichtungen (z. B. den Antikorruptionsbehörden, den zuständigen Stellen für Personalmanagement oder für Rechnungsprüfung und Innenrevision) vertieft und wie der Austausch zwischen der nationalen und den subnationalen Ebenen verbessert werden kann. Dies kann beispielsweise über Koordinierungsausschüsse geschehen, die sichtbar Einfluss nehmen und in denen alle Integritätsfunktionen vertreten sind. Untersucht wird auch, wie Phänomene wie etwa Silo- und Konkurrenzdenken die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Stellen erschweren können und mit welchen Instrumenten – z. B. Grundsatzvereinbarungen oder interoperable Datenbanken – der Austausch und das gegenseitige Lernen zwischen den Einrichtungen hingegen gefördert werden können.

## Strategie

Im dritten Kapitel geht es um die Frage, wie ein evidenzbasierter und strategischer Ansatz entwickelt werden kann, um Integritätsrisiken im öffentlichen Leben und insbesondere Korruptionsrisiken zu mindern. Dazu wird ausführlich erläutert, welche Schritte für eine Problemanalyse erforderlich sind (z. B. Risikoermittlung, -analyse und -minderung), um anschließend strategische Ziele, Benchmarks und Indikatoren zu formulieren. Außerdem wird gezeigt, wie Aktionspläne erstellt werden, um strategische Ziele zu erreichen, wie Zuständigkeiten klar aufgeteilt werden können, wie ein Zeitplan für die Umsetzung festgelegt wird und wie am Ende die Wirkung eines solchen Aktionsplans gemessen werden kann.

## Standards

Im vierten Kapitel wird erörtert, wie Staat und Politik hohe Verhaltensmaßstäbe setzen können, bei denen das Gemeinwohl und die Einhaltung der Werte des öffentlichen Dienstes an oberster Stelle stehen. In diesem Kontext werden Integritätsstandards vorgestellt, die im Verwaltungsrecht, im Strafrecht und im Zivilrecht verankert werden können. Im Verwaltungsrecht geht es dabei z. B. um Informationsfreiheit, Parteienfinanzierung, Lobbyarbeit und den Zugang zum Verwaltungsrecht, im Zivilrecht um Fragen des Schadensersatzes und des Schutzes von Whistleblower*innen und im Strafrecht um den Umgang mit aktiver und passiver Bestechung sowie missbräuchlicher Einflussnahme.

## Gesamtgesellschaftlicher Ansatz

Im fünften Kapitel geht es darum, wie Unternehmen, zivilgesellschaftliche Organisationen und Einzelpersonen in die Förderung der Integritätskultur einbezogen werden können. Dabei wird u. a. beleuchtet, wie der Staat durch ein ausgewogenes System aus Sanktionen (wie z. B. Bußgeldern, Dienstenthebungen oder Bieterausschluss) und Anreizen (z. B. steuerlichen Entlastungen oder Exportkrediten) gezielt für mehr Integrität in den Unternehmen sorgen kann. Darüber hinaus wird gezeigt, wie junge Menschen durch praktische Lernerfahrungen – beispielsweise durch die Beobachtung eines öffentlichen Vergabeverfahrens – an das Thema Integrität im öffentlichen Leben herangeführt werden können.

## Führungsstärke

Im sechsten Kapitel wird untersucht, wie integre Führungskräfte für den öffentlichen Dienst gewonnen werden können, welche Verfahren sich für ihre Auswahl anbieten und wie Führungsstärke im Bereich Integrität gezielt gefördert werden kann. Besonderes Augenmerk liegt dabei auf der Einbeziehung des Integritätsprinzips in Kompetenzrahmen, Stellenbeschreibungen, Bewertungsinstrumente und Leistungsvereinbarungen. Dazu bieten sich verschiedene Möglichkeiten an: So können Kandidat*innen im Bewerbungsgespräch beispielsweise gebeten werden, über ein ethisches Vorbild aus ihrem bisherigen Berufsleben zu reflektieren. Führungskräfte könnten bei der Leistungsbewertung aufgefordert werden, ihre ethische Entscheidungskompetenz anhand von konkreten Beispielen zu belegen.

## Leistungsorientierung

Das siebte Kapitel soll veranschaulichen, wie wichtig ein leistungsorientiertes System für die Wahrung der Integrität im öffentlichen Dienst ist. Es beschreibt, wie Personalmanagementverfahren transparenter und objektiver gestaltet werden können, z. B. durch klare Organisationsstrukturen oder indem sichergestellt wird, dass für jede Stelle im öffentlichen Dienst angemessene Qualifikations- und Leistungskriterien gelten.

## Kapazitätsaufbau

Im achten Kapitel geht es darum, wie zeitnahe und relevante Informationen über Integritätsstandards (z. B. durch Aushänge, Bildschirmschoner und Kurzvideos) sowie regelmäßige und maßgeschneiderte Integritätsschulungen (z. B. in Form von Vorträgen, Diskussionen über ethische Dilemmasituationen, E-Learning oder Simulationsspiele) dazu beitragen können, öffentlich Bedienstete besser über Integrität im öffentlichen Leben aufzuklären und ihre Kompetenz sowie ihren persönlichen Einsatz in diesem Bereich zu stärken. Darüber hinaus werden die wichtigsten Komponenten einer Integritätsberatungsfunktion vorgestellt, wobei insbesondere beleuchtet wird, wie sie die Bediensteten bei der Umsetzung der Integritätsstandards im Dienstalltag unterstützen kann.

## Offenheit

Das neunte Kapitel umreißt die Maßnahmen, die für den Aufbau einer Organisationskultur nötig sind, in der ethische Dilemmata und Integritätsbedenken offen angesprochen werden. Dabei werden verschiedene Methoden zur Förderung einer solchen offenen Kultur vorgestellt, darunter verpflichtende Schulungen für Führungskräfte zu den Themen konstruktives Feedback, Konfliktbewältigung und Gesprächsführung. Zusätzlich wird erläutert, wie ein wirksamer Schutz von Whistleblower*innen erreicht werden kann. Klare Vorschriften, Verfahren und Meldewege werden dabei als wichtige Grundpfeiler für ein sicheres Umfeld hervorgehoben.

## Risikomanagement

Im zehnten Kapitel geht es um das Risikomanagement innerhalb des Integritätssystems. Das Kapitel enthält konkrete Leitlinien für die Ermittlung, Analyse und den Umgang mit Integritätsrisiken, wobei sowohl qualitative als auch quantitative Methoden (wie z. B. Risikoregister und Dashboards) vorgestellt werden. Außerdem wird erläutert, wie die Sicherung der Integrität der Führungsebene fest im Auftrag der Innenrevision verankert werden kann. Der Fokus liegt dabei besonders auf der Bedeutung der Innenrevision als unabhängige, objektive Garantin wirksamer Kontroll- und Risikomanagementfunktionen.

## Durchsetzung

Im elften Kapitel wird ein einheitlicher Ansatz für die Durchsetzung von Integritätsstandards durch disziplinar-, zivil- und strafrechtliche Maßnahmen vorgestellt. Es werden die wichtigsten Strategien und Werkzeuge erläutert, die zeitnahe, objektive und gerechte Entscheidungen ermöglichen sollen. Zudem werden verschiedene Mechanismen für eine engere Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Organen, Referaten und Bediensteten des Durchsetzungssystems beschrieben, darunter z. B. die Nutzung elektronischer Datenbanken für die Fallbearbeitung.

## Aufsicht

Im zwölften Kapitel wird beschrieben, wie externe Aufsichtsgremien (z. B. Oberste Rechnungskontrollbehörden, Ombudsstellen und Verwaltungsgerichte) und Regulierungsbehörden für eine stärkere Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit sorgen können. Dabei werden verschiedene Instrumente vorgestellt, mit denen klar aufgezeigt werden kann, wer jeweils für die Umsetzung der Empfehlungen der Aufsichtsbehörden zuständig ist. Außerdem wird anhand verschiedener Beispiele erläutert, wie Aufsichtsfunktionen das institutionelle Lernen gezielt fördern können, z. B. durch Integritätsaudits.

## Partizipation

Das letzte Kapitel veranschaulicht, wie die Teilhabe an politischen Entscheidungsprozessen verbessert werden kann. Es enthält Leitlinien für offenes Regierungshandeln, den Informationszugang und die Einbeziehung betroffener Akteure. Zudem beschreibt es, wie eine Vereinnahmung politischer Prozesse durch starke Interessengruppen (*policy capture*) verhindert werden kann, beispielsweise durch Verfahren zur Vermeidung und Bewältigung von Interessenkonflikten oder Maßnahmen zur Sicherstellung von Transparenz und Integrität in der Lobbyarbeit und bei der Parteien- und Wahlkampffinanzierung.

# 1 Engagement

In diesem Kapitel wird der Begriff „Engagement“ erläutert, der in der Empfehlung des Rates der OECD zu Integrität im öffentlichen Leben als ein wichtiger Grundsatz verankert wurde. Im Kern geht es darum, wie die oberste Politik- und Verwaltungsebene ihr Engagement für öffentliche Integritätssysteme sichtbar machen kann. Ein zentrales Element ist dabei die Definition, Förderung, Kontrolle und Durchsetzung eines öffentlichen Integritätssystems. Auch die gesetzlichen und institutionellen Regelungen, die es zur Stärkung der Integrität in der öffentlichen Verwaltung braucht, werden beleuchtet. Abschließend werden zwei Herausforderungen thematisiert, die sich in diesem Zusammenhang häufig stellen: Wie kann der politische Wille zu Integrität im öffentlichen Leben aufrechterhalten und wie kann das Engagement für Integrität im öffentlichen Leben überwacht werden.

## 1.1. Warum ist Engagement wichtig?

Das Engagement der oberen Politik- und Verwaltungsebenen für Integrität im öffentlichen Leben gewährleistet, dass das öffentliche Integritätssystem in den übergeordneten Rahmen für öffentliche Verwaltung und Governance eingebunden ist. Es sorgt dafür, dass Einrichtungen, die zentral für die Umsetzung einzelner Elemente des Integritätssystems zuständig sind, personell und materiell angemessen ausgestattet sind, um die Integritätsagenda auf eine nachhaltige Grundlage zu stellen (Brinkerhoff, 2000[1]). Ein klares Bekenntnis hochrangiger Politiker*innen sowie anderer Führungskräfte fördert zudem die Kohärenz und Nachvollziehbarkeit des Integritätssystems. Engagement für Integrität wird unter Beweis gestellt, wenn integritätsstärkende Reformen Teil der Agenda der oberen Politik- und Verwaltungsebenen sind und wenn diese Reformen auf fundierten Analysen beruhen, die der Vielschichtigkeit der Integritätsproblematik Rechnung tragen, anstatt nur kurzfristige Lösungen mit hoher Öffentlichkeitswirkung anzubieten (Brinkerhoff, 2000[1]).

In ihrer Empfehlung zu Integrität im öffentlichen Leben fordert die OECD die Länder daher auf, „ihr Engagement für die Verbesserung von Integrität im öffentlichen Leben und den Abbau von Korruption auf den höchsten Politik- und Führungsebenen des öffentlichen Sektors unter Beweis [zu] stellen, insbesondere indem sie

a) sicherstellen, dass das öffentliche Integritätssystem Integrität im öffentlichen Leben definiert, unterstützt, kontrolliert und stärkt und in den übergeordneten Rahmen für öffentliche Verwaltung und Governance integriert wird,
b) sicherstellen, dass es angemessene gesetzgeberische und institutionelle Rahmen gibt, damit Organisationen des öffentlichen Sektors die Möglichkeit haben, Verantwortung für den effektiven Umgang mit der Integrität ihrer Handlungen und der Integrität der für diese Handlungen zuständigen Beschäftigten zu übernehmen,
c) klare Erwartungen im Hinblick auf die höchsten Politik- und Führungsebenen wecken, die das öffentliche Integritätssystem durch beispielhaftes persönliches Verhalten unterstützen, wozu auch ein hohes Maß an Anstand bei der Erledigung offizieller Aufgaben gehört“ (OECD, 2017[2]).

## 1.2. Was ist Engagement?

Aus der Sicht von Politik und Verwaltung bedeutet Engagement, ineinandergreifende Integritätsreformen durch notwendige gesetzgeberische und institutionelle Regelwerke zu untermauern, in denen die einzelnen Verantwortlichkeiten klar definiert sind. Voraussetzung dafür ist der Einsatz für Integrität auf den oberen Ebenen von Politik und Verwaltung, wobei Folgendes gegeben sein muss:

- Das öffentliche Integritätssystem definiert, fördert, kontrolliert und setzt Integrität im öffentlichen Leben durch und ist in den übergeordneten Rahmen für öffentliche Verwaltung und Governance eingebunden.
- Die gesetzlichen und institutionellen Rahmenbedingungen ermöglichen es den Einrichtungen und Beschäftigten des öffentlichen Dienstes, im Umgang mit Integrität Verantwortung zu übernehmen.
- An die Politiker*innen und Führungskräfte der höchsten Ebenen werden klare Erwartungen gestellt, die im Dienstalltag sichtbar erfüllt werden.

### *1.2.1. Das öffentliche Integritätssystem definiert, fördert, kontrolliert und setzt Integrität im öffentlichen Leben durch und ist in den übergeordneten Rahmen für öffentliche Verwaltung und Governance eingebunden*

Unter einem öffentlichen Integritätssystem im weiteren Sinne – also einem System zur Stärkung der Integrität im öffentlichen Leben – sind die Rechtsvorschriften und Institutionen zu verstehen, die Integrität in der öffentlichen Verwaltung definieren, fördern, überwachen und durchsetzen. Eine klare Definition ist dabei die Grundvoraussetzung dafür, dass das Integritätssystem die gewünschte Wirkung erzielt. Erst wenn auf den höchsten Politik- und Führungsebenen ein waches Bewusstsein dafür besteht, welche Integritätsrisiken die Strukturen der öffentlichen Verwaltung und Governance bergen (vgl. Kapitel 10), kann der Begriff der Integrität im öffentlichen Leben definiert werden (siehe Kasten 1.1). Die Verantwortlichkeiten, Strategien und Standards für integres Handeln, aus denen sich das System zusammensetzt, hängen maßgeblich davon ab, auf welches gemeinsame Verständnis von Integrität sich die Führungskräfte in der Politik und in der öffentlichen Verwaltung einigen (vgl. Kapitel 2, 3 und 4). Eine gemeinsame Definition sorgt zudem bei allen Akteuren innerhalb des Integritätssystems für Klarheit, und zwar sowohl im Hinblick auf das Ziel ihrer Funktionen und Tätigkeiten als auch auf die angestrebte Zukunftsvision für das System.

#### Kasten 1.1. Wie wird Integrität im öffentlichen Leben definiert?

In Anlehnung an die einschlägige Empfehlung der OECD lässt sich Integrität im öffentlichen Leben als „die konsequente Ausrichtung und Befolgung von gemeinsamen ethischen Werten, Prinzipien und Normen zur Bewahrung des öffentlichen Interesses und dessen Bevorzugung gegenüber privaten Interessen im öffentlichen Sektor“ beschreiben.

Mit anderen Worten: Integrität im öffentlichen Leben heißt,

- auch im Verborgenen das Richtige zu tun,
- das öffentliche Interesse über eigene Interessen zu stellen und
- die eigenen Aufgaben so zu erfüllen, dass sie einer öffentlichen Prüfung standhalten können (dafür gibt es einen einfachen Test: würden alle zustimmen, dass angesichts der verfügbaren Informationen richtig gehandelt wurde, wenn am nächsten Tag darüber in der Zeitung berichtet würde?).

Quelle: OECD (2017[2]).

Ist der Integritätsbegriff einmal definiert, braucht es Engagement auf hoher Ebene, um Integrität im öffentlichen Sektor zu fördern, zu kontrollieren und durchzusetzen. Im Kern muss ein System zur *Förderung* von Integrität im öffentlichen Leben sicherstellen, dass die öffentlich Bediensteten ihre Aufgaben und Verantwortlichkeiten in Bezug auf Integrität verstehen und dass die erforderlichen finanziellen und personellen Ressourcen sowie geeignete Leitlinien zur Verfügung stehen, um die Integrität in der öffentlichen Verwaltung zu wahren. Wichtig sind außerdem ein strategischer Ansatz für Integrität im öffentlichen Leben, hohe Verhaltensstandards, die Mobilisierung der Gesellschaft, Führungsstärke, Leistungsorientierung, Kapazitätsaufbau und Sensibilisierung sowie eine offene Organisationskultur (vgl. Kapitel 3, 4, 5, 6, 7, 8 und 9). Die *Kontrolle* von Integrität im öffentlichen Leben setzt einen wirksamen Rechenschaftsmechanismus voraus, in dessen Rahmen die Festlegung, Umsetzung und Bewertung der Verpflichtungen zu Integrität koordiniert, überwacht und geprüft werden. Dazu braucht es ein geeignetes Risikomanagement, Innenrevisionen, eine interne und externe Aufsicht sowie die Beteiligung externer Interessengruppen (vgl. Kapitel 10, 12 und 13). Bei der *Durchsetzung* von Integrität im öffentlichen Leben geht es schließlich darum, Integritätsverletzungen aufzudecken, zu verfolgen und zu bestrafen, wobei sowohl disziplinar- und verwaltungsrechtliche als auch zivil- und strafrechtliche Verfahren zum Einsatz kommen (vgl. Kapitel 11).

Die Stärkung von Integrität beschränkt sich allerdings nicht auf diese Kernelemente (vgl. Kapitel 2) oder eine einzelne Institution. Vielmehr sind eine ganze Reihe von Akteuren (z. B. die Abteilungen Finanzen, Recht, Innenrevision, Personalmanagement und Auftragsvergabe) gefordert, integres Verhalten in der öffentlichen Verwaltung und Governance zu verankern. Die unmittelbare Förderung, Kontrolle und Durchsetzung von Integrität im öffentlichen Leben gehört zwar nicht zu ihren Hauptaufgaben, doch ohne sie funktioniert das System nicht. Damit die Umsetzung des Integritätssystems gelingt, müssen die Kern- und Zusatzelemente des Systems in den übergreifenden Rahmen für die öffentliche Verwaltung und Governance integriert werden. Zur Förderung dieser Integration gibt es verschiedene Möglichkeiten:

- Aufbau und Umsetzung eines fairen Systems für die Einstellung, Auswahl, Bewertung und Beförderung öffentlich Bediensteter auf allen Ebenen sowie stärkere Offenheit und Rechenschaftspflicht der Verfahren (vgl. Kapitel 7), beispielsweise durch spezifische Leistungsmechanismen für Führungskräfte und deren Einbindung in das Governance-System (OECD, 2018[3]).
- Verfolgung eines risikobasierten Ansatzes für Integrität im öffentlichen Leben sowie Einrichtung von Funktionen und Verfahren für Innenrevision, Inspektion und Rechnungsprüfung (vgl. Kapitel 10)
- Verschärfung der Rechenschaftspflicht öffentlicher Einrichtungen und Bediensteter durch externe Aufsichtsfunktionen und -verfahren sowie Einrichtung von Verfahren für Beschwerden und Anschuldigungen (vgl. Kapitel 12)
- Förderung der Kapazitäten, Unterstützung und Weiterbildung der öffentlich Bediensteten auf allen Ebenen, um die für sie geltenden hohen Verhaltensstandards zu erklären, sowie Anwendung dieser Standards im gesamten öffentlichen Dienst und gegenüber externen Partnern (vgl. Kapitel 4 und 8)
- Schaffung eines offenen und sicheren Umfelds, in dem die obersten Führungsebenen von Politik und Verwaltung durch geeignete Maßnahmen dafür sorgen, dass ihre Mitarbeiter*innen aktiv einbezogen, gestärkt und dazu ermutigt werden, ihre Ideen und Vorbehalte ohne Furcht vor Sanktionen zu äußern, und sich zügig und glaubwürdig mit diesen Stellungnahmen auseinandersetzen (vgl. Kapitel 9)

### *1.2.2. Die rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen ermöglichen es den Einrichtungen und Beschäftigten des öffentlichen Dienstes, Verantwortung für das Integritätsmanagement zu übernehmen*

Sich für Integrität im öffentlichen Leben einzusetzen, bedeutet für den Staat und die Politik auch, im rechtlichen und institutionellen Rahmen klar zu verankern, dass *alle* öffentlichen Einrichtungen für die Wahrung von Integrität verantwortlich sind. In Kapitel 2 werden die konkreten Verantwortlichkeiten innerhalb des Integritätssystems ausführlich beschrieben. Die Zuständigkeiten werden klar verteilt und es werden verschiedene Mechanismen vorgestellt, um in der Umsetzungsphase für Zusammenarbeit zu sorgen. Vor dem Abstecken der einzelnen Zuständigkeiten kann es jedoch sehr hilfreich sein, den Grundsatz zu verankern, dass *jede* Einrichtung des öffentlichen Dienstes für Integrität verantwortlich ist, um für mehr Eigenverantwortung und Rückhalt zu sorgen.

In manchen Ländern wird den öffentlichen Einrichtungen in erster Linie durch die Gesetzgebung Verantwortung für Integrität übertragen (Kasten 1.2). In anderen wird auf einen institutionellen Rahmen gesetzt, etwa auf eine Integritätsstrategie oder einen Antikorruptionsplan. In der Tschechischen Republik beispielsweise wird im aktuellen Antikorruptionsplan die Rolle jedes einzelnen Ministeriums festgelegt und ein Regierungsrat bestimmt, der die Korruptionsbekämpfung und Maßnahmen zur Stärkung der Integrität im öffentlichen Leben auf nationaler Ebene koordiniert (Office of the Government of the Czech Republic, 2018[4]).

### Kasten 1.2. Gesetzliche Voraussetzungen für die Integritätsverantwortung öffentlicher Einrichtungen

**Deutschland**

Das wichtigste Instrument für den Umgang mit Integrität in Deutschland ist die Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung. Sie enthält konkrete Maßnahmen, die alle Dienststellen des Bundes ergreifen müssen, um Korruption zu verhindern. Eine Verpflichtung besteht beispielsweise darin, korruptionsgefährdete Arbeitsgebiete festzustellen und zu analysieren, oder eine Ansprechperson für Korruptionsprävention zu ernennen. Darüber hinaus enthält die Richtlinie weitere Vorschriften für die betreffenden Dienststellen, die bei der Wahrnehmung ihrer Verantwortung in den einzelnen Bereichen zu beachten sind.

**Frankreich**

In Frankreich wurden mit dem Gesetz Nr. 2016-1691 über Transparenz, Korruptionsbekämpfung und die Modernisierung der Wirtschaft vom 9. Dezember 2016 verschiedene Verfahren eingeführt, um Integritätsverletzungen in öffentlichen Einrichtungen, darunter staatliche Verwaltungsbehörden, Lokalbehörden und damit verbundenen Stellen, zu verhindern.

**Korea**

In Korea sind laut Artikel 3 des Gesetzes über die Korruptionsprävention und die Einrichtung und Verwaltung der Antikorruptions- und Zivilrechtskommission (Gesetz Nr. 14831) alle öffentlichen Einrichtungen verpflichtet, sich aktiv gegen Korruption und für eine Kultur der Sozialethik einzusetzen.

**Schweden**

Im schwedischen Verwaltungsverfahrensgesetz werden verschiedene Grundsätze der guten Regierungsführung und insbesondere die Prinzipien Rechtsstaatlichkeit, Sachlichkeit und Verhältnismäßigkeit ausführlich beschrieben. Alle öffentlichen Stellen – ob auf nationaler, regionaler oder kommunaler Ebene – müssen sich an diese Grundsätze halten.

Darüber hinaus wurde eine Verordnung zum Thema Innenrevision erlassen, die für alle Regierungsbehörden gilt, die über eine interne Rechnungsprüfungsfunktion verfügen (in dem Fall über 70 Behörden). Danach sind die Behörden verpflichtet, für einen internen Kontrollmechanismus und ein „gutes Arbeitsklima“ zu sorgen, um eine gute Regierungsführung zu begünstigen.

Quelle: G20 Anti-Corruption Working Group (2018[5]); BMI (2014[6]); Beiträge der französischen und der schwedischen Regierung.

Eine andere Möglichkeit zur Übertragung von Integritätsverantwortung besteht darin, im Rechts- oder institutionellen Rahmen die Rolle öffentlich Bediensteter als Wächter*innen von Integrität festzuschreiben, beispielsweise durch das Gesetz zur Regelung des öffentlichen Dienstes. In Australien etwa verpflichtet das Gesetz für den öffentlichen Dienst von 1999 alle öffentlich Bediensteten dazu, die Werte des öffentlichen Dienstes einzuhalten. Dazu gehören u. a. auch „ethische“ Werte wie Führungsstärke, Vertrauenswürdigkeit und integres Verhalten in allen Belangen. Die Leiter*innen der Behörden sind darüber hinaus verpflichtet, sich für die Einhaltung der Values and Employment Principles des australischen öffentlichen Dienstes einzusetzen (Australian Government, 1999[7]). Das slowakische Gesetz für den öffentlichen Dienst von 2017 enthält ebenso wichtige Grundsätze, die von allen Bediensteten zwingend einzuhalten sind. Dazu gehört insbesondere das Neutralitätsprinzip, nach dem öffentlich Bedienstete verpflichtet sind, dem öffentlichen Interesse zu dienen und dieses vor eigene Interessen zu stellen (Government of the Slovak Republic, 2017[8]). Institutionelle Rahmen, die eine klare Beschreibung der Integritätsrollen öffentlich Bediensteter enthalten, könnten auch Verhaltens- oder Ehrenkodizes umfassen, wie in Kapitel 4 erläutert.

### *1.2.3. An die obersten Ebenen von Politik und Verwaltung werden klare Erwartungen gestellt, die im Dienstalltag sichtbar erfüllt werden*

Das politische Engagement für Integrität ist eng an das Verhalten hochrangiger Politiker*innen geknüpft. Sie spielen eine entscheidende Rolle dabei, das Vertrauen in den Staat zu stärken. Gemeint sind hier insbesondere Präsident*innen und Premierminister*innen sowie gewählte und nicht gewählte hochrangige Entscheidungsträger*innen im öffentlichen Dienst. Ihr Engagement und ihr Bekenntnis zu Integrität im öffentlichen Leben hat einen doppelten Nutzen: Erstens signalisieren sie gegenüber anderen Amtsträger*innen und der Allgemeinheit, dass der Staat sich eingehend mit Integrität als Frage der Governance auseinandersetzt, und zweitens tragen sie durch die Bereitstellung der angemessenen finanziellen, personellen und technischen Mittel zum besseren Funktionieren des Integritätssystems bei. Um Engagement auf den obersten Ebenen von Politik und Verwaltung zu sichern, müssen folgende Voraussetzungen gegeben sein:

- Die an die obersten Ebenen von Politik und Verwaltung gerichteten Integritätserwartungen sind im rechtlichen und institutionellen Rahmen verankert bzw. kodifiziert.
- Es sind politische Instrumente und Verfahren vorhanden, die die Führungskräfte in Politik und Verwaltung unterstützen und es ihnen ermöglichen, ihr persönliches Engagement für hohe Verhaltensstandards im Dienstalltag zu zeigen.

*Die an die obersten Ebenen von Politik und Verwaltung gerichteten Integritätserwartungen sind im rechtlichen und institutionellen Rahmen verankert bzw. kodifiziert.*

Von den politischen und anderen Führungskräften in der öffentlichen Verwaltung wird erwartet, dass sie im Dienst der Öffentlichkeit handeln. Es ist daher nur folgerichtig, dass auf den oberen Politik- und Führungsebenen die höchsten Standards gelten. Integritätsverletzungen wie Bestechung, Vetternwirtschaft und Begünstigungspolitik werden in der Regel in eigenen Rechtsvorschriften behandelt, die gemeinsam einen Korpus an gesetzlichen Erwartungen an das Verhalten höchstrangiger Amtsträger*innen und anderer öffentlich Bediensteter bilden. Gelten höhere Verhaltensstandards, werden diese speziell an die Anforderungen einer bestimmten Position angepasst. Diese Standards beziehen sich auf die Erwartungen sowie die Korruptionsrisiken, die mit dieser Funktion verbunden sind (Kasten 1.3).

#### Kasten 1.3. Klare Erwartungen an hochrangige Amtsträger*innen in Spanien

In Spanien wurden mit dem Gesetz Nr. 3/2015 zur Regelung der Ausübung hoher Ämter in der Zentralregierung konkrete Eignungsvoraussetzungen für die Ernennung hochrangiger Bediensteter festgelegt. Diese umfassen insbesondere einen guten Ruf (Ehrenhaftigkeit), angemessene Erfahrung und Sachkompetenz.

Hochrangige Bedienstete sind verpflichtet, im Vorfeld ihrer Ernennung eine Eignungserklärung einzureichen, die u. a. an die Dienststelle für Interessenkonflikte (OCI) weitergeleitet wird. Die einschlägigen Eignungsvoraussetzungen gelten dabei nicht nur zum Zeitpunkt der Ernennung, sondern für die gesamte Dienstzeit.

Liegt eine Verurteilung oder Strafe wegen bestimmter Vergehen vor, beispielsweise wegen schwerwiegender Verstöße gegen das Gesetz Nr. 19/2013 betreffend Transparenz, Zugang zu öffentlichen Informationen und gute Regierungsführung, werden die entsprechenden Kandidat*innen automatisch ausgeschlossen.

Quelle: Adaptiert aus Beiträgen der Dienststelle für Interessenkonflikte (OCI).

Bei hochrangigen (ernannten oder gewählten) Führungskräften empfiehlt sich in Bezug auf die Erfüllung klarer Erwartungen die Rechtsverankerung folgender Standards:

- integres Verhalten
- Dienst am öffentlichen Interesse
- Vorbeugung und Bewältigung von Interessenkonflikten und integritätsbezogenen Verstößen
- Rechenschaftspflicht in Bezug auf ausgeübte Funktionen

Durch maßgeschneiderte Mechanismen kann die Umsetzung dieser Standards garantiert werden. Beispiele dafür sind:

- Einführung eines risikobasierten Ansatzes für Minister*innenämter und Regulierung von Interessenkonflikten, was u. U. auf die politischen Berater*innen der Minister*innen ausgedehnt werden muss, um potenzielle Interessenkonflikte zu verringern
- Offenlegung von Vermögenswerten, Interessen, entgegengenommenen Geschenken und in Anspruch genommenen Vorteilen
- Verbot oder Einschränkung bestimmter Nebentätigkeiten während der Amtszeit
- Regulierung des Wechsels von der Politik in die Wirtschaft, vor allem durch Karenzzeiten und Einschränkungen für die Beschäftigung nach dem öffentlichen Dienst, insbesondere in Bezug auf Wirtschaftszweige, für die während der Amtszeit eine Zuständigkeit bestand

Spezifische Rechenschafts-, Prüfungs- und Durchsetzungsmechanismen gewährleisten hohe Integritätsstandards und tragen dazu bei, potenzielle Schwierigkeiten zu vermeiden, Verstöße aufzudecken und diese zu ahnden. Die Vermögenserklärung hochrangiger Politiker*innen und von Führungskräften in der Verwaltung ist dabei nur einer der möglichen Mechanismen (Kasten 1.4).

### Kasten 1.4. Vermögens- und Interessenerklärungen hochrangiger Bediensteter in Frankreich

Mit dem französischen Gesetz vom 11. Oktober 2013 über Transparenz im öffentlichen Leben wurden über 15 800 hochrangige gewählte Amtsträger*innen und nicht gewählte Staatsbedienstete dazu verpflichtet, bei der Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP – Hohe Behörde für die Transparenz des öffentlichen Lebens), einem unabhängigen Verwaltungsorgan, eine elektronische Vermögens- und Interessenerklärung einzureichen. Folgende öffentlich Bedienstete sind von dem Gesetz betroffen:

- Regierungsmitglieder, Abgeordnete der Assemblée Nationale und französische Mitglieder des Europäischen Parlaments
- wichtige gewählte Amtsträger*innen auf lokaler Ebene und ihre wichtigsten Berater*innen oder Kabinettschef*innen
- der Beraterstab des Staatsoberhaupts, Regierungsmitglieder, Vorsitzende der Assemblée Nationale und des Senats sowie Direktor*innen und Kabinettschef*innen wichtiger gewählter Amtsträger*innen auf lokaler Ebene
- Kandidat*innen für die Präsidentschaftswahl
- hochrangige vom Conseil des Ministres ernannte Staatsbedienstete (Botschafter*innen, Präfekt*innen, Direktor*innen der Zentralregierung, Generalsekretär*innen usw.)
- Mitglieder des Conseil Supérieur de la Magistrature
- weitere hochrangige Staats- und Militärbedienstete
- Leiter*innen öffentlicher oder teilweise öffentlicher Betriebe
- Mitglieder der Gremien unabhängiger Verwaltungsbehörden

- Vorsitzende von Sportföderationen, Profisportligen und den Organisationskomitees von Sportgroßveranstaltungen

Die Haute Autorité gewährleistet die wirksame Prüfung der eingereichten Vermögens- und Interessenerklärungen, die teilweise online veröffentlicht werden. Um Interessenkonflikte und Verstöße gegen ethische Normen zu vermeiden, überwacht die Behörde die Beschäftigung ehemaliger Regierungsmitglieder, wichtiger Lokalpolitiker*innen und von Vertreter*innen unabhängiger Verwaltungsbehörden in der freien Wirtschaft und beobachtet die Lobbytätigkeiten, die auf diese Personen abzielen.

Quelle: HATVP (o. J.[9]).

Ähnlich sollten auch gewählte oder ernannte politische Amtsträger*innen (wie Premierminister*innen, Präsident*innen, Minister*innen, Abgeordnete usw.) sich dazu verpflichten, bei der Ausübung ihres Mandats hohe Verhaltensstandards einzuhalten. Diese Standards können etwa im Rechts- oder institutionellen Rahmen und/oder in internen Dokumenten wie Geschäftsordnungen im Einzelnen erörtert werden. Zu ihnen gehören:

- integres Verhalten
- Dienst am öffentlichen Interesse und Vermeidung und Bewältigung von Interessenkonflikten, insbesondere in Bezug auf unvereinbare Funktionen und Tätigkeiten sowohl während der Amtszeit als auch danach
- Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit

Die hohen Standards, die für die politischen Amtsträger*innen auf höchster Ebene gelten, lassen sich u. a. durch folgende Maßnahmen umsetzen:

- Ausarbeitung, Überprüfung und Einhaltung hoher Verhaltensstandards im Kongress bzw. Parlament
- Vermeidung und Bewältigung von Interessenkonflikten sowie Kodifizierung von Unvereinbarkeiten, Verboten und Einschränkungen von Nebentätigkeiten außerhalb der Amtsausübung
- ausführliche Darlegung der Immunität bzw. der parlamentarischen Privilegien, die die Abgeordneten während ihrer Amtszeit vor einer zivil- oder strafrechtlichen Verfolgung schützen, sowie Festlegen von Vorschriften zur Aufhebung dieser Immunität im Rechtsrahmen oder in der Geschäftsordnung, wobei darauf zu achten ist, dass das Recht der Abgeordneten auf Regierungskritik gewahrt wird, kriminelle Handlungen allerdings nicht geschützt werden (GRECO, 2017[10])
- Regulierung der Offenlegung von Vermögenswerten und/oder Interessen
- Offenlegung entgegengenommener Geschenke und in Anspruch genommener Vorteile
- Erhöhung der Transparenz von Gesetzgebungsverfahren (z. B. von Folgenabschätzungen, Vorschlägen, Sitzungen ständiger oder nicht ständiger Ausschüsse, Änderungen und Abstimmungen) sowie ihrer Begleitumstände (z. B. Haushalt, Vergütungen und sonstige Leistungen, Geschenke und Bewirtung) sowie Regelung des Zugangs zum Gesetzgebungsverfahren und der Einflussnahme darauf
- Beaufsichtigung und Überwachung der Umsetzung dieser Vorschriften, Standards und Instrumente, um die Rechenschaftspflicht, Prüfung, Durchsetzung und Wirksamkeit des Systems zu gewährleisten und zu verbessern

Grundsätzlich lässt sich festhalten: Je höher und politisch exponierter eine Position oder Zuständigkeit, desto strenger die Kontrolle und Rechenschaftspflicht. Neben gesetzgeberischen Maßnahmen können auch Verhaltens- und Ehrenkodizes, bei denen das unterschiedliche Maß an Exponiertheit und Verantwortung der einzelnen Führungspositionen berücksichtigt wird, zur Einhaltung höherer Verhaltensstandards beitragen (Kasten 1.5).

### Kasten 1.5. Der Ministerial Code im Vereinigten Königreich

Im Vereinigten Königreich legt der*die Premierminister*in bei Amtsantritt einen Ministerial Code mit Verhaltensvorschriften und -standards fest. Dieser ist von allen Kabinettsmitgliedern einzuhalten und enthält im Anhang die sogenannten Sieben Grundsätze des öffentlichen Lebens, die für alle öffentlich Bediensteten gelten, egal ob diese auf nationaler oder lokaler Ebene arbeiten oder gewählt oder ernannt wurden. Neben klaren Regeln stehen dabei auch Werte wie Selbstlosigkeit, Integrität, Objektivität, Rechenschaftspflicht, Offenheit, Ehrlichkeit und Führungsstärke im Vordergrund.

Quelle: Government of the United Kingdom (2018[11]).

*Politische Instrumente und Verfahren unterstützen Führungskräfte in Politik und Verwaltung und ermöglichen es ihnen, ihr persönliches Engagement für hohe Verhaltensstandards im Dienstalltag zu zeigen*

Eine Gesellschaft kann ihre Erwartungen an das Verhalten hochrangiger Führungskräfte in Politik und Verwaltung zwar gesetzlich verankern, doch die Umsetzung dieser Erwartungen erfordert einen aufrichtigen politischen Willen, Integritätsverletzungen als ernsthaftes Problem zu erkennen, in die Stärkung von Integrität zu investieren und Integrität fest in der Reformagenda zu verankern. Politischer Wille bedeutet in diesem Zusammenhang „die Selbstverpflichtung von Akteur*innen, Maßnahmen zu ergreifen, um bestimmte Ziele – in diesem Fall weniger Korruption – zu erreichen, und die Kosten dieser Maßnahmen langfristig zu tragen“ (Brinkerhoff, 2010[12]).

Ob eine aufrichtige Unterstützung für ein Integritätssystem gegeben ist, lässt sich an verschiedenen Faktoren ablesen – beispielsweise daran, mit welcher analytischen Schärfe vorgegangen wird, inwieweit Unterstützer*innen mobilisiert werden oder wie beständig die Anstrengungen sind (Brinkerhoff, 2000[1]). So kann die analytische Schärfe, die im Rahmen einer Reformstrategie angewandt wird, etwa ein Indikator für die Ernsthaftigkeit sein, mit der sich die Führungsspitzen dem Thema Integrität widmen. Ein schwaches Engagement für Integrität im öffentlichen Leben kann sich beispielsweise daran zeigen, dass Reformen nicht zielgerichtet oder sehr kurzfristig angelegt sind oder die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und institutionellen Gegebenheiten des betreffenden Landes bzw. der betreffenden Einrichtung nicht ausreichend berücksichtigt werden. Stoßen hochrangige Führungskräfte in Politik und Verwaltung hingegen Reformen an, mit denen kurz- und langfristige Probleme angegangen werden und die evidenzbasiert sind, d. h. die auf Daten aus Integritätsrisikobewertungen, öffentlichen Meinungsumfragen und internationalen Vergleichsstudien beruhen, ist das ein starkes Signal für eine sichtbare Unterstützung.

Darüber hinaus lässt sich das Engagement von Politiker*innen und Führungskräften in der Verwaltung auch daran erkennen, ob und inwieweit sie wichtige Interessengruppen in die Gestaltung und Umsetzung der Integritätsstrategie für den öffentlichen Dienst einbeziehen (vgl. Kapitel 3 und 5). Hochrangige Führungskräfte, die offen für Impulse von außen sind, zeigen, dass sie bereit sind, zentrale Probleme zu benennen und zielgerichtete, sachlich fundierte Lösungsstrategien zu entwickeln (Brinkerhoff, 2000[1]). Die Zusammenarbeit mit Interessengruppen kann für die Führungsspitzen außerdem ein wichtiges Unterstützer*innennetzwerk bedeuten, mit dessen Hilfe potenzielle Widerstände gegen die Reformen leichter überwunden werden können. Sind Interessengruppen in der Lage, hochrangige Führungskräfte für ihre Maßnahmen und die Umsetzung der Reformen wirkungsvoll zur Rechenschaft zu ziehen, ist das ebenfalls ein Zeichen, dass der politische Wille zu Veränderungen da ist (Johnston, M. und S. Kpundeh, 2002[13]; Corduneanu-Huci, C., A. Hamilton und I. Ferrer, 2013[14]).

Auch die Bereitstellung angemessener personeller, finanzieller und technischer Mittel für die Umsetzung von Maßnahmen sowie ein regelmäßiges Monitoring und regelmäßige Überprüfungen der Reformen sind ein Zeichen der Unterstützung, sofern die Ergebnisse genutzt werden, um die Strategie zu verfeinern

(Brinkerhoff, 2010[12]; Brinkerhoff, 2000[1]). Stehen ausreichend Ressourcen zur Verfügung und wird die Reformstrategie auf der Grundlage regelmäßiger Evaluierungen und Überwachungen immer wieder angepasst, ist das ein klares Zeichen für das Engagement hoher Führungskräfte, eine nachhaltige Reformagenda für Integrität im öffentlichen Leben umzusetzen.

## 1.3. Herausforderungen

Welche Herausforderungen sich konkret stellen, hängt immer vom Kontext ab. Ein kritischer Punkt ist jedoch generell das Engagement der oberen Ebenen von Politik und Verwaltung. Es kann vorkommen, dass sich Spitzenpolitiker*innen und hohe Verwaltungsbeamt*innen überhaupt nicht für Integrität im öffentlichen Dienst einsetzen oder dass sie kurzfristige, reaktive Lösungen gegenüber langfristigen Strategien vorziehen, die mehr Zeit und Geld kosten. Mit kurzfristigen Maßnahmen wie einem neuen Gesetzesentwurf oder der Einrichtung eines neuen Gremiums oder einer neuen Dienststelle können hochrangige Amtsträger*innen schnell reagieren und Engagement für Integrität im öffentlichen Leben zeigen. So hilfreich solche Maßnahmen auch sein mögen, bedarf es zur Lösung festgefahrener Probleme jedoch häufig kostenintensiverer und zeitaufwendiger langfristiger Reformen. Da sich aus solchen Reformen nicht unbedingt sofort politisches Kapital schlagen lässt, neigen manche Politik- und Verwaltungsverantwortliche dazu, sie zu umgehen oder hinauszuzögern. Sichtbares Engagement für Integrität im öffentlichen Leben setzt indessen voraus, dass die obersten Politik- und Verwaltungsverantwortlichen die notwendigen Reformen tatsächlich umsetzen, seien sie kurz- oder langfristig.

Um gegen einen Mangel an konkretem Engagement vorzugehen – ob er sich nun in Nichthandeln oder in zu kurz greifenden Lösungen äußert –, braucht es eine fundierte Ursachenanalyse und die Mitarbeit wichtiger Interessengruppen. Wichtig ist zudem ein kontinuierlicher Monitoring- und Prüfungsmechanismus (vgl. Abschnitt 1.2.3). Auch Maßnahmen zur Rechenschaftslegung können zu einem nachhaltigen Engagement beitragen. Aufsichtsorgane wie z. B. die obersten Rechnungskontrollbehörden können das Niveau und die Qualität der erzielten Leistungen und Ergebnisse unabhängig bewerten. Solche Einrichtungen können Empfehlungen zur weiteren Stärkung des Integritätssystems aussprechen und dem Parlament oder der Regierung Bericht über die Qualität der Reformen erstatten (vgl. Kapitel 12). Andere externe Organe wie Wirtschaftsverbände und zivilgesellschaftliche Vereinigungen können Rechenschaft seitens der staatlichen Führungsebenen einfordern und sie so unter Druck setzen, notwendige Reformen umzusetzen.

Darüber hinaus gibt es Instrumente, um hochrangige Führungskräfte dazu zu bringen, über ihr eigenes Verhalten Rechenschaft abzulegen. Werden die oberen Ebenen von Politik und Verwaltung beispielsweise dazu gezwungen, ihre persönlichen Interessen offenzulegen, und werden diese auch überprüft, kann das zur Vermeidung und Bewältigung von Interessenkonflikten sowie zu objektiven Entscheidungen beitragen. Solche Maßnahmen können auch eine gute Möglichkeit sein, die Bevölkerung von der Notwendigkeit von Reformen zu überzeugen, vor allem wenn sie ergeben, dass die oberen Ebenen von Politik und Verwaltung Integrität keine hohe Priorität einräumen. Derartige Mechanismen sind neben angemessenen Sanktionen bei Regelverstößen ein wirksames Instrument, um das Engagement von Führungskräften in Politik und Verwaltung zu überwachen und Rechenschaft von ihnen zu verlangen.

## Literaturverzeichnis


Australian Government (1999), *Public Service Act 1999*, https://www.legislation.gov.au/Details/C2019C00057 (Abruf: 24. Januar 2020). [7]

BMI (2014), *Regelungen zur Integrität*, Bundesministerium des Innern, Berlin, https://korruptionspraevention.desy.de/sites/sites_desygroups/sites_extern/site_korruptionspraevention/content/e77628/e77629/e77631/integritaet_ger.pdf. [6]

Brinkerhoff, D. (2010), "Unpacking the concept of political will to confront corruption", *U4 Brief*, No. 1, U4 Anti-Corruption Resource Centre, Bergen, https://www.u4.no/publications/unpacking-the-concept-of-political-will-to-confront-corruption.pdf. [12]

Brinkerhoff, D. (2000), "Assessing political will for anti-corruption efforts: An analytic framework", *Public Administration and Development*, Vol. 20/3, S. 239-252, http://dx.doi.org/10.1002/1099-162X(200008)20:3<239::AID-PAD138>3.0.CO;2-3. [1]

Corduneanu-Huci, C., A. Hamilton und I. Ferrer (2013), *Understanding Policy Change: How to Apply Political Economy Concepts in Practice*, Weltbank, Washington, D.C., http://dx.doi.org/htt://dx.doi.org/10.1596/978-0-8213-9538-7. [14]

G20 Anti-Corruption Working Group (2018), *Compendium on Measures to Encourage Public Organisations to Implement Anti-Corruption Policy*. [5]

Government of the Slovak Republic (2017), *Law 55/2017 on Civil Service*, https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2017/55/20190701 (Abruf: 10. September 2019). [8]

Government of the United Kingdom (2018), *Ministerial Code*, Cabinet Office, London, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/672633/2018-01-08_MINISTERIAL_CODE_JANUARY_2018__FINAL___3_.pdf. [11]

GRECO (2017), *Corruption Prevention: Members of Parliament, Judges and Prosecutors – Conclusions and Trends*, Europarat, Straßburg, https://rm.coe.int/corruption-prevention-members-of-parliament-judges-and-prosecutors-con/16807638e7 (Abruf: 24. Januar 2020). [10]

HATVP (o. J.), "Ethics of Public Officials", Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, Paris, https://www.hatvp.fr/en/high-authority/ethics-of-publics-officials/ (Abruf: 1. August 2019). [9]

Johnston, M. und S. Kpundeh (2002), *Building A Clean Machine: Anti-corruption Coalitions and Sustainable Reform*, Weltbank, Washington, D.C., http://documents1.worldbank.org/curated/en/661541468771713991/pdf/286390Clean0machine0WBI0WP.pdf. [13]

OECD (2018), *OECD Draft Policy Framework on Sound Public Governance*, OECD, Paris, https://www.oecd.org/gov/draft-policy-framework-on-sound-public-governance.pdf. [3]

OECD (2017), *OECD-Empfehlung des Rats zu Integrität im öffentlichen Leben*, OECD, Paris, https://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity. [2]

Office of the Government of the Czech Republic (2018), “Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2018 až 2022”, Ministry of Justice und Chairman of the Legislative Council of the Government, Office of the Government of the Czech Republic, https://korupce.cz/protikorupcni-dokumenty-vlady/na-leta-2018-az-2022/ (Abruf: 22. August 2019). [4]

# 2 Zuständigkeiten

In diesem Kapitel wird der Begriff „Verantwortlichkeiten“ bzw. „Zuständigkeiten“ erläutert, der in der Empfehlung des Rates der OECD zu Integrität im öffentlichen Leben als ein wichtiger Grundsatz verankert wurde. Dabei wird beschrieben, wie auf allen relevanten Ebenen klare Zuständigkeiten für die Konzipierung, Leitung und Umsetzung der einzelnen Elemente des Integritätssystems festgelegt und angemessene Kapazitäten und Ressourcen dafür vorgesehen werden können. Darüber hinaus werden die verschiedenen Arten von Mechanismen beleuchtet, die innerhalb des Integritätssystems die horizontale und vertikale Zusammenarbeit fördern. Abschließend wird auf die zwei Phänomene eingegangen, die im Zusammenhang mit Verantwortlichkeiten immer wieder für Herausforderungen sorgen: Silodenken und Konkurrenz zwischen den für die Integritätssicherung zuständigen Stellen.

## 2.1. Warum sind Zuständigkeiten wichtig?

Ein Integritätssystem erfordert klare Zuständigkeiten, damit die Zusammenarbeit gelingt und es zu keinen Überschneidungen oder einer Fragmentierung des Systems kommt. Zu diesen Verantwortlichkeiten gehören die Entwicklung, die Umsetzung, das Monitoring und die Evaluierung der Integritätsstandards und -instrumente. Sie werden von Akteur*innen aller Ressorts (Legislative, Exekutive und Judikative) und aller Ebenen (national und subnational) wahrgenommen, wobei grundsätzlich jede öffentliche Einrichtung in Bezug auf Integrität im öffentlichen Leben bestimmte Verantwortlichkeiten innehat. Alle öffentlich Bediensteten aller staatlichen Ebenen sind verpflichtet, ihre Aufgaben und Pflichten im Interesse der Öffentlichkeit auszuüben.

Um eine Fragmentierung des Integritätssystems und Überschneidungen zu vermeiden, fordert die OECD in ihrer Empfehlung zu Integrität im öffentlichen Leben die zustimmenden Länder dazu auf, „institutionelle Verantwortlichkeiten im öffentlichen Sektor [zu] klären, um die Wirksamkeit des öffentlichen Integritätssystems zu stärken, insbesondere indem sie

a) bei der Konzeption, Einrichtung und Umsetzung der Elemente des öffentlichen Integritätssystems auf den entsprechenden Ebenen (Organisationsebene, subnationale oder nationale Ebene) für klare Verantwortlichkeiten sorgen,

b) sicherstellen, dass alle Beschäftigten, Einheiten oder Gremien (einschließlich autonomer und/oder unabhängiger Einheiten und Gremien) mit zentraler Verantwortung für die Entwicklung, Umsetzung, Durchsetzung und/oder Kontrolle von Elementen des öffentlichen Integritätssystems in ihrem Zuständigkeitsbereich das passende Mandat und die Fähigkeit zur Erfüllung ihrer Aufgaben haben,

c) Mechanismen für horizontale und vertikale Zusammenarbeit zwischen jenen Beschäftigten, Einheiten oder Gremien und gegebenenfalls mit und zwischen subnationalen staatlichen Ebenen durch formelle oder informelle Mittel [...] fördern, um für stärkere Kohärenz zu sorgen, Überschneidungen und Lücken zu vermeiden und die aus guten Verfahrensweisen gewonnenen Erkenntnisse zu teilen und darauf aufzubauen“ (OECD, 2017[1]).

## 2.2. Was sind Zuständigkeiten?

Um sich der Förderung von Integrität und der Korruptionsbekämpfung mit einem systemischen Ansatz zu nähern, muss zunächst die große Bandbreite an Einrichtungen und Akteuren erfasst werden, die gemeinsam das Integritätssystem ausmachen. Außerdem muss Klarheit darüber herrschen, über welche Mandate und Fähigkeiten sie verfügen und welche Funktionen sie im Gesamtsystem erfüllen. Je nach dem jeweiligen politischen und rechtlichen Kontext sollte jedes Regierungsorgan (national und subnational) und jede öffentliche Einrichtung klare Rollen und Zuständigkeiten innerhalb des Integritätssystems übernehmen. Für eine gute Zusammenarbeit und damit die Verantwortlichkeiten erfolgreich wahrgenommen werden können, müssen folgende Voraussetzungen gegeben sein:

- Die Zuständigkeiten für die Konzipierung, Leitung und Umsetzung des Integritätssystems sind auf allen Ebenen klar festgelegt.
- Die Einrichtungen verfügen über angemessene Mittel und Kapazitäten, um ihre Zuständigkeiten wahrzunehmen.
- Es bestehen wirksame Mechanismen für die horizontale und vertikale Zusammenarbeit.

### *2.2.1. Die Zuständigkeiten für die Konzipierung, Leitung und Umsetzung des Integritätssystems sind auf allen Ebenen klar festgelegt*

An jedem Integritätssystem, ob auf Regierungsebene (national und subnational) oder Organisationsebene, sind verschiedene Akteure beteiligt, die in unterschiedlicher Weise für die Definition, Förderung, Kontrolle und Durchsetzung von Integrität im öffentlichen Leben zuständig sind. Dazu gehören einerseits „Hauptakteure“ wie Institutionen, Referate und Einzelpersonen, die für die Umsetzung der Integritätsmaßnahmen zuständig sind, und andererseits „Nebenakteure“, die zwar nicht primär dafür zuständig sind, das Integritätssystem zu unterstützen, die aber notwendig für das reibungslose Funktionieren des Systems sind (zum Beispiel Funktionen wie Finanzen, Personalmanagement und Auftragsvergabe) (OECD, 2009[2]).

Sowohl die Haupt- als auch die Nebenakteure stellen eine Reihe von Integritätsfunktionen, wie in Tabelle 2.1 aufgeführt. Wer für welchen Bereich zuständig ist, hängt von der institutionellen und rechtlichen Struktur des jeweiligen Landes ab. So sind in manchen Ländern beispielsweise Dienststellen der Zentralregierung oder andere wichtige Ministerien für Integritätsfragen zuständig, anderswo hingegen wird diese Rolle von einer unabhängigen oder eigenständigen Einrichtung übernommen (Kasten 2.1). Die Institutionen, die für Bildung, Industrie, die Zivilgesellschaft und Personalfragen zuständig sind, sowie hohe Aufsichtsbehörden, Regulierungsbehörden und Wahlgremien haben hingegen eine Nebenfunktion inne. Unabhängig von der konkreten Verteilung der Zuständigkeiten sollte darauf geachtet werden, dass die betreffenden Akteure über die nötigen Befugnisse verfügen, die ihnen zugewiesenen Funktionen auszuüben.

**Tabelle 2.1. Integritätsfunktionen**

| Integritätssystem | Integritätskultur | Rechenschaftspflicht |
|---|---|---|
| • Verteilung klarer Zuständigkeiten<br>• Einrichtung von Mechanismen zur Förderung der horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit<br>• Konzipierung und Umsetzung der Integritätsstrategie(n)<br>• Monitoring und Evaluierung der Integritätsstrategie(n)<br>• Festsetzen von Integritätsstandards | • Verankerung des Integritätsgedankens in der Mitarbeiter*innenführung (z. B. Bewertung der Fairness von Belohnungs- und Beförderungssystemen) und im Personalwesen (z. B. Festlegen von Integrität als Auswahlkriterium, Bewertungskriterium und Voraussetzung für Beförderungen)<br>• Förderung der Kapazitäten und Sensibilisierung öffentlich Bediensteter<br>• Beratung<br>• Umsetzung von Maßnahmen für mehr Offenheit<br>• Einrichtung von Kommunikationskanälen und Mechanismen für Beschwerden und den Schutz von Whistleblowern<br>• Sensibilisierung der Öffentlichkeit<br>• Durchführung politischer Bildungsprogramme<br>• Umsetzung von Maßnahmen zur Förderung von Integrität in Unternehmen<br>• Umsetzung von Maßnahmen zur Förderung von Integrität in zivilgesellschaftlichen Organisationen | • Bewertung und Bewältigung von Integritätsrisiken<br>• Durchführung von Innenrevisionen<br>• Umsetzung von Durchsetzungsmechanismen<br>• Durchführung unabhängiger Aufsichtskontrollen und Rechnungsprüfungen<br>• Verbesserung des Zugangs zu Informationen und Umsetzung von Open-Government-Maßnahmen<br>• Beteiligung von Interessengruppen entlang des gesamten Rechtsetzungskreislaufs<br>• Vermeidung und Bewältigung von Interessenkonflikten<br>• Umsetzung von Integritätsmaßnahmen in der Lobbyarbeit<br>• Umsetzung von Integritätsmaßnahmen bei der Parteien- und Wahlkampffinanzierung |

Quelle: Adaptiert aus OECD (2009[2]; 2017[1]).

Die Verteilung der Verantwortlichkeiten für einzelne Integritätsfunktionen hängt auch vom rechtlichen Aufbau der Länder ab, wobei zu beachten ist, welche Regierungsebene für welchen Politikbereich zuständig ist. In manchen Föderalstaaten sind beispielsweise die subnationalen Regierungen für Bildung zuständig, sodass die Verantwortung für die Ausarbeitung und Umsetzung politischer Bildungsprogramme zu Integrität im öffentlichen Leben auf subnationaler Ebene liegt.

### Kasten 2.1. Verteilung der Zuständigkeiten für Integrität im öffentlichen Leben: zentrale Stelle vs. unabhängiges Gremium

In manchen Ländern gibt es eine unabhängige Antikorruptionsstelle, die für die Beaufsichtigung verschiedener Integritätsfunktionen zuständig ist. Wenn das System gut funktioniert, können dadurch Lücken und potenzielle Überschneidungen verringert werden. In Griechenland wurde mit der Nationalen Transparenzstelle (National Transparency Authority – NTA) beispielsweise eine einheitliche Organisation geschaffen, die die bisherigen Einrichtungen und Behörden in diesem Bereich unter einem Dach vereint. Sie ist zuständig für die Stärkung der Integrität, Transparenz und Rechenschaftspflicht in öffentlichen Einrichtungen, die Prävention, Aufdeckung und Bekämpfung von Betrug und Korruption im öffentlichen Dienst und in der Privatwirtschaft, das Erreichen messbarer Ergebnisse bei der Korruptionsbekämpfung und für den Aufbau von Kapazitäten und die Sensibilisierung für diese Fragen. Mit der Gründung der NTA wurde beabsichtigt, der Überschneidung von Zuständigkeiten, Koordinierungsschwierigkeiten und Fragmentierung ein Ende zu setzen.

Eine andere Möglichkeit ist die Einrichtung unabhängiger Organisationen, die spezifische Integritätsfunktionen innehaben und beispielsweise dafür zuständig sind, die Regelungen zum Umgang mit Interessenkonflikten, die Lobbyarbeit oder die Parteienfinanzierung zu beaufsichtigen oder bestimmte Fachbereiche wie die Betrugsprävention zu leiten. Dadurch kann der Staat Kompetenzen und Ressourcen auf ganz bestimmten Fachgebieten aufbauen und diese konzentrieren, was die Umsetzung des Integritätssystems erleichtern kann. Beispiele für spezialisierte Einrichtungen dieser Art sind etwa die Behörde für schwerwiegende Betrugsfälle (Serious Fraud Office) im Vereinigten Königreich, das Amt des Kommissars für Lobbyarbeit (Office of the Commissioner of Lobbying) in Kanada oder die Hohe Behörde für Transparenz im öffentlichen Leben (Haute Autorité pour la transparence de la vie publique – HATVP) in Frankreich. Die HATVP ist beispielsweise eine unabhängige Behörde, die für die Förderung der Integrität und Beispielhaftigkeit öffentlich Bediensteter zuständig ist. Ihre Unabhängigkeit wird durch die Ernennung und Funktionsweise des Kollegiums und ihre administrative und finanzielle Eigenständigkeit gewährleistet. Zu ihren Zuständigkeiten gehört unter anderem die Überwachung und Nachverfolgung des Vermögens von rd. 16 000 Amtsträger*innen, um Interessenkonflikte zu vermeiden, die Einschränkungen bei Wechseln in die freie Wirtschaft zu überwachen und verschiedene Lobbytätigkeiten zu beaufsichtigen.

Erfahrungsgemäß sind unabhängige Antikorruptionsstellen allerdings nicht immer zielführend. Durch ihre Unabhängigkeit sind sie zwar meistens vor politischem Druck geschützt, aufgrund ihrer Abkopplung von der Organisationskultur sind sie jedoch häufig nicht in der Lage, wirksame Veränderungen zu erzielen. Außerdem können unabhängige Stellen zwar zu klaren Zuständigkeitsverhältnissen beitragen, doch sie bringen auch die Gefahr mit sich, dass andere öffentliche Einrichtungen ihre Integritätsverantwortung abwälzen, weil sie sich darauf verlassen, dass die unabhängige Stelle alle Integritätsfunktionen ausübt. Angesichts dieser Herausforderungen verfolgen einige Länder eine Strategie der „systematischen Einbindung“, nach der bestehende öffentliche Einrichtungen – beispielsweise ein Amt der Zentralregierung oder die für öffentliche Verwaltung zuständige Behörde – damit beauftragt werden, verschiedene Integritätsfunktionen zu beaufsichtigen, wobei jede Einrichtung dafür verantwortlich ist, ein auf sie zugeschnittenes Integritätskonzept intern umzusetzen. In einigen Ländern wird ein kombinierter Ansatz verfolgt, d. h. einerseits gibt es unabhängige Stellen, die spezifische Integritätsfunktionen übernehmen, und gleichzeitig werden andere Integritätsfunktionen systematisch in die verschiedenen öffentlichen Einrichtungen eingebettet.

Quelle: Griechenland: Adaptiert von Informationen der Nationalen Transparenzstelle (NTA). Frankreich: Adaptiert von Informationen der Hohen Behörde für Transparenz im öffentlichen Leben (HATVP).

Sollen die Zuständigkeiten für Integritätsfragen auf der lokalen Ebene verteilt werden, sind dabei mehrere Aspekte zu beachten. Einerseits sind Kommunen mit spezifischen Integritätsrisiken verbunden: Durch die engen Verbindungen innerhalb der Gemeinde steigt die Gefahr von Interessenkonflikten, denn familiäre Beziehungen und Netzwerke sind ein wichtiger Teil des kommunalen Lebens. Andererseits ist die personelle, finanzielle und technische Ausstattung von Kommunen teilweise begrenzt, sodass es schwierig ist, alle in der Tabelle 2.1 aufgeführten Funktionen auf eine bestimmte Einrichtung, ein bestimmtes Referat oder eine bestimmte Einzelperson zu übertragen. Daher ist es sinnvoll, die Kapazitätseinschränkungen der Kommunen gegen die bestehenden Integritätsrisiken abzuwägen und die Zuständigkeiten entsprechend zu verteilen (Kasten 2.2). In jedem Fall sollten eigene Verfahren für den Umgang mit Interessenkonflikten sowie eigene Funktionen für eine grundlegende Innenrevision eingerichtet werden. Da zusätzliche Funktionen möglicherweise zu ressourcenintensiv sind, um sie in jeder Kommune anzusiedeln, kann es ratsam sein, bestimmte Integritätsaufgaben auf regionaler oder nationaler Ebene zu verteilen. So könnte ein bereits bestehender Whistleblowing-Mechanismus auf regionaler Ebene beispielsweise auch auf die Kommunen ausgeweitet werden. Formelle und informelle Netzwerke auf horizontaler oder vertikaler Ebene können ebenfalls hilfreich dabei sein, Stellen zu ermitteln, die für eine bestimmte Funktion infrage kommen (siehe Abschnitt 2.2.3). Am wichtigsten ist es sicherzustellen, dass die Zuständigkeiten für die einzelnen Integritätsfunktionen unabhängig von der staatlichen Ebene klar verteilt sind.

### Kasten 2.2. Verteilung der Zuständigkeiten für die Integrität auf lokaler Ebene in den Niederlanden und Frankreich

Die folgenden Beispiele zeigen, wie verschiedene Kommunen dabei vorgegangen sind, Integritätsfunktionen nach Fähigkeiten und Mitteln zu verteilen.

**Niederlande**

Die meisten Städte und Kommunen in den Niederlanden entwickeln und setzen ihre eigenen Integritätskonzepte um. Die Integritätsstelle (Bureau Integriteit – BI) der Stadt Amsterdam ist beispielsweise dafür verantwortlich, bei führenden lokalen Politiker*innen und Verwaltungsbediensteten, in der gesamten Stadtverwaltung und auch bei Dienstleistern und in Unternehmen für mehr Integrität zu sorgen. Ihr Mandat umfasst die Beratung zu ethischen und Rechtsfragen, Schulungen, Risikoabschätzungen, Disziplinarverfahren sowie die Verfolgung mutmaßlicher Integritätsverletzungen. Das Amt ist dabei auch Zulaufstelle für Whistleblower, die ein Fehlverhalten oder einen Verstoß gegen eine Integritätsvorschrift melden wollen. Die Mitarbeiter*innen werden speziell dazu geschult, zu Integritätsfragen zu beraten, und haben in der Regel reichlich Diensterfahrung in der Amsterdamer Stadtverwaltung.

**Frankreich**

In Frankreich haben mehrere große Städte und Regionen ein Integritätskonzept inklusive spezifischer Integritätsfunktionen erstellt und umgesetzt. Die Stadt Paris hat seit 2014 eine Ethikkommission, die für Interessenkonflikte und die Offenlegung von Vermögen, Geschenken und Zuwendungen sowie für die Auslegung und Anwendung des Verhaltenskodex zuständig ist und zusätzlich eine beratende Funktion ausübt. Im selben Jahr schuf die Stadt Straßburg das Amt eines*einer unabhängigen Ethikbeauftragten mit ähnlichen Aufgaben, um die Integrität von Führungskräften in Politik und Verwaltung sowie generell in der Stadtverwaltung zu fördern. Eine ähnliche Strategie verfolgen beispielsweise Regionen wie Provence-Alpes-Côte d'Azur. Seit der Reform des öffentlichen Dienstes im Jahr 2016 haben alle öffentlich Bediensteten unabhängig von ihrem Status das Recht, sich zu ethischen Fragen im öffentlichen Dienst beraten zu lassen. Die Einrichtungen müssen die Zuständigkeit dafür intern oder extern vergeben. In Frankreich gibt es allerdings knapp 35 000 Kommunen, von denen 90 % weniger als 5 000 Einwohner*innen zählen und deren Finanz- und Personalressourcen beschränkter sind. Die Integritätsfunktionen in Tabelle 2.1 werden deshalb teilweise von einer lokalen Verwaltungsstelle, einem*einer

Generaldirektor*in oder (einer) anderen Person(en) im öffentlichen Verwaltungsapparat übernommen, oder aber es findet überhaupt keine lokale Zuweisung statt und sie werden von anderen Akteur*innen im Integritätssystem übernommen.

Quelle: Niederlande: Stadt Amsterdam (o. J.[3]). Frankreich: Stadt Paris (o. J.[4]); Stadt Straßburg (o. J.[5]); Government of France (2016[6]).

Nicht alle der in Tabelle 2.1 aufgeführten Funktionen können von allen öffentlichen Einrichtungen gewährleistet werden. So haben beispielsweise nur wenige Einrichtungen das Mandat dafür, bei Wahlen und bei der Parteienfinanzierung für Integrität zu sorgen oder in den Schulen Bildungsmaßnahmen zu Integrität im öffentlichen Leben durchzuführen. Bestimmte Schlüsselfunktionen werden allerdings von allen Einrichtungen wahrgenommen, und zwar unabhängig von ihrem Mandat. Diese Funktionen sind in Tabelle 2.2 aufgeführt, gemeinsam mit der jeweiligen Position oder dem Referat, die bzw. das in der Regel für die Umsetzung verantwortlich ist. Wichtig ist dabei, dass klar festgelegt ist, welches Referat bzw. welche Einzelperson wofür verantwortlich ist. Außerdem sollten die nötigen Ressourcen bereitgestellt werden und angemessene Kooperationsmechanismen bestehen (wie nachstehend erläutert).

### Tabelle 2.2. Integritätsfunktionen auf Organisationsebene

| Position oder Referat | Integritätsfunktion |
|---|---|
| Ranghöchste*r Bedienstete*r | Oberste Verantwortung für die Agenda, Umsetzung und Durchsetzung der Integritätspolitik in der gesamten Einrichtung<br>Verantwortlich für die Einhaltung höchster Integritätsversprechen und höchster Verhaltensstandards in Bezug auf Integrität im öffentlichen Leben und deren Sichtbarmachung nach außen |
| Leitung | Verantwortlich für die Umsetzung von Integritätsstrategien und für die Förderung ethischen Verhaltens in den einzelnen Referaten im jeweiligen Zuständigkeitsbereich<br>Verantwortlich für die Einhaltung höchster Integritätsversprechen und höchster Verhaltensmaßstäbe in Bezug auf Integrität im öffentlichen Leben |
| Integritätsbeauftragte*r<br>Integritätskoordinator*in<br>Konformitätsbeauftragte*r<br>Bedienstete*r für Integritätspolitik | Große Bandbreite an Bediensteten, die unterschiedliche Rollen in Bezug auf die Konzipierung, die Förderung und Beratung, die Umsetzung, die Zusammenarbeit und die Durchsetzung von Maßnahmen im Zusammenhang mit der Integritätsstrategie ausüben |
| Interne Rechnungsprüfung und Revision | Verantwortlich für den Aufbau eines internen Kontrollsystems und Risikomanagementrahmens zur Reduzierung der Betrugs- und Korruptionsanfälligkeit sowie zur Sicherstellung optimaler Arbeitsprozesse, um Programme mit hohem Nutzen für die Bürger*innen umzusetzen |
| Finanzen | Verantwortlich für die Herstellung von Transparenz bei betrugs- und korruptionsanfälligen Verfahrensschritten im Einkauf, bei Ausschreibungen und im Rahmen von Spesenabrechnungen |
| Recht | Verantwortlich für das Festlegen verwaltungsrechtlicher Regelungen, die Beratung auf der Grundlage einschlägiger Vorschriften, die Erarbeitung von Delegations- und Mandatsbestimmungen und für die Prüfung der Vereinbarkeit einzelner Maßnahmen mit geltenden Integritätsstandards |
| Personalmanagement | Verantwortlich für das Festlegen von Verfahren und Beratung zu Stellenbesetzungen und der Auswahl von Kandidat*innen, Stellenbeschreibungen, Leistungsbeurteilungen und Mitarbeiter*innengesprächen, für disziplinäre Forschung, Sanktionen und Organisationskultur sowie für die Prüfung der Vereinbarkeit einzelner Verfahren mit geltenden Integritätsstandards |
| Kommunikation/Information | Verantwortlich für die Vermittlung von Integritätsstandards und -verfahren |
| Sicherheit/Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) | Verantwortlich für den Aufbau eines physischen und informationstechnischen Sicherheitssystems |
| Vertrauensperson | Beratung und Coaching der Mitarbeiter*innen zu internen Meldeverfahren bei mutmaßlichen Integritätsverletzungen |

Quelle: Adaptiert aus Hoekstra (2015[7]).

### *2.2.2. Die Einrichtungen verfügen über angemessene Mittel und Kapazitäten, um ihre Zuständigkeiten wahrzunehmen*

Jeder Bestandteil des Integritätssystems muss seinem Mandat entsprechend über ausreichende finanzielle, technische und personelle Mittel sowie angemessene Kapazitäten verfügen, um seine Rolle erfüllen und seine Zuständigkeiten wahrnehmen zu können.

Aus systemischer Sicht bedeutet das Folgendes: Werden die Mittel für einen bestimmten Teil des Systems so stark gekürzt, dass dieser nicht mehr richtig funktioniert, wird dadurch nicht nur die Mandatserfüllung dieser Funktion beeinträchtigt, sondern das Gesamtsystem insgesamt geschwächt, wodurch die gewünschten Ziele möglicherweise verfehlt werden. Zweitens müssen alle Akteure mit den nötigen Mitteln ausgestattet werden, um Zusammenarbeit erst zu ermöglichen, etwa im Rahmen von Partnerschaften, durch die Teilnahme an Gremiensitzungen oder die Mitarbeit an gemeinsamen Datenbanken. Stehen nur eingeschränkte Mittel zur Verfügung, wird der Fokus meistens unbewusst auf vertikale Abläufe und Zielvorgaben gelegt anstatt auf horizontale Zusammenarbeit. Dadurch kann es zu verstärktem Silodenken und einer Fragmentierung bzw. Lücken im Integritätssystem kommen.

Damit die Umsetzung von Integritätskonzepten auf Organisationsebene gelingt, müssen öffentliche Einrichtungen außerdem für ein modernes Personalmanagement sorgen, das darauf ausgerichtet ist, genau das Wissen in die Organisation zu holen, das sie braucht. Die integritätsbezogenen Kompetenzen werden immer spezialisierter, technischer und digitaler: Gebraucht werden u. a. Personen mit juristischer Ausbildung oder Erfahrung in der Ermittlungsarbeit, mit IT-Kenntnissen, mit Fachwissen in den Bereichen öffentliche Verwaltung, Buchhaltung und Finanzen, Personen mit Kenntnissen über spezifische Branchen, Supportkräfte usw. Daher müssen auch die Personalregelungen entsprechend angepasst werden. Angesichts des Fachkräftemangels, mit dem sich viele für die Wahrung der Integrität zuständige Stellen konfrontiert sehen, ist es wichtig, das vorhandene Fachwissen bestmöglich zu nutzen. Hierzu bieten sich verschiedene Strategien an:

- Über zentral eingerichtete *Talentpools* können einzelne Organisationen sich Unterstützung von Mitarbeiter*innen holen, die sie ansonsten möglicherweise nur schwer dauerhaft halten könnten.
- Durch *Rotationsprogramme*, an denen verschiedene Akteure innerhalb des Systems teilnehmen, können Mitarbeiter*innen systematisch für einen bestimmten Zeitraum ausgetauscht werden (z. B. zwischen lokalen Integritätsbehörden). Gleichzeitig sind eine bestimmte Kontinuität und Arbeitsplatzsicherheit wichtig, um Wissen und Fachkompetenzen aufzubauen und den Lernaufwand für die Koordinierung zwischen den einzelnen Stellen möglichst gering zu halten.
- *Ständige Weiterbildung und lebenslanges Lernen* können zu einem Schwerpunkt gemacht werden (vgl. Kapitel 8).
- Qualitatives und quantitatives *Monitoring* der Personalressourcen, die auf den verschiedenen Ebenen für die Integritätssysteme zur Verfügung stehen, können Engpässe und Verbesserungspotenziale zu ermittelt werden.

### *2.2.3. Es bestehen wirksame Mechanismen für die horizontale und vertikale Zusammenarbeit*

Wenn verschiedene institutionelle Akteure zusammenarbeiten, muss bei der Verteilung der Zuständigkeiten vor allem sichergestellt werden, dass alle Beteiligten – unabhängig vom Grad ihrer Eigenständigkeit – auf ein gemeinsames Ziel hinarbeiten, damit Integritätsmaßnahmen auch tatsächlich Wirkung zeigen. Durch die Zusammenarbeit verschiedener Akteure, die jeweils für unterschiedliche Integritätsinstrumente und -funktionen zuständig sind, können zudem Synergien erkannt und somit Überschneidungen und Lücken vermieden werden (OECD, 2009[2]). Im Mittelpunkt steht immer die Absicht, „den politischen und operativen Nutzen der Zusammenarbeit zwischen integritätsbezogenen Stellen zu maximieren und gleich-

zeitig die größten Risiken aus der Sicht der Bürger*innen und der Nutzer*innen – nämlich Augenblicksentscheidungen, Zuständigkeitslücken, ein Ungleichgewicht zwischen Anreiz- und Zwangsmaßnahmen, ein möglicherweise ungesunder Wettbewerb, Konflikte und Verwirrung – zu vermeiden“ (Sampford, C., R. Smith und A. Brown, 2005[8]).

Sowohl die vertikale Zusammenarbeit zwischen verschiedenen staatlichen Ebenen als auch die horizontale Zusammenarbeit zwischen Fachministerien, Behörden und Referaten sind wichtig, um Integritätsmaßnahmen systematisch in die öffentliche Verwaltung einzubinden (Kasten 2.3). Für das Zustandekommen dieser Kooperationen gibt es zwei Möglichkeiten (wobei einzelne Mechanismen auch in beide Kategorien fallen könnten und dadurch ein Graubereich entsteht):

- auf formalem Weg, d. h. durch Strukturen und Verfahren, die gezielt dafür eingerichtet werden, um die Zusammenarbeit innerhalb des Integritätssystems zu fördern; zum Beispiel, wenn eine gemeinsame Behörde ins Leben gerufen wird oder eine Kommission gegründet wird, um verschiedene Akteure innerhalb des Systems zusammenzubringen, oder wenn in einem Ministerium oder einer Behörde eine Integritätsstelle eingerichtet wird
- auf informellem und freiwilligem Weg, d. h. durch Integritätsnetzwerke, Ad-hoc-Arbeitsgruppen oder andere Basisinitiativen wie etwa Onlineplattformen für Wissensmanagement.

### Kasten 2.3. Formelle und informelle Kooperationsmechanismen in Kanada

In Kanada sind beim Treasury Board Secretariat, einer Behörde der Zentralregierung, zwei Arbeitsgemeinschaften angesiedelt, die sich mit Integritätsfragen auseinandersetzen:

- Das ressortübergreifende Werte- und Ethiknetzwerk (Interdepartmental Values and Ethics Network) und
- die Gruppe hochrangiger Bediensteter für interne Offenlegung (Senior Officers for Internal Disclosure Group), die sich mit dem Thema Whistleblowing beschäftigt.

Die Arbeitsgemeinschaften treffen sich regelmäßig und profitieren davon, von bewährten Verfahren und wichtigen Erkenntnissen anderer zu erfahren.

Die Gruppen und ihr regelmäßiger Austausch bieten dem Treasury Board Secretariat die Möglichkeit, auf formlose Weise auf dem neuesten Stand aktueller Herausforderungen zu bleiben. Die dadurch gewonnenen Informationen fließen teilweise auch in konkrete Integritätsmaßnahmen oder die Sensibilisierungs- und Kommunikationsarbeit des Sekretariats ein.

Quelle: Adaptiert aus Informationen des Treasury Board Secretariat.

In welchem Umfang und wie genau eine Zusammenarbeit erfolgt, hängt vom konkreten Umgang eines Landes mit Integrität im öffentlichen Leben und dem Governance-System ab, das den Rahmen für die einzelnen Integritätsmaßnahmen bildet. Zunächst sollte vielleicht die Frage nach dem Warum der Zusammenarbeit beantwortet werden, denn je nach Funktion ist möglicherweise ein anderer Ansatz erforderlich. Eine zweite Frage ist, wer mit wem zusammenarbeiten soll – vor allem wenn es um Haupt- und Nebenfunktionen geht, die möglicherweise ebenfalls unterschiedliche Ansätze erfordern (OECD, 2009[2]). So kann für die Zusammenarbeit zwischen Kernfunktionen etwa ein umfassenderer und förmlicherer Rahmen erforderlich sein, während die Zusammenarbeit zwischen Nebenfunktionen möglicherweise unregelmäßiger erfolgt und daher ein formloser Mechanismus ausreicht.

Es gibt verschiedene Mechanismen, um Zusammenarbeit gezielt zu fördern:

- formelle Mechanismen, um einheitliche Entscheidungen zu gewährleisten und Unterstützung, Kommunikation und Informationsaustausch zu ermöglichen
- informelle Mechanismen, um horizontalen Austausch und Unterstützung zu ermöglichen

- maßgeschneiderte Mechanismen für nationale und subnationale Ebenen, die dem Governance-Rahmen des jeweiligen Landes entsprechen

### *Formelle Mechanismen, um einheitliche Entscheidungen zu gewährleisten und Unterstützung, Kommunikation und Informationsaustausch zu ermöglichen*

Ob und inwieweit es innerhalb eines Integritätssystems zu einer Zusammenarbeit kommt, hängt zumindest teilweise von den rechtlichen und Governance-Regelungen ab, die für das System gelten. Eine wichtige Überlegung ist dabei die Zentralisierung der Kooperationsfunktion. In manchen Ländern ist diese an einer sichtbaren und zentralen Stelle der Regierung – etwa im Amt des*der Präsident*in oder unter dem Minister*innenrat – angesiedelt, um die Bedeutung der Funktion zu unterstreichen. Anderswo wird die Funktion zum Beispiel von einer unabhängigen Einrichtung wie einer Integritätsstelle oder der Obersten Rechnungskontrollbehörde ausgeübt. Unabhängig davon, wo genau die Funktion angesiedelt ist, erfordert die Rolle ein gewisses Maß an Einfluss und Entscheidungsbefugnis sowie klare hierarchische Verhältnisse gegenüber anderen Einrichtungen.

Denkbar ist auch ein eigenständiger Ausschuss, der mit angemessenen Ressourcen und Fachwissen ausgestattet ist. Ein solcher Ausschuss kann beispielsweise aus Bediensteten wichtiger Antikorruptionsbehörden und Fachministerien, anderer Regierungsressorts und Mitgliedern der Zivilgesellschaft bestehen. In Korea wurde beispielsweise eine Koordinierungsstelle für Antikorruptionspolitik eingerichtet, die aus Vertreter*innen zehn verschiedener Regierungsbehörden (Ministerien und Aufsichtsbehörden) besteht, um eine reibungslose Kommunikation zwischen den einzelnen Einrichtungen sicherzustellen. Ein weiteres Beispiel liefert Mexiko: Hier gibt es ein übergeordnetes Nationales Antikorruptionssystem, an dem eine große Bandbreite an Akteuren verschiedener Regierungsbereiche beteiligt sind und das verschiedene Kommunikationsinstrumente und Mechanismen zur Förderung des Informationsaustauschs umfasst (ausführliche Informationen dazu im *OECD Integrity Review of Mexico* (OECD, 2017[9]).

Erfolgreiche Zusammenarbeit erfordert immer auch wirksame Kommunikationsinstrumente und einen Mechanismus zum dienststellenübergreifenden Austausch wichtiger Informationen. Mit einer entsprechenden Kommunikationsstrategie können die zuständigen Koordinierungsstellen sicherstellen, dass alle Akteure innerhalb des Systems (einschließlich des privaten Sektors und der Zivilgesellschaft) über die geltenden Integritätsmaßnahmen informiert sind. Eine gewisse Regelmäßigkeit in der Kommunikation kann dabei auch das Engagement der Führungsspitzen verstärken und laufende Kooperationen aufrechterhalten. Ähnlich können auch Onlineportale und Verwaltungsdatenbanken verwendet werden, um Informationen zwischen den Einrichtungen auszutauschen und das Potenzial einer effizienten Zusammenarbeit dadurch zu erhöhen. Durch interoperable Verwaltungsdatenbanken können öffentliche Einrichtungen aktuelle Informationen austauschen, Daten besser abgleichen und automatisierte Warnungen einrichten (z. B. bei potenziellen Interessenkonflikten, fehlenden Angaben, Risiken oder Betrug). So könnten interoperable Datenbanken beispielsweise dafür genutzt werden, Steuerinformationen mit Interessen- und Vermögenserklärungen abzugleichen, wodurch fehlende Angaben oder Interessenkonflikte besser erkannt werden.

### *Informelle Mechanismen, um horizontalen Austausch und Unterstützung zu ermöglichen*

In allen Ministerien, ob auf nationaler oder subnationaler Ebene, sind informelle Kooperationsmechanismen in Form von Integritätsnetzwerken möglich, an denen ausgewiesene Führungskräfte und Mitarbeiter*innen teilnehmen (siehe Beispiele aus Schweden und Deutschland in Kasten 2.4). Solche Netzwerke haben zwar häufig keine Entscheidungskompetenz, sie können durch den Austausch von bewährten Verfahren, Informationen und Erfahrungen aber dazu beitragen, die Wirksamkeit von Integritätssystemen zu verbesern. Außerdem können sie mit dafür sorgen, dass Integrität weiterhin auf der Agenda öffentlicher Einrichtungen bleibt. Unter Umständen brauchen formlose Strukturen wie diese allerdings ein gewisses Maß an formeller Unterstützung, damit sie richtig funktionieren (siehe Beispiel aus Österreich in Kasten 2.4).

## Kasten 2.4. Integritätsnetzwerke in Österreich, Deutschland und Schweden

### Das österreichische Integritätsbeauftragten-Netzwerk (IBN)

Um den Integritätsgedanken durchgängig in alle Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung einzubringen, wurde in Österreich ein Netzwerk von Integritätsbeauftragten gegründet, um an verschiedenen Stellen der Bundesverwaltung (darunter Ministerien) eine*n Integritätsbeauftragte*n einzusetzen. Er*sie ist zuständig für:

- Beratung von Mitarbeiter*innen und hohen Bediensteten
- Weiterleitung von Informationen über Integrität und Sensibilisierung
- Durchführung von Schulungen
- Ermittlung von Korruptionsrisiken
- Zusammenarbeit und Erfahrungsaustausch
- Funktion als Anlaufstelle für Fragen zu regelkonformem Verhalten

Für die Verwaltung des Netzwerks, das Erstellen und Zusammentragen integritätsbezogener Fachinformationen, die Vermittlung grundlegender Kenntnisse und die Erarbeitung von Schulungsunterlagen für die Integritätsbeauftragten ist das Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung (BAK) zuständig.

### Der Initiativkreis Korruptionsprävention in Deutschland

In Deutschland hat das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat die Federführung für Korruptionsprävention und Integrität. Da es bei der Korruptionsprävention nicht darum geht, andere Ministerien zu beaufsichtigen, ist Zusammenarbeit unerlässlich, um ein gemeinsames Verständnis von Integritätspolitik zu entwickeln und umfassende Vorschriften für ihre Umsetzung festzulegen.

Die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) regelt neben anderen Fragen die Zusammenarbeit mit der Bundesregierung. Dort heißt es in Artikel 19: „In Angelegenheiten, die die Geschäftsbereiche mehrerer Bundesministerien berühren, arbeiten diese zusammen, um die Einheitlichkeit der Maßnahmen und Erklärungen der Bundesregierung zu gewährleisten."

Im Bereich der Korruptionsprävention findet die Zusammenarbeit über einen Initiativkreis mit Ansprechpersonen statt, die in regelmäßigen Abständen zusammenkommen. Darüber hinaus erarbeitet der Initiativkreis Leitlinien, Handbücher und Empfehlungen zur Umsetzung der Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung.

### Das Netzwerk gegen Korruption der schwedischen Staatsbehörden

Das Netzwerk gegen Korruption der schwedischen Staatsbehörden ist bei der schwedischen Behörde für öffentliche Verwaltung angesiedelt. Es setzt sich aus den Leiter*innen verschiedener Verwaltungs- und Rechtsabteilungen zusammen und veranstaltet 4 reffen im Jahr, bei denen rd. 100 Behörden und Ämter vertreten sind.

Neben dem Austausch von Erfahrungen und bewährten Praktiken ist es ein weiteres Ziel des Netzwerks, an der Gestaltung von Handbüchern, Berichten und anderen Publikationen der schwedischen Behörde für öffentliche Verwaltung mitzuwirken, wenn diese Themen wie Antikorruptionsmaßnahmen, Innenrevision und Effizienz betreffen.

Quelle: IBN (o. J.[10]); Deutschland: Informationen des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat; Schweden: Informationen der schwedischen Behörde für öffentliche Verwaltung.

Der formelle Rückhalt verleiht den Netzwerken mehr Sichtbarkeit, eine stärkere Legitimation als Beratungsinstanz und eine nachhaltige Stütze für ihre Arbeit. Die polnische Abteilung für den öffentlichen Dienst beispielsweise leitet und unterstützt ein Netzwerk von Ethik- und Integritätsberater*innen. Durch diese Unterstützung wurde ein Bewusstsein für die Rolle der Ethikberater*innen geschaffen bzw. dieses geschärft (die Ernennung von Ethikberater*innen ist im polnischen öffentlichen Dienst freiwillig) und gleichzeitig der Bedarf erkannt, ethische Leitlinien festzulegen und in öffentlichen Einrichtungen ein entsprechendes Beratungsangebot einzurichten. Inzwischen werden in den staatlichen Behörden häufiger Ethikberater*innen bestellt.

Auch andere Mechanismen wie Workshops, Foren und gemeinsame Kommunikationsstrategien können die informelle Zusammenarbeit zwischen einzelnen Einrichtungen unterstützen:

- Im Rahmen von *Workshops* können praktische Verfahren und Instrumente entwickelt werden. Eignet sich ein Verfahren für mehrere Einrichtungen, ist es im Sinne der Effizienz und eines gemeinsamen Vorgehens ratsam, dieses gemeinsam zu entwickeln.
- In *Kompetenzpools* werden seltene Fachkenntnisse gebündelt, auf die alle teilnehmenden Einrichtungen Zugang haben. So können Ermittler*innen, Trainer*innen oder politische Berater*innen für Integritätsfragen von mehreren kleineren Einrichtungen gemeinsam genutzt werden, falls es an den nötigen Kapazitäten fehlt, diese Expert*innen allein einzustellen.
- Auf *Foren* können Integritätsbeauftragte verschiedener Einrichtungen zusammenkommen, um Wissen, Erfahrungen und wichtige Erkenntnisse auszutauschen. Die Treffen können dabei entweder als Präsenzveranstaltungen oder virtuell stattfinden.
- Schließen sich mehrere Einrichtungen zusammen, um mit der Öffentlichkeit und/oder verschiedenen politischen Ebenen zu kommunizieren, um Integritätspolitik mitzugestalten, wird dafür ein gemeinsames Sprachrohr benötigt. Wenn es um Meinungsbildung geht, kann ein Zusammenschluss von mehreren Organisationen immer mehr bewirken als eine Organisation allein (Hoekstra, 2015[7]).

### *Maßgeschneiderte Mechanismen für nationale und subnationale Ebenen, die dem Governance-Rahmen des Landes entsprechen*

Je nach ihrer Kultur, ihrer sozioökonomischen Entwicklung und dem Ausmaß und den Formen von Korruption können zwischen verschiedenen Regionen und Kommunen teilweise sehr große Unterschiede bestehen. Dadurch entstehen oft Integritätsstrategien, die sich von der auf nationaler Ebene oder in anderen Regionen verfolgten Integritätspolitik unterscheiden. Eine völlige Übereinstimmung ist zwar nicht notwendig, dennoch sollten Lücken und Diskrepanzen besser vermieden werden. Um für mehr Einheitlichkeit zu sorgen, kann der Staat klare Zuständigkeiten für die Integritätspolitik festlegen und für offene Kommunikationswege und Kooperationsmechanismen sorgen. Welche Mechanismen dabei infrage kommen, hängt von den Governance-Systemen des jeweiligen Landes ab.

In Föderalstaaten ist die föderale Ebene in der Regel nicht für öffentliche Integritätsbelange nachgeordneter staatlicher Stellen zuständig. Die Einheitlichkeit der Standards kann in solchen Fällen deshalb von einer freiwilligen Zusammenarbeit und einem freiwilligen Informationsaustausch abhängen. Durch regelmäßige Treffen im Rahmen eines formellen oder informellen Integritätsausschusses oder einer entsprechenden Kommission können Föderalstaaten den Informationsaustausch und die Einheitlichkeit der Integritätsstandards gezielt fördern (Kasten 2.5). Mit solchen Kooperationen soll sichergestellt werden, dass die Integritätssysteme auf subnationaler Ebene mit der nationalen Linie übereinstimmen, während gleichzeitig die Eigenheiten der jeweiligen Gebietskörperschaften berücksichtigt werden.

### Kasten 2.5. Kooperationsmechanismen in Föderalstaaten

Die folgenden Beispiele aus Belgien und Kanada zeigen, wie die föderale Ebene die informelle Zusammenarbeit mit und zwischen den nachgeordneten Ebenen gezielt fördern kann.

**Belgien – Beratungsausschuss**

In Belgien wurde im Kanzleramt des Premierministers ein Beratungsausschuss eingerichtet, der sich mit Fragen der guten Regierungsführung beschäftigt und die Zusammenarbeit verschiedener staatlicher Ebenen vorsieht. Der Ausschuss tagt einmal im Monat und setzt sich aus den Minister*innen der Föderalregierung und ihren jeweiligen Pendants in den Kommunal- und Regionalregierungen zusammen. Die administrativen und logistischen Aufgaben des Ausschusses werden dabei vom Sekretariat des Beratungsausschusses übernommen. Dazu gehören etwa die Erstellung und Übermittlung der Tagesordnungen, die Organisation der Sitzungen sowie die Übermittlung von Beschlüssen. Darüber hinaus ist das Sekretariat für das Monitoring der zwischen den Einrichtungen geschlossenen Kooperationsabkommen sowie für die Veröffentlichung der Kooperationsabkommen zuständig, an denen die Föderalregierung beteiligt ist.

**Kanada – Canadian Conflict of Interest Network**

Das kanadische Netzwerk zur Vermeidung von Interessenkonflikten (Canadian Conflict of Interest Network – CCOIN) wurde 1992 ins Leben gerufen, um die ressortübergreifende Zusammenarbeit in Bezug auf den Umgang mit Interessenkonflikten zu formalisieren und zu verstärken. Die Kommissar*innen, die von den zehn Provinzen und drei Territorien Kanadas ernannt werden, treffen sich dabei einmal im Jahr mit zwei weiteren Kommissar*innen der Föderalregierung, die das Parlament und den Senat vertreten, um politische Strategien und damit verbundene Dokumente zu verbreiten, sich über bewährte Praktiken auszutauschen und ethische Fragen sowie die Machbarkeit bestimmter Konzepte zu besprechen.

Quelle: FÖD Kanzlei des Premierministers (o. J.[11]); Office of the Conflict of Interest and Ethics Commissioner (o. J.[12]).

Einige Zentralregierungen entwickeln Leitlinien und andere Werkzeuge (wie ressortübergreifende Verhaltenskodizes und Regelungen zum Umgang mit Interessenkonflikten), um den anderen staatlichen Ebenen dabei zu helfen, diese Bestimmungen auszulegen und anzuwenden. Auch der Rechtsrahmen kann dazu genutzt werden, Kooperationsmechanismen ausdrücklich als eine Maßnahme zum Schließen von Lücken auszuweisen. In diesem Fall kann die zentrale Ebene damit betraut sein, Leitlinien über die Einrichtung subnationaler Kommissionen und die Kommunikation zwischen der nationalen und den subnationalen Ebenen zu verfassen und Instrumente zu entwerfen, die für eine möglichst hohe Einheitlichkeit der subnationalen Integritätsstrategien sorgen (Kasten 2.6). Dabei geht es nicht darum, eine Einheitslösung zu entwickeln, sondern die nachgeordneten Ebenen bei der Umsetzung von Integritätspolitiken zu unterstützen, die – unabhängig von der Region – aus individueller Sicht nachvollziehbar sind.

### Kasten 2.6. Die Comisiones Regionales de Moralización in Kolumbien

In Kolumbien gibt es in jedem Verwaltungsgebiet (*Departamento*) eine sogenannte Comisión Regional de Moralización (CRM), die sich für die Umsetzung der nationalen Antikorruptionspolitik einsetzt und den Informationsaustausch und die Koordination zwischen den lokalen Initiativen der Behörden, die für die Prävention, Verfolgung und Bestrafung von Korruption zuständig sind, gewährleistet.

Die Kommissionen setzen sich aus den regionalen Vertreter*innen der Generalstaatsanwaltschaft, der kolumbianischen Finanzinspektion, des jeweils zuständigen Justizrats und der Finanzinspektionen der

*Departamentos*, Kommunen und Bezirke zusammen. Die Teilnahme an den monatlichen Sitzungen ist verpflichtend und darf nicht delegiert werden (Gesetz Nr. 1474 aus dem Jahr 2011). Darüber hinaus kann die regionale Moralisierungskommission bei Bedarf auch um weitere Einrichtungen bzw. deren Vertreter*innen erweitert werden, z. B. um die Ombudsstelle, Vertreter*innen der Kommunen, spezialisierte Polizeifachkräfte, die Gouverneur*innen sowie die Vorsitzenden der Versammlung des jeweiligen *Departamentos*. Zur Förderung der Bürger*innenbeteiligung und gesellschaftlichen Kontrolle der Kommissionen muss mindestens einmal im Quartal ein Treffen mit zivilgesellschaftlichen Organisationen stattfinden, um deren Forderungen, Bedenken und Beschwerden aufzunehmen.

Für eine einheitliche Linie zwischen den Verwaltungsgebieten sorgen eine Reihe von Leitlinien, die von der Comisión Nacional de Moralización (CNM) formuliert wurden, sowie Musterdokumente, die die Kommissionen bei der Umsetzung ihrer gebietsspezifischen Aktionspläne verwenden können. Dazu gehören etwa ein Dokument mit internen Vorschriften, ein Zweijahresverwaltungsbericht und eine Teilnehmer*innenliste. Daneben umfassen die Leitlinien einen Überblick über die wichtigsten Herausforderungen und bewährte Verfahren der Kommissionen.

Quelle: Kolumbianisches Gesetz Nr. 1474 von 2011; Operative Leitlinien für die regionalen Moralisierungskommissionen in Kolumbien (auf Spanisch), www.anticorrupcion.gov.co/SiteAssets/Paginas/lineamientosCRM/Cartilla_CRM.pdf (Abruf: 3. Februar 2020).

## 2.3. Herausforderungen

Die größte Herausforderung bei der Verteilung klarer Zuständigkeiten für Integrität liegt darin, die Gesamtkohärenz und insbesondere die einheitliche Umsetzung des Integritätssystems zu gewährleisten. Ein schlüssiges System ist ein System, in dem sich die Verantwortlichkeiten weder überschneiden noch fragmentiert sind und sie tatsächlich erfüllt werden. Damit das gelingt, müssen vertikale und horizontale Kooperationsmechanismen eingerichtet und angemessene Mittel bereitgestellt werden, wie in den Abschnitten 2.2.3 und 2.2.2 beschrieben. Auch braucht es geeignete Aufsichtsmechanismen, um etwaige Lücken zu erkennen, worauf in Kapitel 12 noch näher eingegangen wird. Mit Kooperationsmechanismen lassen sich zwar die Herausforderungen in Bezug auf die Zuständigkeitenverteilung lösen, allerdings bringen sie ihre eigenen Probleme mit sich – nämlich vor allem Silodenken und Wettbewerb zwischen den einzelnen Stellen.

### *2.3.1. Silodenken*

Silodenken ist in vielen öffentlichen Einrichtungen ein Problem. Die Ursachen dafür sind vielfältig: Hierarchische Strukturen, die Fokussierung auf bestimmte politische Schwerpunktthemen und Unterschiede beim Durchführungsmodus (z. B. Denker*innen, Planer*innen, Macher*innen) sind nur einige davon. Silos sind nicht grundsätzlich problematisch; teilweise können sie auch zu mehr Effizienz, optimierten Prozessen und einer stärkeren Kernkompetenz führen (Riberio, F., A. Giacoman und M. Trantham, 2016[13]). Zum Problem werden sie dann, wenn sie ein Referat oder eine Einrichtung daran hindern, ressortübergreifend zu arbeiten, um übergeordnete politische Themen – wie Integrität im öffentlichen Leben – zu behandeln.

Um die Nachteile von Silos zu beheben, kann der Staat verschiedene Maßnahmen ergreifen: Ein strategisches Konzept kann dazu dienen, die einrichtungs- oder regierungsspezifischen Integritätsziele inklusive erwarteter Ergebnisse und zugewiesener Verantwortlichkeiten klar darzulegen, potenzielle Silos aufzudecken und die einzelnen Referate und Einrichtungen zur Zusammenarbeit und Formulierung gemeinsamer Ziele anzuregen. Der Aufbau formeller und informeller Kooperationsnetzwerke kann die Zusammenarbeit zwischen einzelnen Organisationen vertiefen und neue Wege der Kooperationen öffnen. Beispiele für formelle und informelle Zusammenschlüsse, Netzwerke und Kooperationsmechanismen sind in den Kästen 2.3, 2.4 und 2.5 enthalten. Darüber hinaus können auch formelle oder informelle Instrumente zur gezielten Förderung des Informationsaustauschs eingesetzt werden, beispielsweise formlose Gespräche

und ein Erfahrungsaustausch, Grundsatzvereinbarungen oder interoperable Datenbanken, die einen Abgleich verfügbarer Verwaltungsdaten ermöglichen. Zu den Vorteilen von Kooperationsmechanismen gehören effizientere Verfahren durch Informationsaustausch und das Bündeln von Ressourcen sowie die Förderung des Wissensaustauschs.

### *2.3.2. Konkurrenzdenken*

Konkurrenzdenken ist eine weitere Herausforderung, die die Zusammenarbeit erschwert. Konkurrenzdenken entsteht in Situationen, in denen mehrere Organisationen um eine begrenzte Menge an Ressourcen konkurrieren oder in denen ein sozialer Vergleich stattfindet, d. h. jeder versucht, den anderen zu übertrumpfen (Wang, H., L. Wang und C. Liu, 2018[14]). Gesundes Konkurrenzdenken hat durchaus seine Vorteile, z. B. fördert es Innovationen und steigert die Effizienz. Gleichzeitig kann es sich aber auch negativ auf den politischen Prozess auswirken und die Zusammenarbeit beeinträchtigen.

Daher muss hier auf das richtige Gleichgewicht geachtet werden, um einerseits die Zusammenarbeit zwischen den öffentlichen Einrichtungen zu fördern und andererseits Innovationen und Effizienz zu begünstigen. Damit Kooperationen auf Dauer aufrechterhalten werden können, müssen Kosten und Nutzen im Verhältnis stehen, d. h. der Nutzen einer Zusammenarbeit muss höher liegen als die Kosten, die sie verursacht (Stewart, 2015[15]). Bei langfristigen Kooperationen kann sich mit der Zeit eine gewisse Nachlässigkeit einstellen, die ihre Wirksamkeit beeinträchtigt. Eine Garantie für den langfristigen Erfolg einer Zusammenarbeit gibt es nicht. Es hilft allerdings, ihre Vorteile klar hervorzuheben. Bestehen allerdings zu viele Anreize zur Zusammenarbeit, ist es möglich, dass das Wesentliche aus dem Blick gerät (Stewart, 2015[15]). In einigen Ländern wurde dem Konkurrenzdenken zwischen den einzelnen Behörden durch eine stärkere administrative Koordinierung entgegengewirkt. So ist die französische Antikorruptionsbehörde direkt an der Koordinierung der Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Akteuren beteiligt, indem sie z. B. Informationen über die Prävention und Aufdeckung von Fällen von Korruption, missbräuchlicher Einflussnahme, Erpressung, illegaler Vorteilsnahme, Unterschlagung und Begünstigungspolitik zentral erfasst und an die zuständigen Stellen weiterleitet. Darüber hinaus schließt die Behörde Kooperationsabkommen und Grundsatzvereinbarungen mit anderen öffentlichen Einrichtungen, die sich gegen Korruption einsetzen, wodurch die Kooperationsbeziehungen zwischen den Einrichtungen formalisiert und deren Handlungsfelder klar abgesteckt werden. So wird der Informationsaustausch erleichtert und es können neue Synergien entstehen.

## Literaturverzeichnis


FÖD Kanzlei des Premierministers (o. J.), “Generaldirektion Sekretariate und Koordinierung”, https://chancellerie.belgium.be/de/organisation/generaldirektion-sekretariate-und-koordinierung. [11]

Government of France (2016), *Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires*, https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032433852&categorieLien=id. [6]

Hoekstra, A. (2015), “Institutionalizing Integrity Management”, in *Ethics in Public Policy and Management*, Routledge, http://dx.doi.org/10.4324/9781315856865-9. [7]

IBN (o. J.), “IBN – Integritätsbeauftragten-Netzwerk”, https://integritaet.info/ (Abruf: 18. September 2019). [10]

OECD (2017), *OECD Integrity Review of Mexico: Taking a Stronger Stance Against Corruption*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264273207-en. [9]

OECD (2017), *OECD-Empfehlung des Rats zu Integrität im öffentlichen Leben*, OECD, Paris, https://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity. [1]

OECD (2009), "Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation", Konferenzpapier, GOV/PGC/GF(2009)1, Globales Forum Öffentliche Governance, OECD, Paris, http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF(2009)1. [2]

Office of the Conflict of Interest and Ethics Commissioner (o. J.), "Canadian Conflict of Interest Network", https://ciec-ccie.parl.gc.ca/en/About-APropos/Pages/CCOIN.aspx (Abruf: 18. September 2019). [12]

Riberio, F., A. Giacoman und M. Trantham (2016), *Dealing with market disruption & Seven strategies for breaking down silos*, strategy&, PwC, https://www.strategyand.pwc.com/gx/en/insights/2016/dealing-market-disruption/dealing-with-market-disruption.pdf. [13]

Sampford, C., R. Smith und A. Brown (2005), "From Greek Temple to Bird's Nest: Towards A Theory of Coherence and Mutual Accountability for National Integrity Systems", *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 64/2, S. 96-108, http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-8500.2005.00445.x. [8]

Stadt Amsterdam (o. J.), "Bureau Integriteit", https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/organisatie/bestuur-organisatie/bureau-integriteit/ (Abruf: 11. September 2019). [3]

Stadt Paris (o. J.), "La commission de déontologie des élu·e·s du Conseil", https://www.paris.fr/pages/la-commission-de-deontologie-des-elu-e-s-du-conseil-de-paris-3167/#autres-cas-de-saisine (Abruf: 11. September 2019). [4]

Stadt Straßburg (o. J.), "Charte de déontologie", https://www.strasbourg.eu/charte-deontologie (Abruf: 11. September 2019). [5]

Stewart, A. (2015), "Why do we cooperate?", Weltwirtschaftsforum, https://www.weforum.org/agenda/2015/03/why-do-we-cooperate/ (Abruf: 11. September 2019). [15]

Wang, H., L. Wang und C. Liu (2018), "Employee Competitive Attitude and Competitive Behavior Promote Job-Crafting and Performance: A Two-Component Dynamic Model", *Frontiers in Psychology*, Vol. 9, http://dx.doi.org/10.3389/fpsyg.2018.02223. [14]

# 3 Strategie

In diesem Kapitel wird der Begriff „Strategie“ erläutert, der in der Empfehlung des Rates der OECD zu Integrität im öffentlichen Leben als ein wichtiger Grundsatz verankert wurde. Es geht um die Frage, wie der öffentliche Dienst einen evidenzgestützten strategischen Ansatz zur Minderung von Integritätsrisiken entwickeln kann. Das Hauptaugenmerk liegt dabei auf der Festlegung strategischer Ziele und Prioritäten anhand eines risikobasierten Konzepts, der Erarbeitung von Benchmarks und Indikatoren und der Erhebung relevanter Daten über die Umsetzung, Leistungsfähigkeit und Wirksamkeit des Systems. Abschließend wird erörtert, wie das richtige Gleichgewicht zwischen einem vorschriftenbasierten und einem werteorientierten Ansatz gefunden werden kann.

## 3.1. Warum ist eine Strategie wichtig?

Um ein einheitliches und umfassendes Integritätssystem für den öffentlichen Dienst aufzubauen, braucht es zunächst eine gute Strategie. Diese ist kein Selbstzweck, sondern ein Mittel zum Zweck. Der Prozess der Strategieentwicklung ist deshalb genauso wichtig wie die Strategie selbst. Ein inklusiver und rigoroser Strategieentwicklungsprozess kann dabei helfen, strategische Ziele zu setzen, die für die Menschen und die Wirtschaft relevant sind, die zeitliche Abfolge der Maßnahmen transparent festzulegen, um den wichtigsten Integritätsrisiken zu begegnen, und die nötige Datengrundlage zu schaffen, um die kosteneffizientesten Maßnahmen mit den besten Erfolgsaussichten zu finden. Darüber hinaus sind Strategien eine gute Möglichkeit, Engagement zu zeigen und die institutionellen Verantwortlichkeiten festzulegen. Führt eine Strategie – beispielsweise aufgrund mangelhafter Umsetzung – allerdings zu keinen sichtbaren Erfolgen, verliert sie im besten Fall an Bedeutung und erschüttert im schlechtesten Fall das Vertrauen in den Staat.

Deshalb fordert die OECD die Länder in ihrer Empfehlung für Integrität im öffentlichen Leben auf, einen „strategischen Ansatz für den öffentlichen Sektor [zu] entwickeln, der auf Fakten basiert und dessen Ziel die Minderung von Risiken für Integrität im öffentlichen Leben ist, insbesondere indem sie

a) strategische Ziele und Prioritäten für das öffentliche Integritätssystem setzen, die sich auf einen risikobasierten Ansatz im Hinblick auf Verstöße gegen öffentliche Integritätsstandards stützen und Faktoren berücksichtigen, die zu wirksamen Maßnahmen im Bereich der Integrität im öffentlichen Leben beitragen,
b) Benchmarks und Indikatoren erarbeiten sowie glaubwürdige und relevante Daten zum Umsetzungsstand, zur Leistung und zur allgemeinen Wirksamkeit des öffentlichen Integritätssystems erheben“ (OECD, 2017[1]).

## 3.2. Was ist eine Strategie?

Ein strategischer Ansatz für Integrität im öffentlichen Leben ist ein Ansatz, der formalisiert ist und in Absprache mit den beteiligten Akteuren im Rahmen bestehender Strategieentwicklungsverfahren formuliert wird, der auf Fakten beruht, eine systemweite Perspektive einnimmt und sich auf die wichtigsten Integritätsrisiken konzentriert. Um die Voraussetzungen für ethisches Verhalten zu verbessern, wird bei Integritätsstrategien zunehmend auf ein Gleichgewicht aus werte- und vorschriftenorientierten Ansätzen geachtet. Ein umfassender Ansatz kann zahlreiche strategische Ziele zur Minderung von Integritätsrisiken beinhalten, die systematisch in bestehende Regierungsstrategien einbezogen werden. Obwohl es in manchen Ländern eine einheitliche nationale Integritäts- oder Antikorruptionsstrategie gibt, heißt das nicht, dass ein strategischer Ansatz zwangsläufig in einem einzelnen Strategiepapier zusammengefasst sein muss. Unabhängig von seiner Form besteht ein strategischer Ansatz für Integrität im öffentlichen Leben immer aus folgenden Bausteinen:

- Problemanalyse: Ermittlung, Analyse und Minderung von Risiken
- Strategieentwicklung: Festlegen von Prioritäten, politische Beratung und Koordinierung
- Entwicklung von Indikatoren einschließlich Ausgangswerten, Meilensteinen und Zielwerten
- Erstellung des Aktionsplans, Verteilung von Zuständigkeiten und Kostenplanung
- Umsetzung, Monitoring, Evaluierung und Mitteilung der Monitoring- und Evaluierungsergebnisse (einschließlich Evaluierungsergebnisse vor der Umsetzung)

### *3.2.1. Problemanalyse: Ermittlung, Analyse und Minderung von Risiken*

Die Wahl eines risikobasierten Ansatzes wirkt sich nicht nur auf die Strategieentwicklung und -umsetzung, sondern auch auf das Monitoring und die Evaluierung aus. Ein besonderer Schwerpunkt des risikobasierten Ansatzes liegt auf der Problemanalyse. Hier geht es darum, die Risiken mit dem größten Schadenspotenzial für Integrität zu identifizieren und anschließend genau zu analysieren. Wichtig ist dabei auch die Erkenntnis, dass Prioritäten gesetzt werden müssen und nicht alle Probleme gleichzeitig angegangen werden können. Mithilfe solider Fakten können schließlich fundierte Entscheidungen darüber getroffen werden, welche strategischen Ziele Vorrang haben.

Der Prozess der Problemanalyse – bei dem es um die Ermittlung, die Analyse und die Minderung der Risiken geht – ist eng mit dem Prozess der Risikoabschätzung verknüpft, der in Kapitel 10 im Rahmen des Risikomanagements näher beleuchtet wird. Es handelt sich dabei allerdings um verschiedene Prozesse, die es zu unterscheiden gilt. Das Risikomanagement ist ein „technischer" Prozess: Hier geht es um das Konzipieren und Anpassen von Maßnahmen zur Bewältigung von Integritätsrisiken. Bei der Problemanalyse geht es stattdessen darum, anhand der Ergebnisse der Risikoabschätzung eine Integritätsstrategie zu formulieren, die anschließend auf nationaler, subnationaler, sektorspezifischer oder institutioneller Ebene umgesetzt wird. Im Rahmen der Problemanalyse kann auch auf ressortübergreifende und gesamtgesellschaftliche Risiken eingegangen werden und es können Strategien zur Minderung dieser Risiken ermittelt werden.

Die Problemanalyse lehnt sich also an die Kernelemente des Risikomanagements – Risikoabschätzung einschließlich Ermittlung, Analyse und Minderung der Risiken – an:

- *Risikoermittlung* – Identifizierung verschiedener Arten von Integritätsrisiken (Bestechung, Vetternwirtschaft, unentschuldigtes Fernbleiben, Verstöße im Zusammenhang mit Interessenkonflikten, Vergabebetrug usw.) innerhalb eines Verfahrens oder Systems auf der Grundlage eines Risikomodells
- *Risikoanalyse* – u. a. Abschätzung der Wahrscheinlichkeit und der Auswirkungen der einzelnen Risiken
- *Risikominderung* – auf der Grundlage der Ergebnisse der Risikoanalyse Umsetzen von Maßnahmen zur Risikoeindämmung sowie Monitoring und Evaluierung dieser Maßnahmen

Ziel der Problemanalyse ist es, einerseits Probleme und ihre Ursachen, aber auch Herausforderungen und Ansatzpunkte für mögliche Reformen zu finden. In jedem Fall soll ermittelt werden, welche spezifischen Arten von Integritätsverletzungen es gibt, welche Akteure vermutlich beteiligt sind, wie hoch die Eintrittswahrscheinlichkeit des Risikos liegt und mit welchen Auswirkungen bei einem Risikoeintritt zu rechnen ist. Die wirksamsten Maßnahmen zur Risikominderung werden erst ausgewählt, nachdem die Strategie und der dazugehörige Aktionsplan entwickelt wurden.

Viele bestehende Methoden und Techniken zur Problemanalyse sind zeit- und ressourcenaufwendig und erfordern möglicherweise spezielle Fachkenntnisse. Im ersten Schritt muss das zuständige Team einen realistischen Plan für die Datenerhebung erstellen, um sich auf zuverlässige Daten stützen zu können (UNODC, 2015[2]). Eine Schlüsselfrage, die sich zu Beginn des Prozesses stellt, ist dabei, ob die Problemanalyse extern vergeben oder intern durchgeführt werden soll oder ein kombinierter Ansatz gewählt wird. Jede Option hat Vor- und Nachteile, je nach Kontext, verfügbaren Ressourcen und Kompetenzen sowie Umfang des Vorhabens (siehe Tabelle 3.1). Und egal für welche Methode man sich entscheidet: Eine sorgfältige Problemanalyse braucht Zeit. Denn die relevanten Daten liegen selten schon vor und die betroffenen staatlichen und anderen Akteure müssen unbedingt in die Gestaltung, Umsetzung und Ergebnisse der Analyse einbezogen werden. Für die Gültigkeit (Validität), Akzeptanz und Rechenschaft ist das von großer Bedeutung.

### Tabelle 3.1. Vorteile und Nachteile interner vs. externer Problemanalyse

| | |
|---|---|
| 1. Option: Die Analyse wird intern von Bediensteten der Ministerien und Behörden durchgeführt | Denkbar ist hier eine Arbeitsgruppe aus öffentlich Bediensteten wichtiger Einrichtungen, die über zusätzliche Kompetenzen und Fachwissen verfügen und möglicherweise von externen Expert*innen unterstützt werden. Eine der beteiligten Einrichtungen übernimmt dabei die Federführung. Der Schlüssel für eine erfolgreiche interne Analyse ist eine sorgfältige Planung, d. h. es müssen die richtigen Fragen gestellt und geeignete Informationsquellen ermittelt werden, um am Ende ein objektives und aussagekräftiges Bild zu erhalten.<br>*Vorteile*: Dank interner Kenntnisse können Knackpunkte und Defizite besser erkannt werden; die Expertise der beteiligten Bediensteten kann im Rahmen des Prozesses ausgebaut werden.<br>*Nachteile*: Langwierigeres Verfahren (die Bediensteten haben neben der Analyse in der Regel noch andere Aufgaben); weniger Möglichkeiten, fortschrittliche Analysemethoden anzuwenden; größere Gefahr verzerrter Ergebnisse. |
| 2. Option: Extern durchgeführte Analyse | Ein externer Dienstleister wird mit der Durchführung der Analyse beauftragt. Um den konkreten Umfang der Analyse abzustecken und die Methode zu bestimmen, muss das jeweilige Ministerium bzw. die jeweilige Behörde sogenannte Terms of Reference (TOR) festlegen. Dafür ist ein gewisses Fachwissen erforderlich.<br>*Vorteile*: Nutzung fortschrittlicherer und komplexerer Analysemethoden, um stichhaltigere Daten zu erlangen, falls intern keine entsprechende Expertise vorhanden ist; kann schneller sein als eine interne Analyse.<br>*Nachteile*: Geringere Eigenverantwortung der Mitarbeiter*innen; wenig Informationen über akute Probleme, die von außen nicht unbedingt erkennbar sind; erfordert zusätzliche Finanzmittel; weniger Möglichkeiten, intern Kompetenzen aufzubauen. |
| 3. Option: Kombinierter Ansatz (Erstanalyse durch Bedienstete der Ministerien/Behörden) | Ein externer Dienstleister wird damit beauftragt, in bestimmten Bereichen eine eingehendere (oder ergänzende) Analyse durchzuführen, zusätzliche Daten zu erheben oder die Qualität und die Ergebnisse der internen Analyse extern zu bewerten. Um den Umfang der Analyse genau abzustecken und die Methode zu bestimmen, legt die federführende Einrichtung die Terms of Reference (TOR) fest; dafür ist Fachwissen erforderlich. Alternativ dazu kann ein kombinierter Ansatz auch bedeuten, eine gemischte Arbeitsgruppe (aus öffentlich Bediensteten, Sachverständigen und Vertreter*innen zivilgesellschaftlicher Organisationen) einzurichten, wobei die Sachverständigen die Hintergrunddokumente und Analysen vorbereiten und die Problemanalyse anschließend in Arbeitsgruppensitzungen gemeinsam mit den öffentlich Bediensteten erörtert und finalisiert wird.<br>*Vorteile:* Bessere Einblicke in interne Prozesse und Probleme und gleichzeitig Qualitätsprüfung der Erstanalyse, um sicherzustellen, dass alle wichtigen Themen erfasst wurden; Möglichkeit zur Anwendung erprobter Methoden, um stichhaltigere Daten zu erlangen.<br>*Nachteile:* Zeitaufwendiger; erfordert zusätzliche Finanzmittel; mehr Koordinierungsaufwand; weniger Möglichkeiten zum Aufbau interner Kompetenzen; Risiko eines geringeren Verantwortungsgefühls im Vergleich zu einem rein internen Prozess. |

Quelle: OECD (2018[3]).

### Kasten 3.1. Risikoanalyse als Grundlage für die Antikorruptionsstrategie im Vereinigten Königreich

Die Antikorruptionsstrategie des Vereinigten Königreichs für den Zeitraum 2017-2022 ist das Ergebnis einer umfassenden ressortübergreifenden Zusammenarbeit unter der Federführung der Gemeinsamen Antikorruptionsstelle (Joint Anti-Corruption Unit – JACU) im Cabinet Office. Grundlage für die Strategie war die Analyse dreier konkreter Gefahren, die durch Korruption entstehen: die Gefahr für die nationale Sicherheit, die Gefahr für den nationalen Wohlstand und die Gefahr für das Vertrauen der Öffentlichkeit in die staatlichen Einrichtungen. Diese drei Gefahren wurden aus nationaler wie auch aus internationaler Sicht eingehend untersucht. Die Ergebnisse dienten als Grundlage für die Ziele, die anschließend in der Strategie verankert wurden, aber auch für innerstaatliche, länderübergreifende und subnationale Maßnahmen, die es zur Bekämpfung von Korruption umzusetzen galt (z. B. Verbesserung des internationalen Geschäftsumfelds, Integrität der Entwicklungsfinanzierung bzw. Maßnahmen in den Bereichen Grenzschutz, Verteidigung, Polizei, Justizvollzug, Sport und Integrität in der Finanzbranche, in der freien Wirtschaft und in den Kommunen).

Quelle: Adaptiert aus Pyman, M. und S. Eastwood (2018[4]).

Anstatt sie gebündelt darzustellen, werden strategische Integritätsziele oft an verschiedenen Stellen unterschiedlicher Dokumente verschiedener Behörden genannt. Je nach Verwaltungsstruktur ist es deshalb

empfehlenswert, regelmäßig ein behördenübergreifendes Gremium – beispielsweise eine gemeinsame Taskforce aus Mitgliedern relevanter Stellen der Zentralregierung und Vertreter*innen von Aufsichtsbehörden – damit zu beauftragen, einen Analysebericht über die Integritätsrisiken im öffentlichen Dienst zu erstellen. Ein solcher Bericht könnte beispielsweise Empfehlungen enthalten und die Prioritäten für das öffentliche Integritätssystem insgesamt darlegen (Kasten 3.1).

Eine weitere Überlegung vor Beginn der Problemanalyse ist außerdem, welcher bzw. welche Analyserahmen und welche Datenquellen sich dafür eignen (für eine Übersicht der möglichen Optionen siehe Johnson, J. und T. Soreide (2013[5]); OECD (2019[6]; 2009[7]); UNDP (2015[8]); UNODC (2013[9]). Gängige Methoden der Strategieentwicklung sind u. a. die SWOT-Analyse (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats), PESTLE (Political, Economic, Sociological, Technological, Legal and Environmental factors) und die Problembaumanalyse (für nähere Ausführungen zu SWOT und PESTLE siehe (OECD, 2018[3])). Strukturierte Rahmen wie diese können den Gedankenaustausch im Team und mit externen Akteuren fördern. Allerdings: Nur weil ein Prozess inklusiv ist, führt er noch nicht zu belastbaren Daten. Folgende Informationsquellen können für die Ermittlung und Analyse von Integritätsrisiken hilfreich sein:

- Mitarbeiter*innen-, Haushalts- und Unternehmensumfragen
- sonstige Befragungen wie Benutzer*innenumfragen oder Umfragen lokaler Forschungsinstitute
- Daten aus öffentlichen Registern (z. B. Strafregister, Register von Prüfstellen und nationaler Statistikämter)
- veröffentlichte Forschungsergebnisse nationaler und internationaler Einrichtungen oder wissenschaftliche Arbeiten (Artikel, Berichte, Arbeitspapiere, wirtschaftspolitische Analysen usw.)
- Auftragsforschung
- von internationalen Organisationen und Forschungseinrichtungen entwickelte Indikatoren
- Interviews und Fokusgruppen mit betroffenen Personen
- Risikoabschätzungen von Ministerien und anderen Regierungsstellen zu jeweils eigenen Programmen

Die aufgeführten Quellen können dabei helfen, potenzielle Integritätsrisiken zu *ermitteln*, doch nicht alle sind dafür geeignet, das Ausmaß oder die Auswirkungen einer bestimmten Risikoart zu untersuchen. So können Verwaltungsdaten aus öffentlichen Registern und verlässliche Umfragedaten z. B. dafür genutzt werden, den Risikograd zu bestimmen und zu analysieren, während die Diskussion in einer Fokusgruppe eher dafür geeignet ist, verschiedene Arten von Risiken zu erkennen.

In Estland führte das Justizministerium beispielsweise mehrfach Umfragen zu Ethik, Korruption und Vertrauen durch und leitete daraus seine Antikorruptionsstrategie für 2013-2020 ab (Kasten 3.2).

### Kasten 3.2. Risikoermittlung und -abschätzung für die Integritätsstrategie in Estland

In Estland ist das Justizministerium für die allgemeine Antikorruptionspolitik zuständig. Es führt regelmäßig Umfragen über Ethik und Vertrauen in den öffentlichen Dienst durch, darunter eine „Korruptionsumfrage unter drei Zielgruppen“ (öffentlich Bedienstete, Bürger*innen und Unternehmen).

Die estnische Antikorruptionsstrategie für den Zeitraum 2013-2020 beruht auf mehreren solcher Umfragen. So ergab etwa eine Umfrage aus 2016, dass 9 % der Estländer*innen von Gesundheitsdienstleistern um Schmiergeld gebeten wurden. Der öffentliche Gesundheitssektor ist damit der korruptionsanfälligste Bereich im Kontakt zwischen den Bürger*innen und der öffentlichen Hand.

Die „Ist-Analyse“, die der estnischen Integritätsstrategie vorausging, umfasste daneben auch Statistiken zu Korruptionsdelikten und eine Selbstbeurteilung zu bestehenden Antikorruptionsmaßnahmen.

Quelle: Sööt (2017[10]); Justiitsministeerium (2013[11]; 2016[12]).

Prüfberichte internationaler Organisationen können ebenfalls wertvolle Informationen für Problemanalysen und politische Empfehlungen liefern. Beispiele dafür sind etwa der Mechanismus zur Überprüfung der Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC), die Bewertungen der Staatengruppe gegen Korruption des Europarats (GRECO), die Bewertungen der Arbeitsgruppe der OECD für Bestechungsfragen (WGB) und die *Integrity Reviews* der OECD.

Besteht einmal ein klares Bild über den aktuellen Kontext, die Erfolge und die Herausforderungen eines Landes bzw. einer Einrichtung bei der Bekämpfung unethischen Verhaltens, können strategische Prioritäten für die nächsten Schritte und realistische Ziele definiert werden. An vielen Stellen fehlt es in der Integritäts- und Antikorruptionsarbeit noch an einer umfassenden Diagnose bestehender Integritätsrisiken, deren Ergebnisse anschließend in die strategische Planung einfließen könnten (UNODC, 2015[2]; UNDP, 2014[13]; Hussmann, K., H. Hechler und M. Peñailillo, 2009[14]). Die Folge: Die Prioritäten bei der Strategieentwicklung werden nicht nach objektiven Kriterien festgelegt, wodurch die Wirksamkeit des Integritätssystems im Hinblick auf die Risikominderung beeinträchtigt wird (OECD, 2018[15]). Indem sie die wichtigsten Integritätsrisiken bereits während der Problemanalyse ermitteln, stoßen die politischen Entscheidungsträger*innen hingegen einen Reflektionsprozess darüber an, welche potenziellen Auswirkungen der Eintritt eines bestimmten Risikos hätte und welche Mittel und Kompetenzen erforderlich wären, um dessen Folgen entgegenzuwirken (OECD, 2018[16]). Ohne eine sorgfältige Problemanalyse fällt es schwer, eine sinnvolle und realistische Strategie auf die Beine zu stellen. Genauso wichtig ist aber auch, bei der Strategieentwicklung die Ergebnisse der Problemanalyse einfließen zu lassen und die strategischen Ziele systematisch an der Evidenzlage auszurichten und sie danach zu priorisieren (OECD, 2005[17]).

### *3.2.2. Strategieentwicklung: Prioritäten setzen, politische Beratung und Koordinierung*

Nach einer umfassenden Problemanalyse ist der nächste Schritt, eine Strategie zur Minderung der ermittelten Risiken zu entwickeln. Ob Einheitskonzept oder systematische Einbindung von Integrität in bestehende politische Pläne und Strategien – bei der Wahl der Art der Strategie ist vor allem eine einheitliche Linie zwischen den Einrichtungen, politischen Maßnahmen und Zielen wichtig. Ein Einheitskonzept hat möglicherweise eine größere Signalwirkung. Die Zentralisierung der Anstrengungen kann dabei zudem die Koordinierung und systemweite Umsetzung der Strategie erleichtern. Wie nachstehend beschrieben, bringen Einheitskonzepte in der Praxis jedoch verschiedene Herausforderungen bei der Umsetzung mit sich und erfordern einen klaren Fokus und einen geeigneten institutionellen Rahmen.

Die systematische Einbindung von Integritätsmaßnahmen in bestehende politische Pläne und Strategien ist allerdings ebenfalls nicht unproblematisch. Damit ein strategischer Ansatz für Integrität im öffentlichen Leben, der auf der systematischen Einbindung des Integritätsgedankens beruht, tatsächlich wirksam ist, müssen zunächst primäre (erstrangige) Ziele[1] für eine strategieübergreifende Risikominderung festgelegt werden und muss zweitens eine ausreichende „Flächendeckung“ gewährleistet werden, damit der Ansatz systemweit greift.

Unabhängig von der Art der Strategie ist es bei ihrer Ausarbeitung in jedem Fall hilfreich, einen systematischen und inklusiven Ansatz zu verfolgen, um 1. Ziele und Prioritäten zu setzen und sich 2. mit allen beteiligten Akteuren zu beraten und die Zusammenarbeit mit ihnen zu koordinieren.

#### *Strategische Ziele und Prioritäten setzen*

Ob Einheitskonzept oder Strategie der systematischen Einbindung – strategische Ziele sind ein wichtiger Bezugspunkt für alle, die an der Umsetzung der Strategie beteiligt sind. Sie bilden die Grundlage für die Indikatoren und Zielwerte, anhand deren die Strategie evaluiert wird. Die Ziele müssen der Gesamtvision für Integrität im öffentlichen Leben entsprechen und gleichzeitig mit sektorspezifischen Politiken vereinbar sein. Strategische Ziele, ob allgemein oder spezifisch, sind unmittelbar an die Ergebnisse der Problemanalyse geknüpft und die Indikatoren, ihre Ausgangs- und Zielwerte sind an diesen Zielen ausgerichtet. Für wichtige Integritätsrisiken, die im Rahmen der Problemanalyse ermittelt werden, sollten zunächst

primäre Ziele definiert werden, die dann in einem zweiten Schritt in spezifischere sekundäre Ziele, Maßnahmen, Indikatoren, Meilensteine und Zielwerte aufgeschlüsselt werden.

In folgenden Bereichen ist ein Integritätsrisikomanagement in der Regel sinnvoll:

- Personalmanagement, insbesondere im Umgang mit Verstößen gegen öffentliche Integritätsstandards
- Verwaltung öffentlicher Finanzen, insbesondere Bekämpfung von Betrug und Misswirtschaft
- Rahmenbedingungen für Innenrevision und allgemeines Risikomanagement
- öffentliche Auftragsvergabe

Zu einem systemweiten strategischen Ansatz gehören neben diesen Querschnittsbereichen auch primäre strategische Ziele zur Risikominderung in bestimmten Sektoren – wie Gesundheit, Bildung, Wohnen, Steuern, Zoll und Infrastruktur. In Anerkennung der wichtigen Rolle des Privatsektors, der Zivilgesellschaft und jedes Einzelnen, sich im Kontakt mit der öffentlichen Verwaltung an die Werte der Integrität im öffentlichen Leben zu halten – wie unter dem Stichwort „gesamtgesellschaftlich“ (Kapitel 5) der OECD-Empfehlung erläutert – erstreckt sich ein strategischer Rahmen für Integrität im weiteren Sinne auch über den öffentlichen Sektor hinaus. In Kasten 3.3 wird dazu beispielhaft der ressortübergreifende Ansatz zur Entwicklung einer Antikorruptionsstrategie in Finnland beschrieben. Ein weitreichender strategischer Rahmen könnte also auch auf die Minderung öffentlicher Integritätsrisiken im Privatsektor, in öffentlichen und staatseigenen Unternehmen, in öffentlich-privaten Partnerschaften sowie im Austausch mit zivilgesellschaftlichen Organisationen abzielen.

### Kasten 3.3. Ressortübergreifende Strategieentwicklung in Finnland

Die finnische Antikorruptionsstrategie wurde von einer ressortübergreifenden Gruppe entwickelt, zu der auch lokale Polizeikräfte und Vertreter*innen zivilgesellschaftlicher Organisationen gehörten. Es wurden 6 strategische Ziele festgelegt, die dann in 13 kleinere Ziele und 23 konkrete Reformmaßnahmen aufgeteilt wurden.

Das Festlegen der strategischen Ziele und ihre Anordnung in eine bestimmte Prioritätenfolge beruhte auf einem breit angelegten Risikomapping und der Auswertung zahlreicher Daten und Statistiken der Polizei, der parlamentarischen Ombudsstelle, der Wettbewerbs- und Verbraucherbehörde, der Steuerbehörde sowie von Transparency International Finnland. Als besonders risikobehaftet wurden das Baugewerbe, die öffentliche Auftragsvergabe, Ausschreibungen, die Stadtplanung, die Parteienfinanzierung, die politische Entscheidungsfindung, der Außenhandel und der Sport eingestuft.

Quelle: Pyman, M. und S. Eastwood (2018[4]).

#### *Beratung und Koordinierung beteiligter Akteure*

Alle Akteure, die für die Umsetzung von Teilen der Strategie verantwortlich sind, sollten angemessen am Strategieentwicklungsprozess beteiligt werden. Wie in Kapitel 2 erörtert, sind für die Umsetzung der einzelnen Elemente einer Strategie immer Behörden, Dienststellen, Referate und Beschäftigte verschiedener Staatsgewalten verantwortlich. Ob die Strategie erfolgreich umgesetzt werden kann, hängt deshalb wesentlich vom Rückhalt und der aktiven Unterstützung der Beteiligten ab.

Eine Möglichkeit, eine einheitliche Strategie für verschiedene Beteiligte zu entwickeln, ist die Übertragung der Federführung für das Strategiepapier an einen Ausschuss, der für die Ausarbeitung des Entwurfs eine gewisse Unabhängigkeit genießt und sich beispielsweise aus Vertreter*innen relevanter öffentlicher Einrichtungen zusammensetzt. Vertreter*innen der Zivilgesellschaft – etwa von Wirtschafts- und Berufsver-

bänden, Thinktanks oder der Wissenschaft – können ebenfalls eingeladen werden, entweder als vollwertige Mitglieder oder als Beobachter*innen mitzuarbeiten (Kasten 3.4). Die Einbindung einer möglichst großen Bandbreite an Meinungen kann dabei helfen, eine gemeinsame Vision zu entwickeln und die Legitimität der Strategie zu stärken, wodurch auch der Rückhalt in der Bevölkerung gesteigert werden kann (UNODC, 2015[2]). Die Wirtschaft, zivilgesellschaftliche Organisationen, die Medien, die Wissenschaft und die breite Öffentlichkeit können wertvolle Ideen beisteuern – und das nicht nur in der Phase der Strategieentwicklung, sondern auch im Rahmen des Monitorings und der Evaluierung (UNDP, 2014[13]).

### Kasten 3.4. Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Entwicklung und Umsetzung einer Integritätsstrategie in den Niederlanden

Die niederländische Plattform für Korruptionsbekämpfung ist ein gutes Beispiel dafür, wie sich Organisationen der Zivilgesellschaft und andere Akteure an der Umsetzung einer Antikorruptionsstrategie und der Entwicklung künftiger Strategien beteiligen können. Neben öffentlichen Einrichtungen wurden auch Vertreter*innen aus der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft eingeladen. So konnten verschiedene privatwirtschaftliche Organisationen, die sich für Integrität und die Aufklärung von Korruptionsfällen einsetzen, Abteilungen für Risiko- und Sicherheitsmanagement multinationaler Konzerne, der niederländische Verband der Handelskammern, der Unternehmer*innenverband, Transparency International Netherlands, Journalist*innen und Wissenschaftler*innen mitwirken. Auf mehreren Treffen tauschten die Teilnehmer*innen Fachkenntnisse und Erfahrungen zu neuen Entwicklungen in der Korruptionsbekämpfung aus und beteiligten sich an der Gestaltung und Umsetzung politischer Maßnahmen, der Ermittlung von Korruptionsrisiken, an Forschungsprojekten und relevanten Schulungen.

Quelle: CSD (2014[18]).

Den Vorsitz des Strategieentwicklungsgremiums sollte jemand führen, der das richtige Format, die nötige Legitimität und ausreichenden politischen Einfluss besitzt, um die Arbeit des Gremiums und die Strategie selbst voranzubringen (UNODC, 2015[2]). Die Antikorruptionsstrategie des Vereinigten Königreichs stammt beispielsweise aus der Feder der Gemeinsamen Antikorruptionsstelle (JACU) im Innenministerium, während die finnische Antikorruptionsstrategie von einer ressortübergreifenden Gruppe entwickelt wurde, die Polizeikräfte, Kommunalvertreter*innen und zivilgesellschaftliche Organisationen umfasste (Pyman, M. und S. Eastwood, 2018[4]).

In jedem Fall sollte das Gremium, das mit dem Festlegen der Strategie und der entsprechenden Integritätsziele für die öffentliche Verwaltung beauftragt wird, die Einbeziehung folgender Stellen in Erwägung ziehen: Antikorruptionsbehörden, Oberster Rechnungshof, zentrale Einrichtung für Innenrevision, Ombudsstellen, Polizei, Behörden für öffentliche Auftragsvergabe, Steuer- und Zollbehörden, Strafverfolgungs- und Behörden der Justizverwaltung. Bei öffentlichen Konsultationen sollte die Öffentlichkeit Zugang zu sämtlichen Unterlagen erhalten, einschließlich Ergebnissen aus Gesetzesfolgenabschätzungen und Weißbüchern. Außerdem sollte erläutert werden, inwiefern Anregungen aus der Öffentlichkeit und den einzelnen Organisationen in der Endfassung des Strategiepapiers berücksichtigt wurden bzw. warum sie gegebenenfalls keine Berücksichtigung fanden.

Werden bei der Durchführung ressortübergreifender oder öffentlicher Konsultationen etablierte Verfahren befolgt, kann die öffentliche Akzeptanz der vorgesehenen Maßnahmen erhöht und die Vereinnahmung des Themas durch starke Interessengruppen (*policy capture*) vermieden werden (vgl. Kapitel 13). Darüber hinaus empfiehlt es sich bei Strategien zur Stärkung der Integrität im öffentlichen Dienst, „keine Mühen zu scheuen“, um möglichst breite Bevölkerungsteile einzubinden, z. B. über offene Formate wie Townhall-Meetings bzw. Bürger*innenversammlungen oder über Social Media. Strategien können auf verschiedenen staatlichen Ebenen umgesetzt werden; dies fördert Akzeptanz und Zusammenarbeit (UNODC, 2015[2]). Auf nationaler ebenso wie auf subnationaler (d. h. auf regionaler und kommunaler) Ebene kann es für die einzelnen Ministerien, Behörden und anderen Stellen von Vorteil sein, eigene Strategien zu

entwickeln, um die Integritätsrisiken in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich zu mindern. Im Interesse einer systemweiten Perspektive sollte jedoch ein breiterer, umfassenderer und koordinierter Ansatz verfolgt werden. Es wird deshalb empfohlen, die Strategien immer auf Regierungsebene zu verabschieden, d. h. auf der Ebene des Minister*innenrats oder eines gleichwertigen Gremiums der Exekutive.

Dabei ist es hilfreich, neue mit bestehenden Strategien abzustimmen. So können in der Integritätsstrategie für ein örtliches Krankenhaus beispielsweise nicht nur der spezifische Kontext (Zahl der Beschäftigten, besonders risikobehaftete Situationen usw.), sondern auch die sektorspezifischen Integritätsstrategien des Gesundheitsministeriums oder allgemeine, auf Regierungsebene beschlossene Strategien für den öffentlichen Dienst berücksichtigt werden.

### *3.2.3. Festlegen von Indikatoren mit Ausgangswerten, Meilensteinen und Zielwerten*

Zu einem strategischen Ansatz müssen auch Leistungsindikatoren gehören – samt Ausgangswerten (Baselines), Meilensteinen und Zielwerten. Diese Indikatoren sollen die strategischen Ziele widerspiegeln, die teils im Strategiepapier oder im Aktionsplan enthalten sein können. Das Festlegen von Indikatoren ist ein schrittweiser Prozess, der dazu beitragen kann, die strategische Zielsetzung auf den verschiedenen Ebenen sowie die Maßnahmen des Aktionsplans zu verbessern.

Indikatoren – und insbesondere die entsprechenden Ausgangswerte, Meilensteine und Zielwerte – werden bei der Strategieentwicklung oft vernachlässigt bzw. zu spät festgelegt, um tatsächlich hilfreich zu sein. Diejenigen, die für die Umsetzung der Strategie zuständig sind, haben daher oft keinen klaren Fahrplan dafür, welche konkreten Ziele angestrebt und wie diese erreicht werden sollen. Das macht es auch für staatliche und nichtstaatliche Akteure schwierig, den Erfolg der Strategie zu messen, Fortschritte beim Erreichen der strategischen Ziele zu bewerten und gegebenenfalls erforderliche Korrekturmaßnahmen zu ergreifen.

Ziel eines Indikators ist die Verbesserung der Vergleichbarkeit über einen bestimmten Zeitraum. Vergleiche (Benchmarkings) zeigen, wie wirksam einzelne Maßnahmen der Strategie oder anderer Bereiche des öffentlichen Integritätssystems sind. Für den nationalen Kontext bietet sich hier z. B. eine Vorher-nachher-Studie an, wobei die Indikatorenbestimmung und die Datenerhebung allerdings deutlich vor Umsetzung der Strategie erfolgen müssen. Eine weitere Möglichkeit ist ein Mit-und-ohne-Vergleich zwischen einer Experimentalgruppe und einer Kontrollgruppe, in der keine strategischen Maßnahmen umgesetzt wurden.[2] Indikatoren für interne Vergleiche sind relativ selten, wobei das Benchmarking innerhalb von Organisationen ohnehin nur mit großer Sorgfalt und unter Berücksichtigung der jeder Vergleichsmethode eigenen Einschränkungen erfolgen sollte. Die OECD Public Integrity Indicators können dazu dienen, die Umsetzung einer Strategie zu beobachten, oder können als Anregung für die Entwicklung weiterer Indikatoren herangezogen werden.

Bei der Entwicklung der Indikatoren gilt es die Unzulänglichkeiten der „klassischen Indikatoren“ zu berücksichtigen, die in Kasten 3.5[3] näher beleuchtet werden und bislang als die wichtigsten Gradmesser für Korruption und Korruptionsbekämpfung dienten. Die meisten bestehenden Indikatoren sind nämlich weitgehend von sekundären Datenquellen abhängig, die auf Sachverständigenurteilen beruhen; es fehlt ihnen ein theoretischer oder normativer Rahmen, der festlegt, was genau gemessen werden soll (Oman, C. und C. Arndt, 2006[19]).

### Kasten 3.5. Grenzen internationaler Vergleichsindikatoren

Seit Beginn der modernen Antikorruptionsbewegung in den frühen 1990er Jahren fordern viele Regierungen zuverlässige Mittel zur Messung von Korruption und Korruptionsbekämpfung, um Ländervergleiche und Vergleiche im Zeitverlauf zu erstellen. Der Corruption Perceptions Index (CPI) von 1995, der Bribepayers Index von 1999 und die Worldwide Governance Indicators aus dem Jahr 2002 trugen wesentlich dazu bei, das Bewusstsein für Korruption zu schärfen. Ihr stark zusammenfassender Charakter und die intensive Nutzung sekundärer Datenquellen (hauptsächlich Sachverständigenurteile) sowie die fehlende theoretische Untermauerung erfolgreicher Maßnahmen in Form eines normativen Rahmens wurden in Fachkreisen allerdings kritisiert und viele Länder bevorzugen stattdessen Leistungsindikatoren. Außerdem geht es bei diesen Indikatoren hauptsächlich um Korruption als vage definierten Begriff oder um die Wahrscheinlichkeit von Bagatellbestechungen aus Sicht der Unternehmen.

Umfragen – unter öffentlich Bediensteten, Unternehmen, der Öffentlichkeit oder einzelnen Interessengruppen – können wertvolle Informationen liefern, um integritätspolitische Maßnahmen zu untermauern. Sie sind ein Messinstrument, das gezielt darauf ausgelegt werden kann, die Kultur und Herausforderungen einzelner Länder und Einrichtungen widerzuspiegeln. Laut der OECD Strategic Human Resources Management Survey wird Integrität am Arbeitsplatz in 16 Mitgliedsländern im Rahmen von Mitarbeiter*innenumfragen abgefragt (OECD, 2017[20]). Ob eigene Integritätsumfrage oder Erweiterung bestehender Umfragen um ein „Integritätsmodul“ – Umfragen legen bestimmte Muster korrupter Verhaltensweisen offen und liefern wertvolle Informationen über die Zufriedenheit mit einzelnen Diensten, das Vertrauen in öffentliche Institutionen und andere relevante Fragen. In den Niederlanden bildet eine umfassende Mitarbeiter*innenumfrage z. B. das Herzstück der Agenda für künftige Integritätspolitiken (Kasten 3.6). Länderübergreifende Studien können zudem verlässliche Daten liefern, die in nationale Strategien einfließen und bei sorgfältiger Vorgehensweise sogar als nationale Ausgangslage (Baseline) dienen können (Kasten 3.7). Andere Informationen wie z. B. die Angaben in nationalen Datenregistern können für die Indikatoren ebenfalls relevant sein, sofern die Daten nach angemessenen Qualitätsstandards erhoben wurden.

### Kasten 3.6. Integritätsmonitor der öffentlichen Verwaltung in den Niederlanden

Die Integrität der öffentlichen Verwaltung wird vom niederländischen Ministerium für Inneres und Königreichsbeziehungen seit 2004 in regelmäßigen Abständen gemessen. Dafür werden öffentlich Bedienstete aller Ebenen (darunter politische Amtsträger*innen, Generalsekretär*innen und Direktor*innen) mithilfe verschiedener Methoden – einschließlich breit angelegter Online-Umfragen und Tiefeninterviews – befragt.

Der Integritätsmonitor, ein flexibles System zur Integritätsbewertung, unterstützt die Politik bei der Konzeption, Umsetzung und Kommunikation von Integritätsmaßnahmen. Die Ergebnisse der Umfrage werden anschließend dem Parlament vorgelegt. Mit dem Monitor will das Ministerium für Inneres und Königreichsbeziehungen das Bewusstsein für Ethik schärfen, Umsetzungslücken aufdecken und dezentrale öffentliche Stellen dazu bringen, ebenfalls Integritätsverantwortung zu übernehmen. Vergangene Umfragen haben dabei geholfen, wichtige Prioritäten im Kampf gegen Korruption zu setzen und innerhalb der Einrichtungen von einer Verbotspolitik hin zu einer Kultur der Integrität zu gelangen.

Quelle: Vortrag von Marja van der Werf anlässlich der Tagung der OECD-Arbeitsgruppe hochrangiger Verantwortlicher für Integrität im öffentlichen Sektor (28. März 2017, Paris); Lamboo, T. und J. de Jong (2016[21]).

### Kasten 3.7. Umfragen für Ländervergleiche

Bei den folgenden Umfragen handelt es sich um länderübergreifende Erhebungen, die verlässliche Daten liefern, um nationale Strategien zu formulieren oder eine nationale Ausgangslage festzulegen:

- In einem „Eurobarometer Spezial“ zu Korruption wurden die Ergebnisse mit einer früheren Erhebung aus 2013 verglichen (Europäische Kommission, 2017[22]).
- Die International Crime Victims Survey (ICVS) (Vereinte Nationen, 2012[23]), ein internationales Programm zur Erhebung unmittelbarer Viktimisierungserfahrungen, enthält u. a. einen Abschnitt zur Messung der Bestechungserfahrung in der Bevölkerung.
- Die Enterprise Surveys und die Business Enterprise Economic Surveys der Weltbank (Weltbank, o. J.[24]) umfassen die größte unternehmensspezifische Umfragedatensammlung zu Bestechungsfragen.
- Der Global Corruption Barometer von Transparency International beruht auf Umfragen in der breiten Bevölkerung und beim Rule of Law Index des World Justice Project werden Sachverständigenurteile (als QRQ gekennzeichnet) mit Umfragen in der breiten Bevölkerung (als GPP gekennzeichnet) zusammengeführt.[4]

### *3.2.4. Erstellen des Aktionsplans, Verteilung der Zuständigkeiten und Kostenplanung*

Nachdem die strategischen Ziele, die Indikatoren und die Zielvorgaben festgelegt wurden, müssen im nächsten Schritt konkrete Maßnahmen geplant werden, um die Ziele zu erreichen. Das ist der Aktionsplan.

Aktionspläne sind für jede Strategie der öffentlichen Verwaltung sinnvoll und jedes Land hat seine eigenen Leitlinien dafür, was einen guten Plan ausmacht. Integritätsstrategien bringen diesbezüglich keine besonderen Herausforderungen mit sich. Um zu betonen, wie wichtig ein evidenz- und risikobasierter Ansatz sowie die finanzielle Tragfähigkeit der Strategie sind, und da die Umsetzung einer Integritätsstrategie oft von vielen verschiedenen Akteuren abhängt, sollte ein Aktionsplan folgende Merkmale umfassen (vgl. auch Europarat (2013[25])):

- Ergebnisindikatoren mit Ausgangswerten, Meilensteinen und Zielvorgaben, geknüpft an strategische Ziele und Tätigkeiten
- Bestimmung zumindest einer federführenden Einrichtung je Ziel
- Beschreibung der Regelungen für das Monitoring, die Berichterstattung und die Evaluierung
- Nutzung von Verwaltungsdaten bestehender öffentlicher Register (z. B. von Informationssystemen für das Personalmanagement, Vergabedatenbanken, Prüfungsberichten, Risikoregistern, Gerichts- und Strafverfolgungsstatistiken)
- Nutzung von Daten aus Mitarbeiter*innen-, Haushalts- und Unternehmensumfragen
- Durchführung von Maßnahmen auf subnationaler Ebene (soweit für das jeweilige strategische Ziel wichtig)
- Schätzung der Kapital- und operativen Kosten
- Bestimmung von Zusatzkosten (einschließlich Kostenschätzung)
- mehrjährige Finanzpläne mit Verknüpfung zum mittelfristigen Ausgabenrahmen
- öffentliche Einsehbarkeit des gesamten Aktionsplans einschließlich entsprechender Monitoringberichte (siehe Abschnitt 3.2.5)

Der Aktionsplan sollte so einfach wie möglich gestaltet werden, damit auch Leser*innen außerhalb des öffentlichen Dienstes auf Anhieb erkennen, welche Maßnahmen wann ergriffen werden, wer dafür zuständig ist und wie ihre Wirkung gemessen wird (Hoppe, 2013[26]). Selbst bei scheinbar simplen Aufgaben wie

der Erstellung eines neuen Verhaltenskodex kann es hilfreich sein, den Prozess in einzelne Arbeitsschritte zu gliedern (z. B. Erstellung des Entwurfs, Abstimmung, Freigabe und Verbreitung).

### *3.2.5. Umsetzung, Monitoring, Evaluierung und Kommunikation der Monitoring- und Evaluierungsergebnisse einschließlich der Ergebnisse der Evaluierung vor der Umsetzung*

Damit Integritätsstrategien und die dazugehörigen Aktionspläne Wirkung zeigen, müssen sie nicht nur umfassende Reformen enthalten, sondern auch konkrete Mittel und Wege für deren Umsetzung, Monitoring und Evaluierung aufzeigen. Wie in Kapitel 2 erläutert, sollte ein genau bezeichnetes Gremium, Ministerium oder Referat (gegebenenfalls. gemeinsam mit anderen Stellen) diese Aufgabe übernehmen. Unabhängig vom institutionellen Aufbau braucht es für jede Strategie eine zentrale Koordinierungsstelle, die für die Umsetzung, das Monitoring und die Evaluierung der Strategie und des Aktionsplans sowie für die entsprechende Berichterstattung verantwortlich ist.

#### *Umsetzung des Strategierahmens*

Die Einrichtungen, die die Integritätsstrategie und den Aktionsplan aufsetzen, sind nicht zwangsläufig auch für die Umsetzung (der einzelnen Teilbereiche) zuständig (OECD, 2017[20]), sodass es zu Umsetzungslücken kommen kann. Broschüren über die einzelnen Richtlinien zu verteilen ist nicht genug, wenn die praktische Umsetzung der Eigeninitiative und dem persönlichen Urteil der Bediensteten überlassen wird (Hussmann, 2007[27]). Für die Umsetzung der Integritätsstrategie ist es deshalb enorm wichtig, die verschiedenen Akteure unter einer gemeinsamen Vision zu vereinen und ihre Maßnahmen zur Stärkung der Integrität im öffentlichen Leben zu koordinieren.

In manchen Ländern sind die Fachministerien und -abteilungen verpflichtet, maßgeschneiderte Programme zur Korruptionsprävention zu erstellen, die auf ihre spezifischen internen und externen Risiken zugeschnitten sind. Jede Einrichtung ist anders und je nach Auftrag, Personal, Budget, Infrastruktur und IT-Entwicklungsstand stellen sich auch die Integritätsrisiken anders dar. So besteht bei Ministerien, die für Sozialleistungen zuständig sind, z. B. ein höheres Betrugsrisiko, wohingegen bei Ressorts mit hohen Vergabeausgaben (wie Gesundheit oder Verteidigung) die Korruptionsrisiken im Zusammenhang mit der Auftragsvergabe höher sind. Selbst wenn eine Strategie von mehreren Einrichtungen umgesetzt wird, braucht es dennoch einen zentralen Mechanismus für das Monitoring. Monitoringberichte sollten

- regelmäßig und fristgerecht erscheinen bzw. öffentlich zugänglich gemacht werden,
- über die Fortschritte beim Erreichen der Indikatoren und Zielvorgaben laut Aktionsplan informieren,
- darüber informieren, inwieweit die Maßnahmen aus dem Aktionsplan bereits umgesetzt wurden,
- Schlussfolgerungen und Empfehlungen für Führungskräfte enthalten,
- mit einschlägigen Gremien einschließlich mit nicht staatlichen Akteuren diskutiert werden.

Viele Behörden überschätzen ihre Leistung bei der Programmumsetzung. Zudem funktioniert das Monitoring bei vielen Strategien nur bedingt, weil die umsetzenden Einrichtungen ihre eigenen Fortschritte bewerten sollen. Die Stelle, die für die Koordinierung der Strategieumsetzung zuständig ist, sollte daher möglichst für eine unabhängige Beurteilung der Fortschritte sorgen. In manchen Fällen kann es sinnvoll sein, eine Einrichtung um eine vorläufige Selbstevaluierung zu bitten und die Ergebnisse anschließend mit einer unabhängigen Evaluierung oder Prüfung zu vergleichen (die z. B. durch die Koordinierungsstelle, eine andere Dienststelle oder eine externe Beobachtungsstelle, etwa eine zivilgesellschaftliche Gruppe oder externe Berater*innen, durchgeführt wird). Ein Vorteil dabei ist, dass die umsetzende Einrichtung so u. U. lernen kann, ihre Leistung besser einzuschätzen (UNODC, 2015[2]). Ein Beispiel dafür findet sich in Kasten 3.8.

### Kasten 3.8. Integritätsmonitoring und -bewertung in Korea

Die koreanische Anti-Corruption and Civil Rights Commission (ACRC) nutzt zwei komplementäre Bewertungssysteme, um die Umsetzung der Antikorruptionsmaßnahmen und ihre Ergebnisse zu bewerten: das Integrity Assessment (IA) und das Anti-Corruption Initiative Assessment (AIA).

**Integrity Assessment (IA)**

In Korea wird die Integrität aller staatlichen Stellen jedes Jahr mithilfe einer standardisierten Umfrage bewertet. Mitarbeiter*innen aus 617 Einrichtungen werden dabei zu ihren Erfahrungen und ihrer Wahrnehmung von Korruption befragt. Auch Bürger*innen, die in Kontakt mit den entsprechenden Einrichtungen waren, sowie Sachverständige und andere Akteure im selben Interessensgebiet nehmen an der Umfrage teil. Die Antworten und andere relevante Informationen werden anschließend in einem zusammengesetzten Indikator, dem sogenannten Comprehensive Integrity Index, zusammengeführt.

**Anti-Corruption Initiative Assessment (AIA)**

Beim Anti-Corruption Initiative Assessment werden die Integritätsmaßnahmen ausgewählter staatlicher Stellen miteinander verglichen. Die teilnehmenden Behörden legen einen Bericht über die Umsetzung der geltenden Integritätsrichtlinien vor, die Angaben werden im Rahmen eines Besuchs überprüft und schließlich durch das externe Assessment Team zahlenmäßig bewertet. Die ACRC ist dadurch in der Lage, die Bereitschaft und die Bemühungen zur Stärkung von Integrität im gesamten öffentlichen Dienst zu beobachten.

**Benchmarking und Wettbewerb**

Ein schlechter IA- oder AIA-Score wird zwar nicht sanktioniert, doch die Punktezahlen der einzelnen Behörden werden veröffentlicht und durch den direkten Vergleich der Integritätsindikatoren entsteht eine Wettbewerbssituation. Außerdem fließen die Ergebnisse in die Leistungsbewertung der öffentlichen Verwaltung ein und besonders gute Leistungen – entweder von Einrichtungen oder Einzelpersonen – werden ausgezeichnet. So erhalten Bedienstete, die hervorragende Ergebnisse erzielten, beispielsweise ein Stipendium für ein Fortbildungsprogramm im Ausland. Aus den immer besseren Ergebnissen wird geschlossen, dass der Anreizmechanismus funktioniert.

Quelle: Vortrag von Sung-sim Min, Direktor der Anti-Corruption Survey & Evaluation Division, ACRC, auf der Tagung der Arbeitsgruppe hochrangiger Verantwortlicher für Integrität im öffentlichen Sektor (SPIO) am Sitz der OECD in Paris im November 2016.

#### *Monitoring und Evaluierung des Strategierahmens*

Um die Wirksamkeit einer Integritätsstrategie richtig zu messen, müssen die Regeln für die Evaluierung genau festgelegt sein.[5] Die entsprechenden Mechanismen sind häufig im politischen Entscheidungsprozess für staatliche Maßnahmen institutionalisiert (Jacob, S., S. Speer und J. Furubo, 2015[28]). Evaluierungsmechanismen werden in verschiedenen Stadien des politischen Verfahrens definiert und geplant, bevor konkrete Maßnahmen umgesetzt werden. Genau zu wissen, welche Daten für die Evaluierung erhoben werden und wann und wie einzelne Maßnahmen evaluiert werden, ist für die Gestaltung und Umsetzung der Maßnahmen von großer Bedeutung. Die Evaluierungsmechanismen müssen unbedingt vor Umsetzung der Maßnahmen festgelegt werden, um Messbarkeit, aussagekräftige Fortschrittsberichte und Rechenschaft zu gewährleisten. Teilweise kann es zwar zu Überschneidungen mit den Daten kommen, die in der Ex-ante-Phase zur Risikoermittlung und -bewertung erhoben wurden, doch das Monitoring und die Evaluierung dienen einem anderen Zweck: Hier geht es darum, dass die umsetzenden Akteure Rechenschaft darüber ablegen, was sie bisher erreicht haben und wie effizient sie dabei waren. Ähnlich wie die Problemanalyse kann die Evaluierung intern oder extern erfolgen. Es ist auch möglich, nur Teile des

Prozesses auszulagern. Welche Option vorzuziehen ist, hängt vom Zweck der Evaluierung und den verfügbaren Ressourcen ab. Interne Evaluierungen fördern die Selbstreflektion und den internen Lernprozess, sind kostengünstiger und lassen sich schneller durchführen. Gleichzeitig gelten sie jedoch als weniger objektiv. Zudem haben interne Mitarbeiter*innen oft weder die Zeit noch die Kompetenzen, eine gründliche Evaluierung durchzuführen. In Tabelle 3.2 sind die Vor- und Nachteile der einzelnen Vorgehensweisen aufgeführt.

### Tabelle 3.2. Vor- und Nachteile verschiedener Evaluierungsoptionen

| | |
|---|---|
| 1. Option: Interne Evaluierung | Die Evaluierung wird intern von den Mitarbeiter*innen der federführenden Einrichtung konzipiert und durchgeführt.<br>*Vorteile:* Kann eine schnellere Evaluierung ermöglichen, da kein Standardvergabeverfahren erforderlich ist; Verfügbarkeit interner Informationen; Gewinnung neuer analytischer Fähigkeiten und Kenntnisse.<br>*Nachteile:* Möglicherweise weniger objektiv, da Probleme und Herausforderungen vielleicht nur ungern offengelegt werden. |
| 2. Option: Externe Vergabe | Die Evaluierung wird über ein Vergabeverfahren von externen Berater*innen durchgeführt.<br>*Vorteile:* Objektive Evaluierung durch externe und unabhängige Evaluator*innen.<br>*Nachteile:* Beschaffung externer Expertise kostet; die Beauftragung der Dienstleister kann zusätzliche Zeit in Anspruch nehmen. |
| 3. Option: Gemischte/kombinierte Evaluierung | Die Evaluierung wird nur in Teilen ausgelagert (z. B. Datenerhebung und komplexere Analysen), während die übrigen Bereiche intern evaluiert werden.<br>*Vorteile:* Objektive Evaluierung dank externer und unabhängiger Evaluator*innen; schnellerer Evaluierungsprozess, da zeitkritische Evaluierungsschritte ausgelagert werden.<br>*Nachteile:* Die Beschaffung bestimmter Leistungen verursacht Zusatzkosten. |

Quelle: OECD (2018[3]).

Die Evaluierungsberichte für die Integritätsstrategien sollten öffentlich zugänglich gemacht werden und es empfiehlt sich, nichtstaatliche Akteure entweder als Evaluatoren oder im Rahmen einer formellen Qualitätssicherung einzubinden.[6] Beim Erstellen der Evaluierungsberichte sollte aktiv von Monitoringdaten Gebrauch gemacht werden, denn Ziel der Evaluierung ist es, bestehende Ansätze und Praktiken zu verbessern, z. B. indem hilfreiche Impulse für Folgemaßnahmen geliefert werden.

#### *Mitteilung der Monitoring- und Evaluierungsergebnisse*

Das Monitoring und Messen des Nutzens der Integritätsstrategie reicht indessen nicht aus. Wichtig ist auch, dass Fortschritte und Ergebnisse gegenüber internen und externen Akteuren (einschließlich der breiten Öffentlichkeit) klar kommuniziert werden. Dies stärkt die Rechenschaft, erhöht die Glaubwürdigkeit der Integritätsanstrengungen und regt neue Antikorruptions- und Integritätsmaßnahmen an. Solche Informations- und Kommunikationsmaßnahmen können Teil der Aktionspläne der Länder sein, wobei neben klassischen Formaten wie Bürger*innenversammlungen und öffentlichen Anhörungen auch neue Kanäle wie Social Media genutzt werden sollten (UNODC, 2015[2]).

Die Kommunikationsarbeit sollte starten, sobald die Integritätsstrategie umsetzungsbereit ist. Dabei empfiehlt es sich, die Inhalte und den Umsetzungsplan für die Strategie sowie die dafür verantwortlichen Gremien so breit wie möglich zu kommunizieren. Das schafft nicht nur Transparenz, sondern sorgt auch für eine breitere Unterstützung in der Öffentlichkeit. Gleichzeitig wird in der Öffentlichkeit die Erwartung erzeugt, dass die an der Reform Beteiligten ihren Verpflichtungen nachkommen. Über die Strategie und die Fortschritte bei der Umsetzung kann die Öffentlichkeit über die Medien, öffentliche Websites oder gezielte öffentliche Informationsveranstaltungen, aber auch über zivilgesellschaftliche Organisationen informiert werden (OSZE, 2016[29]). In Kapitel 5 wird näher auf die Entwicklung und Umsetzung einer wirksamen Kommunikationsstrategie eingegangen.

## 3.3. Herausforderungen

Je nachdem, ob eine einheitliche nationale Strategie gewählt wird oder die Integritätsziele in bestehende Strategien eingebunden werden, stellen sich bei der Umsetzung der Strategie verschiedene Herausforderungen. Unabhängig davon, in welcher schriftlichen Form die Strategie festgehalten wird, ist es in der Konzeptionsphase indessen sehr wichtig, hohe Verantwortliche für das Vorhaben zu gewinnen. Übertrieben rigide Regeln sollten vermieden werden, der Schwerpunkt sollte vielmehr auf der Förderung eines Kulturwandels liegen.

### *3.3.1. Sicherung des Engagements hoher Verantwortlicher und Bereitstellung geeigneter Ressourcen zur Unterstützung des Strategierahmens*

Ohne Engagement auf der obersten Politik- und Führungsebene dürfte eine Integritätsstrategie vermutlich weder wirksam noch auf Dauer umsetzbar sein (vgl. Kapitel 1). Um in Politik und Verwaltung für die nötige Unterstützung der Strategie und der geplanten Reformen zu sorgen, hat es sich bewährt, Vertreter*innen aller betroffenen Behörden, Ministerien und Stellen in die Strategieentwicklung einzubeziehen (OSZE, 2016[29]). Die Einbindung der für die Umsetzung, die Durchsetzung und das Monitoring der geplanten Maßnahmen zuständigen Akteure in diesen Prozess hat u. a. den Vorteil, die Zusammenarbeit in diesen drei für die Wirksamkeit des Integritätssystems entscheidenden Bereichen zu verbessern (UNODC, 2015[2]). Die Einbeziehung von Vertreter*innen einer höheren bzw. zentralen staatlichen Stelle kann ebenfalls dazu beitragen, das Engagement für die Umsetzung der Strategie zu erhöhen (vgl. Kapitel 2).

Insbesondere bei nationalen Integritätsstrategien sind eine geeignete institutionelle Struktur und sichtbare politische Entscheidungsträger*innen wichtig, die sich dezidiert für Integrität einsetzen. Strategische Ziele mögen sinnvoll sein, doch ohne angemessene Verwaltungsstrukturen, Prozesse, IT-Systeme und Datenregister sowie personelle, finanzielle und zeitliche Ressourcen bleiben sie unerreichbar. Bei der Zielsetzung müssen die Strategieentwickler*innen deshalb versuchen, die Erwartungen mit der Umsetzungskapazität – d. h. der benötigten Zeit und den verfügbaren Mitteln – in Einklang zu bringen (Europarat, 2013[25]). Unrealistische „Wunschlisten“ gilt es zu vermeiden. Die Festlegung kurz-, mittel- und langfristiger Ziele mit einer klaren zeitlichen Abfolge der Umsetzungsschritte hilft dabei, Prioritäten zu setzen.

Sollen Integritätsziele in bestehende politische Strategien eingebunden werden, ist die Frage des institutionellen Gefüges, der Personalausstattung und der Finanzierung häufig weniger problematisch. Die Herausforderung liegt hier eher darin, ressortübergreifend Ergebnisse zu erzielen und für Zusammenarbeit zu sorgen. Aus Angst, Schwachstellen im Integritätssystem offenlegen zu müssen, können Fachministerien z. B. vor einer engeren Zusammenarbeit mit Aufsichtsbehörden, Antikorruptionsstellen oder zivilgesellschaftlichen Organisationen zurückschrecken. Bei solchen Ansätzen ist es deshalb umso wichtiger, ein behördenübergreifendes Gremium mit der Erstellung regelmäßiger Berichte über die Integritätsrisiken im öffentlichen Dienst zu beauftragen. Diese Berichte sollten Empfehlungen und Prioritäten für das gesamte öffentliche Integritätssystem enthalten. Andernfalls bleibt die Risikoermittlung und -analyse auf einzelne Untersysteme der Verwaltung beschränkt.

### *3.3.2. Gleichgewicht zwischen Vorschriften- und Werteorientierung*

Eine häufige Herausforderung bei allen Arten von Integritätsstrategien ist das Gleichgewicht zwischen einem vorschriften- bzw. konformitätsorientierten und einem werteorientierten Ansatz. Die rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen zur Stärkung der Integrität im öffentlichen Leben wurden in letzter Zeit vielerorts schon geschaffen. Allerdings setzen viele Länder dabei sehr stark auf Compliance- und Durchsetzungsmechanismen.

Ziel einer Integritätsstrategie sollte es sein, mehr Integrität im öffentlichen Leben zu erreichen – und nicht nur Korruption und Fehlverhalten in Schach zu halten. Bei complianceorientierten Ansätzen geht es hauptsächlich darum, dass administrative Verfahren und Vorschriften eingehalten werden, indem Mindestanforderungen gesetzt werden. Das schafft zwar die nötigen Rahmenbedingungen, doch eine Integritätsstrategie, die auch auf Werten aufbaut, erzeugt ein Umfeld, in dem ethisch korrektes Verhalten positiv gefördert wird. Ziel ist es, einen gemeinsamen Wertekompass zu erstellen, nach dem sich Funktionen, Abteilungen und Teams bei ihren Entscheidungen richten können (siehe Tabelle 3.3).

### Tabelle 3.3. Gleichgewicht zwischen vorschriften- und werteorientierten Strategien

| | Vorschriftenorientierte Strategie | Werteorientierte Strategie |
|---|---|---|
| Ziel | Fehlverhalten vermeiden | Verantwortungsvolles Verhalten ermöglichen |
| Ethos | Einhaltung extern festgelegter Standards | Ausrichtung des eigenen Handelns an vereinbarten Werten und Verhaltensstandards |
| Leitung | Von Jurist*innen/Konformitätsbeauftragten ausgehend | Von Führungskräften ausgehend mit Unterstützung von Integritäts- und Ethikberater*innen sowie Personal- und Rechtsreferent*innen |
| Verhaltensannahmen | Der Mensch als von materiellem Eigeninteresse geleitetes autonomes Wesen | Der Mensch als von Werten, Verhaltensstandards und der Gruppe geleitetes soziales Wesen |
| Normen | Straf- und Aufsichtsrecht | Ethikkodexe, Verhaltenskodexe und ähnliche Richtlinien, Vorschriften und Gesetze |
| Personal | Jurist*innen, Personalreferent*innen und Compliance-Beauftragte | Integritätsbeauftragte, Personalreferent*innen und Führungskräfte |
| Methode | Vermittlung von Kenntnissen zum geltenden Rechtsrahmen, zur Meldung von Fehlverhalten, zu Compliance-Standards und -Systemen, Situationen mit eingeschränktem Ermessensspielraum, Revision und Kontrolle, Ermittlungsverfahren, Sanktionen usw. | Stärkung der Ethikkompetenz öffentlich Bediensteter durch Festlegung institutioneller Werte, Weiterbildung und Verhaltensstandards, Integritätsschulungen und Ethikberatung, Führungsstärke und Vorbildfunktion von Vorgesetzten, Rechenschaftsmechanismen, Transparenz, Integritätsrahmen, Audits, Sanktionen und Werteorientierung im Dienstalltag, Kommunikation und Sensibilisierungskampagnen |

## Literaturverzeichnis


CSD (2014), *Civil Society Involvement in Drafting, Implementing and Assessing Anticorruption Policies: Best Practices Manuel*, Centre for the Study of Democracy, Sofia, https://csd.bg/fileadmin/user_upload/publications_library/files/22103.pdf. [18]

Europäische Kommission (2017), "Special Eurobarometer 470: Corruption"*, Offenes Datenportal der EU*, https://data.europa.eu/euodp/data/dataset/S2176_88_2_470_ENG (Abruf: 24. Januar 2020). [22]

Europarat (2013), *Designing and Implementing Anti-Corruption Policies – Handbook*, Europarat, Straßburg, https://rm.coe.int/16806d8ad7. [25]

Hoppe, T. (2013), *Strengthening Anti-Corruption Policies and Practices in Turkey (TYSAP). Designing and Implementing Anti-corruption Policies for Different Sectors*, Europarat, Straßburg, https://rm.coe.int/16806dd1b6. [26]

Hussmann, K. (2007), "Anti-corruption policy making in practice: What can be learned for implementing Article 5 of UNCAC? Synthesis report of six country case studies: Georgia, Indonesia, Nicaragua, Pakistan, Tanzania, and Zambia", *U4 Report*, U4 Anti-Corruption Resource Centre, Bergen, https://www.u4.no/publications/anti-corruption-policy-making-in-practice-what-can-be-learned-for-implementing-article-5-of-uncac.pdf. [27]

Hussmann, K., H. Hechler und M. Peñailillo (2009), “Institutional arrangements for corruption: Considerations for the implementation of the United Nations Convention against Corruption Article 6”, *U4 Issue*, No. 2009:4, U4 Anti-Corruption Resource Centre, Bergen, https://agora-parl.org/sites/default/files/U4%20-%20Institutional%20arrangements%20for%20corruption%20prevention%20-%202009%20-%20EN%20-%20PACE_0.pdf. [14]

Jacob, S., S. Speer und J. Furubo (2015), “The institutionalization of evaluation matters: Updating the International Atlas of Evaluation 10 years later”, *Evaluation*, Vol. 21/1, S. 6-31, https://doi.org/10.1177/1356389014564248. [28]

Johnson, J. und T. Soreide (2013), “Methods for learning what works and why in anti-corruption: An introduction to evaluation methods for practitioners”, *U4 Issue*, No. 2013:8, U4 Anti-Corruption Resource Centre, Bergen, https://www.u4.no/publications/methods-for-learning-what-works-and-why-in-anti-corruption-an-introduction-to-evaluation-methods-for-practitioners.pdf. [5]

Justiitsministeerium (2016), “Survey brief”, in *Korruptioon Eestis 2016*, S. 40-44, https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/survey_summary_in_english.pdf. [12]

Justiitsministeerium (2013), *Anti-Corruption Strategy 2013-2020*, https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/estonian_anti-corruption_strategy_2013-2020.pdf. [11]

Lamboo, T. und J. de Jong (2016), “Monitoring integrity: The development of an integral integrity monitor for public administration in the Netherlands”, in *Integrity Management in the Public Sector: the Dutch Approach*, L. Huberts und A. Hoekstra (Hrsg.), Dutch National Integrity Office (BIOS), Den Haag, https://www.government.nl/binaries/government/documents/reports/2016/01/18/integrity-management-in-the-public-sector-the-dutch-approach/bios-2015-integrity-management-in-the-public-sector-the-dutch-approach.pdf. [21]

OECD (2019), *Analytics for Integrity: Data-Driven Approaches for Enhancing Corruption and Fraud Risk Assessments*, OECD, Paris, http://www.oecd.org/gov/ethics/analytics-for-integrity.pdf. [6]

OECD (2018), *Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Counter Corruption*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264297067-en. [15]

OECD (2018), *National Risk Assessments: A Cross Country Perspective*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264287532-en. [16]

OECD (2018), “Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of public administration reform and sector strategies: Guidance for SIGMA partners”, *SIGMA Papers*, No. 57, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/37e212e6-en. [3]

OECD (2017), *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en. [20]

OECD (2017), *OECD-Empfehlung des Rats zu Integrität im öffentlichen Leben*, OECD, Paris, https://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity. [1]

OECD (2013), “Development Results: An Overview of Results Measurement and Management”, Briefing Note, OECD, Paris, https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Development-Results-Note.pdf. [32]

OECD (2013), *Issues Paper on Corruption and Economic Growth*, OECD, Paris, http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/Issue-Paper-Corruption-and-Economic-Growth.pdf. [31]

OECD (2009), *Integrity in Government: Towards Output and Outcome Measurement*, GOV/PGC/ETH(2009)4, Ausschuss für öffentliche Governance, Direktion Öffentliche Governance und räumliche Entwicklung, OECD, Paris, http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/ETH(2009)4. [7]

OECD (2009), *Measuring Government Activity*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264060784-en. [30]

OECD (2005), *Public Sector Integrity: A Framework for Assessment*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264010604-en. [17]

Oman, C. und C. Arndt (2006), *Uses and Abuses of Governance Indicators*, Development Centre Studies, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264026865-en. [19]

OSZE (2016), *Handbook on Combating Corruption*, Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, https://www.osce.org/files/f/documents/0/3/232761.pdf. [29]

Pyman, M. und S. Eastwood (2018), *Analysing the anti-corruption approaches of the 26 top-ranked countries: An opportunity for a new generation of strategies*, Norton Rose Fulbright, https://www.nortonrosefulbright.com/-/media/files/nrf/nrfweb/imported/countries-curbing-corruption---top-26-report.pdf?la=en&revision=cd44489d-caee-4db9-b7e3-c150da13106d. [4]

Sööt, M. (2017), “Survey Brief”, in *Corruption study in Estonia*, https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/survey_summary_in_english.pdf. [10]

UNDP (2015), *User’s Guide to Measuring Corruption and Anticorruption*, Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, New York, https://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Anti-corruption/Users-Guide-Measuring-Corruption-Anticorruption.pdf. [8]

UNDP (2014), *Anti-corruption Strategies: Understanding What Works, What Doesn’t and Why? Lessons learned from the Asia-Pacific region*, Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, New York, https://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Anti-corruption/UNDP%20ACS%20Asia%20Pacific%20%20Anti-corruption%20Strategies.pdf. [13]

UNODC (2015), *The United Nations Convention against Corruption. National Anti-Corruption Strategies: A Practical Guide for Development and Implementation*, Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung, Wien, https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/National_Anti-Corruption_Strategies_-_A_Practical_Guide_for_Development_and_Implementation_E.pdf. [2]

UNODC (2013), *The United Nations Convention against Corruption: A Resource Guide on State Measures for Strengthening Corporate Integrity*, Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung, Wien, https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Resource_Guide_on_State_Measures_for_Strengthening_Corporate_Integrity.pdf. [9]

Vereinte Nationen (2012), *Erklärung der Tagung der Generalversammlung auf hoher Ebene über Rechtsstaatlichkeit auf nationaler und internationaler Ebene*, A/RES/67/1, Vereinte Nationen, New York, https://www.un.org/Depts/german/gv-67/band1/ar67001.pdf. [23]

Weltbank (o. J.), "Enterprise Surveys", Datenportal, http://www.enterprisesurveys.org/data (Abruf: 24. Januar 2020). [24]

## Anmerkungen

[1] Primäre oder erstrangige Ziele sind solche, die formell von einem Ministerrat oder einem ähnlichen Gremium verabschiedet werden und für alle staatlichen Stellen bzw. ressortübergreifend verbindlich sind.

[2] Ein mögliches Anwendungsbeispiel dafür wäre zum Beispiel ein Integritätsprogramm in Schulen, das als Teil der Strategie durchgeführt wird und aufgrund mangelnder Ressourcen zuerst in ausgewählten Kommunen (Experimentalgruppe) und nach Evaluierung der Pilotphase in weiteren Kommunen (Kontrollgruppe) durchgeführt wird.

[3] Nähere Ausführungen zu den Einschränkungen finden sich im Themenpapier der G20 zu Korruptionsbekämpfung und Wirtschaftswachstum (G20 Issues Paper on Corruption and Economic Growth) (OECD, 2013[31]) sowie im UNDP User's Guide to Measuring Corruption and Anticorruption (UNDP, 2015[8]).

[4] Das Global Corruption Barometer wie auch regionale Barometer liefern nützliche Hinweise über die Verbreitung von Bestechung in verschiedenen Sektoren und zeigen ein Stimmungsbild zu den Antikorruptionsmaßnahmen der öffentlichen Verwaltung. Aufgrund von Finanzierungsengpässen und operativen Einschränkungen kann es bei den Stichproben allerdings zu Verzerrungen wie z. B. einer Überrepräsentation städtischer Bevölkerungsgruppen kommen und häufig sind die Ergebnisse im Zeitverlauf nicht vergleichbar.

[5] Beim Monitoring werden kontinuierlich und systematisch Daten zu spezifischen Indikatoren gesammelt, um zu beobachten, inwieweit man sich einem gewissen Ziel nähert. Bei einer Evaluierung geht es darum, ein laufendes oder abgeschlossenes Projekt, Programm oder Maßnahmenpaket einschließlich seiner Konzeption, Umsetzung und Ergebnisse systematisch und objektiv zu bewerten. Im Gegensatz zum Monitoring wird bei der Evaluierung der Wert einer Maßnahme und ihrer Ergebnisse beurteilt (OECD, 2013[32]). Für weitere Informationen über das Leistungsmonitoring in Politik und Verwaltung siehe OECD (2009[30]).

[6] Das Instrumentarium der Europäischen Kommission zur Förderung der Qualität der öffentlichen Verwaltung (Quality of Public Administration Toolbox) aus dem Jahr 2017 enthält viele Beispiele, wie die aktive Beteiligung von Interessengruppen an der Evaluierung öffentlicher Politik gestärkt werden kann: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8055&type=2&furtherPubs=no.

# 4 Standards

Dieses Kapitel befasst sich mit dem Begriff „Standards“ bzw. „Maßstäbe“, der ein wichtiger Grundsatz der Empfehlung des Rates der OECD zu Integrität im öffentlichen Leben ist. Es beschreibt, wie hohe Verhaltensstandards festgelegt werden können, bei denen das öffentliche Interesse und die Einhaltung der Werte des öffentlichen Dienstes im Mittelpunkt stehen, und wie diese Standards in rechtliche und regulatorische Rahmen und Strategien eingebunden werden können. An Beispielen klarer und verhältnismäßiger Verfahrensweisen wird aufgezeigt, wie sich Verstöße gegen öffentliche Integritätsstandards verhindern lassen. Darüber hinaus werden Mechanismen für die Innen- und Außenkommunikation vorgestellt, um diese Werte und Standards zu verbreiten. Abschließend wird auf drei zentrale Herausforderungen eingegangen: wie Standards einprägsam und praxistauglich gestaltet werden können, wie sich ihre Umsetzung sichern lässt und wie klare und verhältnismäßige Verfahrensweisen festgelegt werden können, um Interessenkonflikte zu vermeiden.

## 4.1. Warum sind Standards wichtig?

Unter Integrität im öffentlichen Leben ist „die konsequente Ausrichtung und Befolgung von gemeinsamen ethischen Werten, Prinzipien und Normen zur Bewahrung des öffentlichen Interesses und dessen Bevorzugung gegenüber privaten Interessen im öffentlichen Sektor“ zu verstehen (OECD, 2017[1]). Anders formuliert geht es darum, das Richtige aus dem richtigen Grund richtig zu tun (Heywood et al., 2017[2]). Um zu wissen, was „richtig“ ist, sind eindeutige Standards erforderlich. Hohe Verhaltensmaßstäbe, die im Rechtsrahmen verankert sind, machen deutlich, welches Verhalten von öffentlich Bediensteten erwartet wird, und schaffen gleichzeitig eine wichtige Voraussetzung für ethisches Verhalten. Verhaltensstandards, die man lernen, verinnerlichen und durchsetzen kann, fördern außerdem ein gemeinsames Grundverständnis von ethischem Verhalten im öffentlichen Dienst und in der Bevölkerung.

In ihrer Empfehlung zu Integrität im öffentlichen Leben fordert die OECD die Länder auf, „hohe Verhaltensmaßstäbe für Beschäftigte [zu] setzen, insbesondere indem sie

a) über Mindestanforderungen hinausgehen, dem öffentlichen Interesse Priorität einräumen, Werte des öffentlichen Dienstes befolgen und eine offene Kultur leben, die organisatorisches Lernen erleichtert und belohnt und zu Good Governance ermutigt,
b) Integritätsstandards in das Rechtssystem und in organisatorische Maßnahmen mit einbeziehen (z. B. Verhaltenskodizes oder Ethikkodizes), um Erwartungen klar zu definieren und gegebenenfalls als Grundlage für disziplinarische, administrative, zivil- und/oder strafrechtliche Ermittlungen und Sanktionen dienen,
c) eindeutige und verhältnismäßige Verfahren einrichten, um dabei zu helfen, Verstöße gegen öffentliche Integritätsstandards zu vermeiden und tatsächliche oder potenzielle Interessenkonflikte zu bewältigen,
d) Werte und Standards des öffentlichen Sektors intern in den Organisationen des öffentlichen Sektors [...] kommunizieren und extern dem Privatsektor, der Zivilgesellschaft und Einzelpersonen [...] und diese Partner um die Einhaltung dieser Werte und Standards im Umgang mit Beschäftigten bitten“ (OECD, 2017[1]).

## 4.2. Was sind Standards?

Standards dienen öffentlich Bediensteten als Informationsgrundlage und Richtschnur für die Ausübung ihrer Dienstpflichten. Es gibt verschiedene Instrumente und Mechanismen, um hohe Verhaltensstandards festzulegen und ihre Einhaltung zu garantieren. Damit die Standards in der Praxis greifen, müssen folgende Voraussetzungen gegeben sein:

- Es braucht einen Rechtsrahmen mit klar definierten und verbindlichen hohen Verhaltensstandards, die das öffentliche Interesse und die Einhaltung der Werte des öffentlichen Dienstes an oberste Stelle setzen.
- Es braucht rechtliche und regulatorische Rahmenbedingungen und Strategien, in denen die Werte und Standards der Integrität fest verankert sind.
- Es braucht eindeutige und verhältnismäßige Verfahren und Prozesse zur Vermeidung und Bewältigung von Situationen, in denen es ohne entsprechende Kontrolle zu Verstößen gegen öffentliche Integritätsstandards kommen könnte.
- Es braucht interne und externe Kommunikationsmaßnahmen, um das Bewusstsein für die Werte und Standards des öffentlichen Dienstes zu schärfen.

### *4.2.1. Rechtsrahmen mit klar definierten und verbindlichen hohen Verhaltensstandards, die das öffentliche Interesse und die Einhaltung der Werte des öffentlichen Dienstes an oberste Stelle setzen*

Hohe Verhaltensstandards, die für alle öffentlich Bediensteten gelten und die das öffentliche Interesse an oberste Stelle setzen, sind ein Zeichen dafür, dass sich der Staat dem Gemeinwohl und der Schaffung einer Kultur des Dienstes an der Öffentlichkeit verpflichtet fühlt. Verhaltensstandards sind Ausdruck der Werte des öffentlichen Dienstes – und diese sind enorm wichtig für das Verhalten der Bediensteten. Werte spiegeln die Grundsätze und Erwartungen wider, die eine Gesellschaft im öffentlichen Leben für wichtig hält. Sie machen für alle öffentlichen Einrichtungen und Bediensteten aller Ebenen deutlich, welches Verhalten von ihnen erwartet wird. Solche Werte sind in den Standards der entsprechenden Rechts- und Verwaltungssysteme klar festgelegt, z. B. in Gesetzen und allgemeinen Vorschriften zum öffentlichen Dienst, aber auch in der Verfassung, in arbeitsrechtlichen Normen, in speziellen oder allgemeinen Dienstvorschriften oder im Verwaltungsverfahrensrecht.

Nicht nur einzelstaatliche, sondern auch internationale Standards sind für die Werte des öffentlichen Dienstes von Bedeutung. So sind nach Artikel 8 des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC) alle Vertragsstaaten verpflichtet, in Übereinstimmung mit den wesentlichen Grundsätzen ihres jeweiligen innerstaatlichen Rechts „die Integrität, Ehrlichkeit und Verantwortlichkeit in den Reihen ihrer Amtsträger“ zu fördern. In diesem Zusammenhang ist *Integrität* wie in der Einleitung zu diesem Kapitel definiert. Bei *Ehrlichkeit* geht es um die Konzepte von Ehre, Anständigkeit und Tugend, während *Verantwortlichkeit* die Verpflichtung bezeichnet, sich mit etwas zu befassen oder für etwas Verantwortung zu übernehmen (Bacio Terracino, 2019[3]).

In der Empfehlung zu Integrität im öffentlichen Leben werden die Länder dazu aufgerufen, über die Mindestanforderungen hinauszugehen und dem öffentlichen Interesse die oberste Priorität einzuräumen sowie eine offene Kultur zu leben, die das Lernen innerhalb einer Organisation erleichtert und belohnt und zu Good Governance ermutigt. Diese Begriffe werden an anderer Stelle näher erläutert (vgl. Kapitel 8 und 9). Sanktionen, die bei Nichteinhaltung bestimmter Anforderungen verhängt werden, können das Verhalten ebenfalls beeinflussen. Dennoch motivieren sie nur selten dazu, über kodifizierte Mindestanforderungen hinauszugehen (Wegner, S., J. Schöberlein und S. Biermann, 2013[4]). Anreizsysteme wie die Belohnung von Mitarbeiter*innen, die sich aktiv für Integrität einsetzen, können höhere Standards und ethisches Handeln fördern, indem sie an den Sinn für Moral und die Verantwortung der Einzelnen appellieren (Zúñiga, 2018[5]). So können nach und nach Veränderungen erzielt werden und höhere Standards kodifiziert werden.

### *4.2.2. Rechtliche und regulatorische Rahmenbedingungen und Strategien, in denen die Werte und Standards der Integrität verankert sind*

Verhaltensstandards sind im Rechtssystem sowie in den Leitlinien der einzelnen Einrichtungen verankert. Damit werden die Grundlagen und Grenzen zulässigen Verhaltens abgesteckt. Eindeutige Standards schaffen außerdem einen gemeinsamen Rechenschaftsrahmen, z. B. indem Verstöße gegen öffentliche Integritätsstandards sanktioniert werden. Bislang richtete sich das Augenmerk vor allem auf die strafrechtliche Verfolgung von Korruption. Die erfolgreichsten rechtlichen und regulatorischen Rahmen und Strategien verbinden jedoch strafrechtliche Ansätze mit zivil- und verwaltungsrechtlichen Vorschriften sowie Verhaltens- und Ehrenkodizes, um Integritätswerte und -standards durchgängig zu integrieren.

#### *Rechtliche und regulatorische Rahmen und Strategien*

Ein Integritätssystem setzt sich aus vielen verschiedenen Normen und Standards zusammen. Diese Rechtsrahmen und Strategien befassen sich u. a. mit Bestechung, Betrug, missbräuchlicher Einflussnahme, Geldwäsche, der Bewältigung und Prävention von Interessenkonflikten, dem Umgang mit Ge-

schenken und Zuwendungen, der Offenlegung von Vermögenswerten sowie von vorherigen oder anschließenden Tätigkeiten in der freien Wirtschaft, dem Schutz von Whistleblower*innen, Integrität und Transparenz in der Lobbyarbeit und Parteien- sowie Wahlkampffinanzierung. Die Leitlinien zu diesen Standards können zwar von unterschiedlichen Einrichtungen erstellt und umgesetzt werden (vgl. Kapitel 2), entscheidend ist aber, dass sie in die rechtlichen und regulatorischen Gesamtkonzepte und Strategien einbezogen werden.

#### Strafrecht

In den Mitgliedsländern der OECD sind Integritätsstandards für öffentlich Bedienstete einschließlich der Bestimmungen zu Ermittlungsverfahren und Sanktionen im Strafrecht verankert. Die strafrechtlichen Zuständigkeiten sind in den einzelstaatlichen Bestimmungen klar geregelt. Um die Wirksamkeit des Integritätssystems und seiner Durchsetzung zu gewährleisten, enthalten diese Bestimmungen Regeln zu Fachfunktionen, effektiven Ermittlungsverfahren, Maßnahmen für eine behördenübergreifende Zusammenarbeit, Zeugenschutz, zur Beweismittelerhebung und zur Beschlagnahme von Erträgen sowie zu verhältnismäßigen Sanktionen für folgende Straftaten:

- aktive und passive Bestechung von Amtsträger*innen
- missbräuchliche Einflussnahme
- Unterschlagung, Veruntreuung oder sonstige unrechtmäßige Verwendung von Vermögensgegenständen durch eine*n Amtsträger*in
- missbräuchliche Wahrnehmung von Aufgaben (Amtsmissbrauch)
- unerlaubte (ungerechtfertigte) Bereicherung
- Geldwäsche
- Verschleierung von aus korrupten Handlungen entstandenen Vermögenswerten
- Ausstellung oder Verwendung einer Rechnung oder eines Buchhaltungsbelegs mit falschen oder unvollständigen Angaben und rechtswidrig unterlassene Vornahme eines Zahlungsvermerks
- Behinderung der Justiz

Da diese Kernnormen von wesentlicher Bedeutung für die nationalen Integritätssysteme sind, wurden sie auch auf internationaler Ebene anerkannt. Sie sind mittlerweile Teil verschiedener internationaler Übereinkommen, wie beispielsweise des Übereinkommens der OECD über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr, des Strafrechtsübereinkommens über Korruption des Europarats und des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption.

#### Zivilrecht

Das Zivilrecht ist ein wichtiges Instrument, um die Rechte des*der Einzelnen zu schützen und Opfer von Normenverstößen zu entschädigen. Als Ergänzung zum Strafrecht ermöglicht das Zivilrecht es privatwirtschaftlichen Unternehmen, zivilgesellschaftlichen Organisationen und allen rechtsfähigen Personen, sich gegen Normenverstöße zu wehren.

Das innerstaatliche Zivilrecht beinhaltet wirksame Rechtsbehelfe für alle, die im Zuge einer Integritätsverletzung einen Schaden erleiden. Indem der Staat zivilrechtliche Mechanismen vorsieht, ermöglicht er es Geschädigten, ihre Rechte und Interessen zu verteidigen. Die Möglichkeit, Schadensersatz zu fordern, sollte allen Geschädigten offenstehen, und das sowohl für materielle Schäden und entgangenen Gewinn als auch für nicht monetäre Verluste. Das Recht, eine Schadensersatzklage anzustrengen, ist in den innerstaatlichen zivilrechtlichen Bestimmungen geregelt. Um für eine wirksame Umsetzung zu sorgen, sollten dabei alle Verfahren und Funktionen klar definiert sein. In manchen Fällen erfolgt die Entschädigung oder Rückerstattung erst nach Abschluss des entsprechenden Strafverfahrens. Unter bestimmten Umständen können straf- und zivilrechtliche Verfahren angestrengt werden, um einen Verstoß zu ahnden und für Abschreckung zu sorgen.

Zusätzlich zum Schadensersatz enthält das innerstaatliche Zivilrecht wichtige Integritätsbestimmungen zu folgenden Fragen:

- Haftung öffentlich Bediensteter, einschließlich gesamtschuldnerische Haftung für Schäden, die durch mehrere Personen und durch dieselbe Handlung verursacht wurden, sowie Haftung des Staates für Verstöße, die von öffentlich Bediensteten begangen wurden
- Mitverschulden in Verbindung mit der gesetzlichen Regelung, dass der Schadensersatz unter bestimmten Bedingungen verringert oder verweigert wird, falls die geschädigte Person zum Schaden beigetragen oder ihn vergrößert hat
- Gültigkeit von Verträgen
- Schutz von Whistleblower*innen
- Klarheit und Richtigkeit der Rechnungslegung und Rechnungsprüfung
- wirksame zivilrechtliche Verfahren zur Erhebung von Beweismaterial im Zusammenhang mit Korruption
- richterliche Anordnungen zum Schutz der Vermögenswerte, die für die Vollstreckung des rechtskräftigen Urteils und zur Aufrechterhaltung des Status quo bis zur Aufklärung des strittigen Sachverhalts erforderlich sind

Als wesentliche Instrumente für juristische und natürliche Personen, sich gegen Integritätsverletzungen zur Wehr zu setzen und Schadensersatz oder eine Rückerstattung zu fordern (UNODC, 2010[6]), wurden zivilrechtliche Verfahren auch in internationalen Übereinkommen anerkannt und beispielsweise im Zivilrechtsübereinkommen über Korruption des Europarats und im Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption verankert.

### Verwaltungsrecht

Das einzelstaatliche Verwaltungsrecht regelt die Rechte und Pflichten der öffentlichen Verwaltung gegenüber der Öffentlichkeit. Bei Verstößen gegen Verhaltensstandards sind im Rahmen verwaltungsrechtlicher Strafen auch außergerichtliche Sanktionen wie Wirtschaftssanktionen oder Dienstenthebungen vorgesehen.

Sinn und Zweck des ethikbezogenen Verwaltungsrechts ist es, die Integrität einzelner Beamt*innen wie auch des gesamten öffentlichen Dienstes zu wahren und in den Einrichtungen für eine gute Verwaltungsführung zu sorgen. Die wesentlichen Normen und Prozesse des Verwaltungsrechts sollten folgende Punkte abdecken:

- *Normen:* ein Beamtengesetz und die Pflichten des öffentlichen Dienstes, Informationsfreiheit, Transparenz von öffentlicher Auftragsvergabe, Parteienfinanzierung und Lobbyarbeit sowie Zugang zum Verwaltungsrecht
- *Prozesse:* verwaltungsrechtliche Verantwortlichkeiten und Strafen, interne Kontroll- und Aufsichtsmechanismen, Prävention und Bewältigung von Interessenkonflikten, Schutz von Whistleblowern und Beschwerdemanagement sowie Zuständigkeiten der Behörden in Bezug auf Verfahren (einschließlich der Überprüfung von Entscheidungen und Berufungen) und Strafen

Angesichts der starken Wirkung der verschiedenen Normen innerhalb des einzelstaatlichen verwaltungs-, zivil- und strafrechtlichen Gesamtrahmens haben viele Länder ihre Bedeutung nochmals unterstrichen, indem sie sie in internationalen Übereinkommen, Verträgen und Erklärungen verankert haben und sich dadurch noch stärker an sie gebunden haben.

### *Verhaltens- und Ehrenkodizes*

Verhaltens- und Ehrenkodizes stellen die verschiedenen Rechts- und Regulierungsrahmen klar dar und sind ein hilfreiches Instrument der Verhaltenslenkung. In einem *Verhaltenskodex* wird beschrieben, welches Verhalten erwartet wird und welches Verhalten unzulässig ist, während in einem Ethik- bzw. *Ehrenkodex* die Grundsätze dargelegt sind, an denen sich Verhalten und Entscheidungen orientieren sollen. Die meisten nationalen Regulierungsrahmen enthalten Elemente beider Instrumente, d. h. einerseits eine Darstellung der Werte des öffentlichen Dienstes und gleichzeitig praktische Leitlinien für die Einhaltung der Verhaltensstandards und -grundsätze. Auf diese Weise können allgemeine Kernwerte formuliert und zugleich konkrete Orientierungshilfen gegeben werden, die die Amtsträger in ihrer täglichen Entscheidungsfindung unterstützen. Im australischen Public Service Act von 1999 werden die Kernwerte des öffentlichen Dienstes beispielsweise zunächst dargelegt und dann zu einem konkreten Verhaltenskodex ausgebaut. Ähnlich werden auch im Values and Ethics Code for the Public Service in Kanada beide Instrumente miteinander kombiniert. Neben der begrifflichen Abgrenzung der einzelnen Werte (einschließlich Integrität) enthält dieser Text ein Kapitel über „erwartete Verhaltensweisen“ zu den einzelnen Werten (Government of Canada, 2012[7]). Andernorts wurden die Kodizes in Verordnungen aufgenommen, die darlegen, wie die Werte in das tägliche Verhalten der Amtsträger*innen übersetzt werden können. Beispiele dafür sind etwa der koreanische Code of Conduct for Maintaining the Integrity of Public Officials und die New Zealand Standards of Integrity and Conduct und ihre jeweiligen Leitlinien (OECD, 2013[8]). Konkrete Beispiele aus der Praxis helfen dabei, allgemein formulierte Werte besser zu veranschaulichen und geben hilfreiche Hinweise dazu, wie Amtsträger*innen in bestimmten Situationen reagieren können.

Internationale Muster wie der Internationale Verhaltenskodex für Amtsträger[1] oder der Musterverhaltenskodex des Europarates[2] enthalten Leitlinien zu den häufigsten Themen, die in einem Verhaltenskodex behandelt werden. Dazu gehören insbesondere Interessenkonflikte, Geschenke und Gastfreundschaft, Meldepflichten bei Fehlverhalten, Bestechung und andere Formen der unzulässigen Einflussnahme, die Nutzung von bei öffentlichen Stellen gespeicherten Daten und Bestimmungen im Zusammenhang mit dem Austritt aus dem öffentlichen Dienst. Tabelle 4.1 bietet einen Überblick über die häufigsten Pflichten und Verbote, die in den Verhaltenskodizes der OECD-Länder enthalten sind.

**Tabelle 4.1. Wesentliche Bestimmungen eines Verhaltenskodex**

| |
|---|
| Gesetzesmäßigkeit, Bestechungsverbot, Meldepflicht bei Verdachtsfällen |
| Integrität |
| Unparteilichkeit |
| Vertraulichkeit |
| Ehrlichkeit |
| Effizienz und Effektivität |
| Handeln im öffentlichen Interesse, kein Streben nach persönlichen Vorteilen oder Amtsmissbrauch, sachgerechte Verwendung öffentlicher Mittel |
| Prävention und Bewältigung von Interessenkonflikten, Einschränkungen bezüglich der Beschäftigung vor und nach dem öffentlichen Dienst, Offenlegung von Vermögenswerten, finanziellen Interessen und Nebentätigkeiten sowie Annahme von Geschenken und Gefälligkeiten |
| Individuelle und kollektive Rechenschaftspflicht |

Ein Kodex ist einfach und klar formuliert, folgt einer logischen Struktur und ist mit allen anderen einschlägigen Dokumenten oder Rechtsvorschriften verknüpft, die Teil des breiteren Integritätssystems sind (Bacio Terracino, 2019[9]). Ein ausdrücklicher Verweis auf die formelle Zuständigkeitskette sowie auf vorhandene Schutzmechanismen im Fall einer Aufdeckung von Fehlverhalten ist ebenfalls empfehlenswert. Die Beteiligung von Interessengruppen in der Erstellungs- und Validierungsphase fördert ein gemeinsames Verständnis davon, welche Verhaltensstandards erwartet werden, stärkt das Verantwortungsgefühl für den Kodex und erhöht dessen Klarheit.

Neben einem allgemeinen Verhaltenskodex können Kodizes auch speziell auf bestimmte Bereiche oder Funktionen innerhalb der öffentlichen Verwaltung zugeschnitten werden. Insbesondere für risikobehaftete

Bereiche wie das Beschaffungs- und Zollwesen sind maßgeschneiderte Verhaltenskodizes sinnvoll. In Kanada gibt es beispielsweise einen Kodex für Beschaffungsbeamt*innen, der an den Werte- und Ehrenkodex für den öffentlichen Dienst und die nationale Politik zur Vermeidung von Interessenkonflikten angelehnt ist, aber dennoch ein eigenständiges Dokument darstellt und regelmäßig aktualisiert wird (Government of Canada, 2019[10]). Auch für gewählte Amtsträger*innen und Justizbedienstete sind eigene Kodizes möglich, die auf die speziellen Funktionen, Pflichten und Aufgaben dieser Positionen zugeschnitten sind. Angesichts ihrer politischen Gestaltungsrolle könnte auch ein Ehren- und Verhaltenskodex für politische Berater*innen sinnvoll sein.

Da der Privatsektor an Entscheidungen und an der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen beteiligt sein kann, kann auch hier die Anwendung von Verhaltensstandards das Vertrauen in staatliche Entscheidungen und Geschäfte stärken. Der im Vereinigten Königreich geltende Supplier Code of Conduct zeigt, wie der Staat die Standards und Verhaltensweisen, die er von seinen Lieferanten erwartet, darstellen kann. Um das Vertrauen in öffentliche Entscheidungsprozesse zu stärken, ist in vielen Ländern auch ein Verhaltenskodex für Lobbyisten vorgesehen (vgl. Kapitel 13).

Um die Glaubwürdigkeit und Relevanz von Verhaltensstandards zu sichern, müssen Amtsträger*innen für ihre Einhaltung zur Rechenschaft gezogen werden können. In Kapitel 11 werden die wichtigsten Elemente eines wirksamen Disziplinarsystems aufgezeigt. Bei der Konzipierung der Standards ist u. a. zu überlegen, ob die Pflichten rechtlich und disziplinarisch bindend sein oder lediglich dazu dienen sollen, die Zielgruppe ethisch und moralisch von Verstößen abzuhalten. Für die Meldung und Aufklärung von Verhaltensverstößen sowie für das Monitoring der Einhaltung des Kodex sind sichere Verfahren und entsprechende Ressourcen nötig. Bei Standards mit rechtlich und disziplinarisch bindendem Charakter können klare und verhältnismäßige Verwaltungs- oder Disziplinarstrafen die Einhaltung von Integritätsstandards erhöhen. Eine Bestrafung kann sehr unterschiedlich geartet sein. Mögliche Formen sind:

- Mahnungen und Verwarnungen (schriftlich oder mündlich)
- finanzielle Nachteile (z. B. Bußgelder, Gehaltskürzungen)
- Folgen für die gegenwärtige oder künftige Karriere (z. B. Degradierung, Versetzung)
- Ausschluss aus dem öffentlichen Dienst, d. h. zuwiderhandelnde ehemalige Amtsträger*innen dürfen für einen bestimmten Zeitraum kein öffentliches Amt bekleiden
- Dienstenthebung

Die Art der Strafe kann dabei von der Schwere des Verstoßes abhängen. Der australische Public Service Act von 1999 sieht für Verstöße gegen den Verhaltungskodex etwa verschiedene Verwaltungsstrafen vor, angefangen von Verwarnungen bis hin zur Amtsenthebung (Australian Government, 1999[11]).

### *4.2.3. Klare und verhältnismäßige Verfahren und Prozesse zur Vermeidung und Bewältigung von Situationen, die ohne geeignete Gegenmaßnahmen öffentlichen Integritätsstandards zuwiderlaufen könnten*

Klarheit und Verhältnismäßigkeit erhöhen die Fairness, Akzeptanz und Wirksamkeit von Verfahren, mit denen Verstöße gegen öffentliche Integritätsstandards vermieden werden sollen. Damit Amtsträger*innen wissen, wie sie sich verhalten sollen, was sie gegebenenfalls wem und wann melden sollen und welche Strafen sie bei Verstößen gegen geltende Standards und Vorschriften erwarten, müssen sie zunächst die Verfahren richtig verstehen. Gelten für bestimmte Funktionskategorien (gewählte bzw. ernannte Amtsträger*innen, Kabinettsmitglieder usw.) oder Bereiche (öffentliche Auftragsvergabe, Steuern, Zollwesen usw.) beispielsweise je eigene Verfahrensschritte, Erwartungen und Anforderungen, so müssen diese Unterschiede ausdrücklich dargelegt werden. Amtsträger*innen eine Orientierungshilfe, Trainings oder Schulungen zu den Verfahren zu bieten – sei es über eine Hotline, ein Infoheft, eine Website oder eine spezielle Funktion, Stelle oder Einrichtung –, führt zu mehr Klarheit und einer besseren Verbreitung der Standards und Verfahren.

Verhältnismäßigkeit sorgt für eine höhere Passgenauigkeit der Verfahren entsprechend der Funktion, den potenziellen Risiken, der Seniorität sowie der Exponiertheit der betreffenden Amtsträger*innen gegenüber bestimmten Risiken. In der Praxis kann das für (gewählte oder nicht gewählte) hochrangige Amtsträger*innen und risikobehaftete Positionen zu strengeren Anforderungen führen, beispielsweise im Hinblick auf die öffentliche Offenlegung von Vermögenswerten und Interessen oder auch des Terminkalenders von Personen in staatlichen Führungspositionen.

Was konkret unter einem klaren und verhältnismäßigen Verfahren zu verstehen ist, soll hier am Beispiel der Bewältigung und Prävention von Interessenkonflikten erläutert werden. Zunächst gilt es den Begriff „Interessenkonflikt“ zu definieren. Nur so kann das Problem begriffen und verstanden werden, wie Interessenkonflikte erkannt, bewältigt und aufgelöst werden können (OECD, 2004[12]). Dafür kommen entweder ein deskriptiver (allgemeine Beschreibung eines Interessenkonflikts) oder ein präskriptiver Ansatz (Festlegung von Situationen, die als Verstoß gegen die Amtspflichten gelten) infrage.

Neben der begrifflichen Bestimmung von „Interessenkonflikt“ hängt die wirksame Anwendung eines entsprechenden Verfahrens auch davon ab, dass die Amtsträger*innen wissen, wie sie einen potenziellen oder tatsächlichen Interessenkonflikt erkennen. Da sich Interessenkonflikte nie gänzlich vermeiden lassen, ermöglicht eine ausgewogene Sichtweise auf die Amtspflichten einerseits und das Privatleben bzw. die privaten Interessen der Amtsträger*innen andererseits, inakzeptable Formen von Interessenkonflikten zu erkennen, sie zu vermeiden und sie der zuständigen Stelle (sei es dem*der Vorgesetzten, einem einschlägigen Referat oder Gremium) zu melden.

Die präzise Nennung von Zeitpunkten in der beruflichen Laufbahn der Bediensteten, an denen es besonders wichtig ist, Interessenkonflikte zu erkennen und zu melden, wie beispielsweise die Phasen vor oder nach ihrer Amtszeit oder vor Beginn eines neuen Projekts mit Akteuren aus der Privatwirtschaft, kann ebenfalls für mehr Klarheit sorgen. Da es allerdings im gesamten Arbeitsleben eines öffentlich Bediensteten zu Interessenkonflikten kommen kann, sollte sichergestellt werden, dass die geltenden Verfahren zur Meldung und Bewältigung von Interessenkonflikten in den Leitlinien genau aufgeführt sind. Die Verfahren zur Bewältigung oder Auflösung eines Interessenkonflikts sollten der Funktion angemessen sein und mindestens einen der folgenden Mechanismen umfassen:

- Suspendierung (vorübergehend oder dauerhaft)
- Rekusation oder Restriktion
- Versetzung oder Umsetzung
- Rücktritt (OECD, 2006[13])

Neben eindeutigen Vorschriften und Leitlinien braucht es außerdem Sensibilisierungs- und Schulungsmaßnahmen, um die Bediensteten über ihre Verantwortung im Umgang mit Interessenkonflikten zu belehren, sowie Sanktionen für den Fall eines mangelhaften Umgangs mit Interessenkonflikten (Bacio Terracino, 2019[3]).

### *4.2.4. Interne und externe Kommunikationsmaßnahmen, um das Bewusstsein für die Werte und Standards des öffentlichen Dienstes zu schärfen*

Indem die Standards innerhalb der Organisation und gegenüber externen Akteuren kommuniziert werden, werden sie Teil der Organisationskultur. Unabhängig von der Kommunikationsmethode und den einzelnen Botschaften sollte dabei jedoch immer betont werden, dass die Standards nicht durch Kommunikation allein, sondern vielmehr durch konkretes Handeln umgesetzt werden (vgl. Kapitel 6 und 9).

### *Innenkommunikation von Standards*

Indem die Verhaltensstandards über verschiedene Kommunikationskanäle verbreitet werden, werden sie wahrscheinlich besser verstanden, sind leichter zugänglich und werden öfter herangezogen. Alle Bediensteten – einschließlich derjenigen, die erst seit Kurzem im Amt sind – sollten eine eigene Ausgabe des Verhaltenskodex erhalten oder unmittelbar auf diesen zugreifen können. Eine eigene Seite oder ein eigener Bereich im Intranet sind eine gute Möglichkeit, um alle Informationen rund um das Thema Verhaltensstandards an einem zentralen Ort abzulegen. Auf dem offiziellen Regierungsportal des Bundesstaats Queensland (Australien) finden sich im Bereich „Conduct and Performance“ z. B. relevante Strategiepapiere und Dokumente für Unternehmen, Richtlinien und Verfahren, aber auch interaktive Elemente, Feedbackkästen und häufig gestellte Fragen (FAQ).

Während Mitteilungen, Broschüren, Newsletter, Handbücher, Jahresberichte und Poster die Klassiker der Innenkommunikation sind, eignen sich auch Ansprachen, Vorträge und Einzelberatungen dafür, die Werte des öffentlichen Dienstes zu vermitteln. Auch Teamsitzungen, Fokusgruppen und informelle Gespräche beim Mittagessen oder bei bestimmten Anlässen bieten ein gutes Diskussionsforum. Verhaltensstandards können aber auch auf elektronischem Weg vermittelt werden, z. B. über das Intranet, Blogs, Podcasts, Chatrooms, Videokonferenzen, Instant-Messaging-Systeme und Quiztools. Diese einprägsamen Formate können auf die elektronischen (und insbesondere mobilen) Geräte der Bediensteten zugeschnitten und so programmiert werden, dass sie nach einer bestimmten Zeit abgespielt bzw. wiederholt werden.

### *Außenkommunikation von Standards*

Die interne Kommunikation von Verhaltensstandards ist zwar wichtig, aber nicht genug. Da die öffentliche Verwaltung an vielen Stellen mit der Gesellschaft in Berührung kommt, können Sensibilisierungskampagnen unter der Mitwirkung von Einzelpersonen, Organisationen der Zivilgesellschaft, der Wissenschaft und privatwirtschaftlichen Unternehmen die Verbreitung der Werte und Standards des öffentlichen Dienstes voranbringen. Sensibilisierung, Bildung und Beratung haben in der Außenkommunikation der Standards einen hohen Stellenwert.

Das häufigste Instrument, um Fragen der Integrität im öffentlichen Leben zu erklären, sind Sensibilisierungskampagnen. Ihr Schwerpunkt liegt meist auf einem bestimmten Problem, worüber eine bestimmte Zielgruppe aufgeklärt werden soll. Dabei können verschiedene Kanäle bespielt werden, von traditionellen Medien (Rundfunk, Fernsehen, Print) bis hin zu Social Media (YouTube, Twitter, Facebook usw.) oder einer Kombination aus beiden, je nach Ziel und Zielgruppe.

Bildung ist ein wichtiges Instrument, um die junge Generation an Integritätsstandards und -normen heranzuführen. Partnerschaften mit Bildungsakteuren sind deshalb eine gute Möglichkeit, um die Standards in die Gesellschaft zu tragen und dort zu verbreiten. Bei der Bildungsarbeit zu Integrität im öffentlichen Leben geht es darum, Schüler*innen der Primar- und Sekundarstufen zu ethisch korrektem Verhalten zu inspirieren und sie mit dem Wissen und den Kompetenzen auszustatten, Normenverstöße zu vermeiden. Neben Frontalunterricht bieten vor allem auch praktische Erfahrungen eine gute Möglichkeit, die Integritätskompetenz der nächsten Generation zu schärfen. Hier bieten sich z. B. Integritätsprojekte an, bei denen die Schüler*innen „echte“ öffentliche Prozesse gemeinsam beobachten (vgl. Kapitel 5, Kasten 5.4).

Um Integritätsstandards nach außen hin bekannt zu machen, ist darüber hinaus auch die Institutionalisierung der Akteursbeteiligung wichtig. Konkret bedeutet das, dass neue Integritätspolitiken verpflichtend mit den betroffenen Akteuren abgestimmt werden müssen und sie in die Entwicklung, Aktualisierung und Umsetzung des öffentlichen Integritätssystems einbezogen werden müssen (vgl. Kapitel 5, Kasten 5.6). Um die Akteursbeteiligung transparent zu halten, muss öffentlich dokumentiert werden, wer genau konsultiert wurde, was von den Befragten beigesteuert wurde und inwiefern darauf eingegangen wurde. Im Regulierungsbereich hat die Einbeziehung betroffener Akteure in die Ausarbeitung von Vorschriften dazu geführt, dass diese besser eingehalten und akzeptiert wurden. In Kapitel 13 wird näher darauf eingegangen, wie die Beteiligung von Akteuren, Integrität und politische Entscheidungsprozesse zusammenhängen.

Durch ihren engen Kontakt mit Amtsträger*innen spielen auch Dritte und Partnerorganisationen bei der Verbreitung und dem Schutz der Werte und Standards des öffentlichen Dienstes eine wichtige Rolle. Es sollte deshalb klar kommuniziert werden, dass alle, die an der Erbringung öffentlicher Leistungen beteiligt sind (einschließlich Drittanbieter), die hohen Verhaltensstandards des öffentlichen Dienstes einhalten müssen. Diese Erwartung kann vor einer möglichen Beauftragung in einem klar formulierten Schriftstück festgehalten werden. Werden die Werte des öffentlichen Dienstes nicht unmissverständlich in den Vertragsdokumenten verankert und fehlt es an klaren Leitlinien, so ist es unwahrscheinlich, dass die Leistungserbringer überhaupt wissen, dass diese Standards für sie gelten und wie sie sich verhalten sollen, um die Erwartungen zu erfüllen (Committee on Standards in Public Life, 2014[14]). Auch Gesetze, die die Lobbyarbeit oder das Verhältnis zwischen Verwaltung und Öffentlichkeit regeln, können externe Akteure und Einzelpersonen dazu verpflichten, die Werte und Standards des öffentlichen Dienstes im Kontakt mit Behörden und Amtsträger*innen einzuhalten. Auch Verhaltenskodizes für Lobbyisten und besondere Richtlinien und Bestimmungen für Auftragnehmer*innen sind eine gute Möglichkeit, um öffentliche Standards und erwartete Verhaltensweisen im Umgang mit Amtsträger*innen klar zu kommunizieren.

Ein gesamtgesellschaftlicher Ansatz und die Verpflichtung zur Einhaltung der Standards tragen dazu bei, dass sie im Alltag umgesetzt werden. Damit die Werte und Standards von allen verstanden und flächendeckend angewandt werden, müssen sie unbedingt innerhalb *und* außerhalb des öffentlichen Dienstes verbreitet werden. Zu erkennen und immer wieder in Erinnerung zu rufen, dass nicht nur Amtsträger*innen und Behörden für den Aufbau einer Integritätskultur im öffentlichen Leben verantwortlich sind, sondern dass auch Einzelpersonen, die Wissenschaft, die Zivilgesellschaft und die Privatwirtschaft eine wichtige Rolle dabei spielen, ist von zentraler Bedeutung. In Kapitel 5 wird näher auf diese verschiedenen Aspekte der Sensibilisierung, Bildung und Einbeziehung verschiedener Akteure eingegangen.

## 4.3. Herausforderungen

Viele Herausforderungen hängen hauptsächlich vom lokalen oder nationalen Kontext ab, in dem eine Einrichtung tätig ist. Dennoch gibt es einige häufige Fallstricke, die das Festlegen hoher Verhaltensstandards in der Verwaltung erschweren. Die wichtigsten werden nachstehend erläutert.

### *4.3.1. Einprägsame und praxistaugliche Verhaltensstandards formulieren*

Standards und Leitlinien für ethisches Verhalten werden häufig von einer Verpflichtung auf übergeordnete Werte abgeleitet (OECD, 2018[15]). Diese Werte sind eine wichtige Richtschnur für Entscheidungen und das Handeln im Alltag. Gibt es zu viele davon, schlägt der Effekt jedoch ins Gegenteil um, denn die Bediensteten können sich die vielen Werte nicht merken. Der menschliche „Arbeitsspeicher“ ist nämlich begrenzt. Wird die Liste der Werte hingegen auf sieben (± zwei) beschränkt, wirkt sich das positiv auf ihr Verständnis und ihre Umsetzung aus (siehe Kasten 4.1).

#### Kasten 4.1. Formulieren aussagekräftiger und einprägsamer Integritätsstandards

**Die Werte des Australian Public Service (APS)**

2010 veröffentlichte die Beratergruppe zur Reformierung des australischen öffentlichen Dienstes einen Bericht, in dem sie die Wichtigkeit eines soliden Wertegerüsts für einen leistungs- und anpassungsfähigen öffentlichen Dienst unterstrich und betonte, dass eine strategische und werteorientierte Führung ein wichtiger Erfolgsfaktor ist. Mit seinem Wertekatalog will der Australian Public Service (APS) „eine klein(er)e Auswahl von Kernwerten definieren, die aussagekräftig, einprägsam und wirkungsmächtig sind“. Das Modell folgt dem Akronym „I CARE“:

- Impartial (unparteiisch)
- Committed to service (dienstorientiert)
- Accountable (verantwortungsvoll)
- Respectful (respektvoll)
- Ethical (ethisch korrekt)

**Der Allgemeine Integritätskodex Kolumbiens**

2016 startete das kolumbianische Ministerium für öffentliche Verwaltung erste Schritte zur Ausarbeitung eines Allgemeinen Integritätskodex. Über verschiedene Mechanismen konnten mehr als 25 000 Amtsträger*innen einbezogen werden und man verständigte sich auf 5 Kernwerte:

- Ehrlichkeit
- Respekt
- Engagement
- Sorgfalt
- Gerechtigkeit

Darüber hinaus darf jede Behörde einen oder zwei zusätzliche Werte oder Grundsätze festlegen, um auf die Eigenheiten der jeweiligen Einrichtung, des Fachbereichs und/oder der Region einzugehen.

**Die Seven Key Duties (Syv centrale pligter) in Dänemark**

Die Agentur für Modernisierung (MODST) im dänischen Finanzministerium erarbeitete mit dem „Kodex VII" einen speziell für Bedienstete der dänischen Verwaltung geltenden Verhaltenskodex, der sieben wesentliche Pflichten enthält:

- Gesetzmäßigkeit
- Aufrichtigkeit
- Professionalität
- Weiterentwicklung und Zusammenarbeit
- Verantwortung und Management
- Fehleroffenheit
- Unparteilichkeit

Die Leitlinien beschreiben die Bedeutung und Implikationen der einzelnen Pflichten für den dänischen öffentlichen Dienst und anhand fiktiver Fallbeispiele kann die Anwendung des Kodex VII „geübt" werden. Die möglichen Lösungen der Fallbeispiele sind dabei nur für die Behörden zugänglich, nicht aber für die Öffentlichkeit.

Quelle: Australian Public Service Commission, Australien, „APS Values", (www.apsc.gov.au/aps-values-1); Departamento Administrativo de la Función Pública, Kolumbien, (www.funcionpublica.gov.co/web/eva/codigo-integridad); Moderniseringsstyrelsen, Dänemark, „Kodex VII – Seven Key Duties" (https://modst.dk/om-os/publikationer/2015/september/kodex-vii-seven-key-duties/) und „Kodex VII – Cases" (https://modst.dk/om-os/publikationer/2015/september/kodex-vii-cases/) (Abruf: 11. Februar 2020).

### *4.3.2. Verhaltensstandards formulieren, die nicht nur auf Papier gelten*

Die Vorbildfunktion von Führungskräften ist eine der wichtigsten Möglichkeiten, um für hohe Verhaltensstandards zu werben und sie zu verbreiten. Aus der Theorie des sozialen Lernens wissen wir, dass der Mensch durch Beobachtung, Nachahmung und über Vorbilder von anderen lernt und unethisch handelnde Führungskräfte der Hauptgrund für unethisches Verhalten sind (Hanna, R., V. Crittenden und W. Crittenden, 2013[16]). Sind die Mitarbeiter*innen nicht motiviert, sichtbar engagierten Führungskräften

zu folgen, führen auch die besten Verhaltenskodizes, Prozesse und Integritätsstrukturen nicht zum gewünschten Ergebnis. Für nähere Ausführungen zum Engagement und zur Vorbildfunktion hochrangiger Amtsträger*innen siehe Kapitel 1 und 6.

### *4.3.3. Festlegen eindeutiger und verhältnismäßiger Verfahren zur Bewältigung von Interessenkonflikten*

Im Lauf der Zeit wurden verschiedene Standards und Verfahren zur Bewältigung, Prävention und Aufdeckung von Interessenkonflikten entwickelt. Teilweise sind die Bediensteten danach verpflichtet, ihre Vermögenswerte und/oder Interessen jährlich gegenüber ihrem Arbeitgeber oder einer zentralen Stelle oder Kommission offenzulegen, die für das Monitoring des Offenlegungsprozesses zuständig ist. Angesichts knapper Ressourcen stellt die Menge der (von einem Großteil oder gar allen Bediensteten) eingereichten Erklärungen jedoch eine Herausforderung dar und ist für die Prävention von Interessenkonflikten nicht unbedingt wirksam. Die Erfahrung aus den letzten Jahrzehnten zeigt, dass für eine wirksame Umsetzung der Verfahren zur Bewältigung von Interessenkonflikten die folgenden drei Punkte entscheidend sind: Erstens müssen die Kategorien erklärungspflichtiger Amtsträger*innen genau definiert werden und im Rahmen eines entsprechenden Prüfmechanismus kontrolliert werden, zweitens muss der Umfang der offenzulegenden Daten genau definiert werden und drittens müssen nicht vertrauliche Daten öffentlich zugänglich gemacht werden (Bacio Terracino, 2019[9]).

Bei der Gestaltung der Maßnahmen zur Prävention, Erkennung und Bewältigung von (tatsächlichen und potenziellen) Interessenkonflikten ist unbedingt auf eindeutige und verhältnismäßige Verfahren zu achten. Nur so kann ihre wirksame Umsetzung sichergestellt werden. Insbesondere sollte dabei auf Folgendes geachtet werden:

- Es sollten klare Verfahrensziele im Hinblick auf Transparenz, die Prävention von Interessenkonflikten und/oder die Überprüfung der Richtigkeit der offengelegten Informationen festgelegt werden.
- Es sollte genau festgelegt werden, welche Angaben wem gegenüber offengelegt werden müssen.
- Je nach Funktion und Risikogefährdung der Bediensteten sollte sorgfältig ermittelt werden, welche Kategorien von Amtsträger*innen Informationen offenlegen sollen.
- Es sollte festgelegt werden, inwieweit die von den Amtsträger*innen dieser Kategorien offengelegten Informationen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden dürfen.
- Die Häufigkeit der Erklärungen sowie die Mittel und Ressourcen für das Monitoring des Offenlegungssystems sollten angepasst werden.
- Den Bediensteten sollten Leitlinien zum Verfahren und zu den offenzulegenden Informationen an die Hand gegeben werden.
- Es sollten angemessene Strafen für Verstöße festgelegt werden.

Frankreich war das erste Land, das 2013 einen Mechanismus zur Prävention von Interessenkonflikten hochrangiger Amtsträger*innen einführte. Nach dem mehrstufigen System gelten für jede Kategorie von Bediensteten unterschiedliche Vorgaben für die Offenlegung und Veröffentlichung ihres Vermögens und ihrer Interessen (Kasten 4.2).

Eindeutige und verhältnismäßige Verfahren zur Vermeidung von Interessenkonflikten erfordern klare Mandate und eine angemessene personelle, technische und finanzielle Ausstattung, damit die verantwortlichen Mitarbeiter*innen ihre Aufgaben erfüllen können. Damit Interessenkonflikte wirksam vermieden werden, braucht es geeignete Garantien, die das Prinzip der Verhältnismäßigkeit beachten. Andernfalls verlieren die Offenlegungs- und Überprüfungssysteme möglicherweise die nötige Relevanz und Glaubwürdigkeit, um bei der Vermeidung von Interessenkonflikten eine Rolle zu spielen.

### Kasten 4.2. Ein verhältnismäßiger Ansatz für Prävention, Aufdeckung und Bewältigung von Interessenkonflikten in Frankreich

Seit 2014 sammelt die Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) die Erklärungen über Vermögenswerte und Interessen, die hochrangige gewählte und nicht gewählte Amtsträger*innen bei ihrem Amtseintritt und bei ihrem Ausscheiden aus dem Amt abgeben müssen, und prüft sie auf ihre Richtigkeit und Vollständigkeit (aktuell betrifft dies nahezu 16 000 Amtsträger*innen, vgl. in Kapitel 1, Kasten 1.4).

Der jährliche Prüfungsplan der Behörde orientiert sich dabei an der Risikogefährdung, den ausgeübten Funktionen und der Seniorität der Amtsträger*innen. Bei Bediensteten, deren Erklärungen zwingend auf der Behördenwebsite veröffentlicht werden müssen, sind gesetzliche Bekanntgabefristen zu beachten. Grundsätzlich werden alle Erklärungen geprüft, einige werden allerdings besonders streng kontrolliert. Die Wirksamkeit der Prüfungsverfahren hängt wesentlich davon ab, ob direkt auf bestimmte steuerliche Datenbanken zugegriffen werden kann und mit Steuerbehörden, der Stelle für Geldwäscheprävention, den Finanzgerichten usw. zusammengearbeitet wird, um Daten zu erheben und abzugleichen.

Bei potenziellen Interessenkonflikten legt die Behörde auf Einzelfallbasis verhältnismäßige Maßnahmen fest, die von den betreffenden Bediensteten umgesetzt werden müssen, um das Problem zu lösen. Wer eine solche Anordnung der HATVP nicht befolgt, hat mit einer Freiheitsstrafe von bis zu einem Jahr und einem Bußgeld in Höhe von bis zu 15 000 EUR zu rechnen.

Um Fragen zu den einzelnen Anforderungen und Schritten des Offenlegungsverfahren zu klären, steht den Bediensteten eine eigene Hotline zur Verfügung. Darüber hinaus kann auch die Ethikberatung der HATVP in Anspruch genommen werden. Alle Fragen müssen binnen 30 Tagen beantwortet werden.

Quelle: HATVP (o. J.[17]).

## Literaturverzeichnis


Australian Government (1999), *Public Service Act 1999*, https://www.legislation.gov.au/Details/C2019C00057 (Abruf: 24. Januar 2020). [11]

Bacio Terracino, J. (2019), "Article 7: Public sector", in *The United Nations Convention against Corruption: A Commentary*, C. Rose, M. Kubiciel und O. Landwehr (Hrsg.), Oxford University Press, Oxford. [3]

Bacio Terracino, J. (2019), "Article 8. Codes of conduct for public officials", in *The United Nations Convention against Corruption: A Commentary*, C. Rose, M. Kubiciel und O. Landwehr (Hrsg.), Oxford University Press, Oxford. [9]

Committee on Standards in Public Life (2014), *Ethical standards for providers of public services*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/336942/CSPL_EthicalStandards_web.pdf. [14]

Government of Canada (2019), "Code of Conduct for Procurement", https://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/app-acq/cndt-cndct/contexte-context-eng.html (Abruf: 18. November 2019). [10]

Government of Canada (2012), "Values and Ethics Code for the Public Sector", https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=25049 (Abruf: 18. November 2019). [7]

Hanna, R., V. Crittenden und W. Crittenden (2013), "Social Learning Theory: A Multicultural Study of Influences on Ethical Behavior", *Journal of Marketing Education*, Vol. 35/1, S. 18-25, https://doi.org/10.1177/0273475312474279. [16]

HATVP (o. J.), "Prevent Conflict of Interest", Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, Paris, https://www.hatvp.fr/en/high-authority/ethics-of-publics-officials/list/#prevent-conflict-of-interest-rp (Abruf: 18. November 2019). [17]

Heywood, P. et al. (2017), *Integrity and Integrity Management in Public Life*, University of Birmingham, https://research.birmingham.ac.uk/portal/files/42921002/D11_4_FINAL_combined.pdf. [2]

OECD (2018), *Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Counter Corruption*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264297067-en. [15]

OECD (2017), *OECD-Empfehlung des Rats zu Integrität im öffentlichen Leben*, OECD, Paris, https://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity. [1]

OECD (2013), *OECD Integrity Review of Italy: Reinforcing Public Sector Integrity, Restoring Trust for Sustainable Growth*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264193819-en. [8]

OECD (2006), *OECD-Leitlinien für die Behandlung von Interessenkonflikten im öffentlichen Dienst*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264065147-de. [13]

OECD (2004), *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264104938-en. [12]

UNODC (2010), *Travaux Préparatoires of the negotiations for the elaboration of the United Nations Convention against Corruption*, Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung, Wien, http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Travaux/Travaux_Preparatoires_-_UNCAC_E.pdf. [6]

Wegner, S., J. Schöberlein und S. Biermann (2013), *Motivating Business to Counter Corruption: A Practitioner Handbook on Anti-Corruption Incentives and Sanctions*, Humboldt-Viadrina School of Governance, https://www.governance-platform.org/wp-content/uploads/2016/11/HVSG_ACIS_PractitionerHandbook_20131121.pdf. [4]

Zúñiga, N. (2018), "Behavioural changes against corruption"*, U4 Helpdesk Answer*, No. 2018/11, U4 Anti-Corruption Resource Centre, Bergen, https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/behavioural-changes-against-corruption-2018.pdf. [5]

## Anmerkungen

[1] VN-Generalversammlung, „Action against corruption", UNGAOR, 51. Sitzung, UN Doc A/Res/51/59 (28. Januar 1997).

[2] Europarat, *Empfehlung des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zu Verhaltenskodizes für Amtsträger* (Nr. R [2000] 10).

# 5 Gesamtgesellschaftlicher Ansatz

In diesem Kapitel wird der Begriff „gesamtgesellschaftlich“ erläutert, der in der Empfehlung des Rates der OECD zu Integrität im öffentlichen Leben als ein wichtiger Grundsatz verankert wurde. Im Kern geht es um die Frage, wie der öffentliche Dienst gemeinsam mit dem Privatsektor, der Zivilgesellschaft und Einzelpersonen eine Kultur der Integrität aufbauen kann. Insbesondere wird beleuchtet, wie der Staat Unternehmen dabei unterstützen kann, verantwortungsbewusst zu handeln und Bestechung zu verhindern. Zudem werden verschiedene Strategien vorgestellt, um die rechtlichen Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, dass zivilgesellschaftliche Organisationen eine interne Integritätssicherung gewährleisten können. Auf die Bedeutung von Sensibilisierungskampagnen und politischer Bildung wird ebenfalls eingegangen, wobei auch die wichtige Rolle des*der Einzelnen unterstrichen wird. Des Weiteren wird thematisiert, wie festgefahrene gesellschaftliche Normen die Integrität im öffentlichen Dienst untergraben und wie der Staat mit einem gesamtgesellschaftlichen Ansatz dagegen vorgehen kann.

## 5.1. Warum ist ein gesamtgesellschaftlicher Ansatz wichtig?

Integrität im öffentlichen Leben ist nicht nur Sache von Behörden und anderen staatlichen Einrichtungen: Wir alle gestalten das gesellschaftliche Miteinander – sei es als Unternehmen, Zivilgesellschaft oder Privatperson. Mit unserem Verhalten stärken oder schwächen wir die Integrität in unserer Gesellschaft. Da Unternehmen, Zivilgesellschaft und Bürger*innen im ständigen Austausch mit öffentlich Bediensteten stehen, sie eine entscheidende Rolle beim Setzen der öffentlichen Agenda spielen und öffentliche Entscheidungsprozesse stark beeinflussen, tragen sie auch eine Mitverantwortung für Integrität im öffentlichen Leben. Alle unsere Entscheidungen haben einen Effekt. Wer Zeug*in von Korruption wird, kann entweder die Augen davor verschließen und so selbst zu einem Opfer von Korruption werden oder Verstöße als solche erkennen und sich aktiv für Integrität einsetzen.

In ihrer Empfehlung zu Integrität im öffentlichen Leben fordert die OECD die Länder auf, in „Zusammenarbeit mit dem Privatsektor, der Zivilgesellschaft und Einzelpersonen eine gesamtgesellschaftliche Kultur der Integrität im öffentlichen Leben [zu] fördern, insbesondere indem sie:

a) im öffentlichen Integritätssystem die Rolle anerkennen, die der Privatsektor, die Zivilgesellschaft und Einzelpersonen spielen, wenn es um die Achtung von Werten der Integrität im Umgang mit dem öffentlichen Sektor geht, indem sie insbesondere den Privatsektor, die Zivilgesellschaft und Einzelpersonen zur Erhaltung dieser Werte als gemeinsame Aufgabe ermutigen,
b) entsprechende Akteure an der Entwicklung, regelmäßigen Aktualisierung und Umsetzung des öffentlichen Integritätssystems beteiligen,
c) die Gesellschaft auf die Vorteile von Integrität im öffentlichen Leben aufmerksam machen, die Toleranz für Verstöße gegen öffentliche Integritätsstandards abbauen und gegebenenfalls für Einzelpersonen und insbesondere in Schulen Kampagnen zur Förderung von politischer Bildung über Integrität im öffentlichen Leben durchführen,
d) den Privatsektor und die Zivilgesellschaft in die zusätzlichen Vorteile von Integrität im öffentlichen Leben einbeziehen, die sich aus der Wahrung von Integrität im Geschäftsleben und bei gemeinnützigen Handlungen ergeben, und die aus guten Verfahrensweisen gewonnenen Erkenntnisse teilen und darauf aufbauen“ (OECD, 2017[1]).

## 5.2. Was ist ein gesamtgesellschaftlicher Ansatz?

Unter Integrität im öffentlichen Leben ist „die konsequente Ausrichtung und Befolgung von gemeinsamen ethischen Werten, Prinzipien und Normen zur Bewahrung des öffentlichen Interesses und dessen Bevorzugung gegenüber privaten Interessen im öffentlichen Sektor“ zu verstehen (OECD, 2017[1]). Ein gesamtgesellschaftlicher Ansatz zu Integrität im öffentlichen Leben bedeutet, dass sich Unternehmen, zivilgesellschaftliche Organisationen und Bürger*innen verpflichten, im Kontakt mit der öffentlichen Verwaltung die ethischen Normen, Grundsätze und Werte der Gesellschaft einzuhalten. Wie diese Verpflichtung konkret aussieht, hängt von der gesellschaftlichen Rolle des jeweiligen Akteurs ab. Für Unternehmen kann es bedeuten, bei der Ausübung ihrer Geschäftstätigkeiten Umwelt- und Menschenrechtsnormen einzuhalten, ihren fairen Beitrag zum Steueraufkommen zu leisten, keine Bestechungsgelder anzubieten und sicherzustellen, dass ihre Lobbyarbeit mit den langfristigen Nachhaltigkeitszielen des Unternehmens übereinstimmt. Für zivilgesellschaftliche Organisationen kann es die Einhaltung öffentlicher Integritätsstandards bedeuten, wenn sie z. B. als Dienstleister auftreten oder sich für bestimmte politische Themen einsetzen. Für Einzelpersonen kann es bedeuten, die Vorschriften für den Umgang mit Amtsträger*innen oder für den Zugang zu öffentlichen Geldern einzuhalten, beispielsweise indem sie öffentliches Eigentum schützen, keine Sozialleistungen erschleichen oder Steuern hinterziehen und beobachtete Korruptions- und Betrugsfälle melden.

Die folgenden Elemente sind wichtige Stellschrauben zur Förderung eines gesamtgesellschaftlichen Ansatzes:

- Unternehmen legen Integritätsstandards für den Umgang mit der öffentlichen Verwaltung fest und setzen diese um.
- Zivilgesellschaftliche Organisationen legen Integritätsstandards für den Umgang mit der öffentlichen Verwaltung fest und setzen diese um.
- Es werden Werte zur Stärkung der Integrität im öffentlichen Leben festgelegt, deren Einhaltung als gesellschaftliche Gemeinschaftsaufgabe betrachtet wird.
- Betroffene Akteure werden am Aufbau, an der Aktualisierung und an der Umsetzung des öffentlichen Integritätssystems beteiligt.

### *5.2.1. Unternehmen legen Integritätsstandards für den Umgang mit der öffentlichen Verwaltung fest und setzen diese um*

Die Rolle, die der Staat bei der Sicherung der öffentlichen Integrität in seinen Beziehungen mit den Unternehmen spielt, wird in internationalen Übereinkommen, Standards und Leitlinien anerkannt.[1] Durch entsprechende rechtliche Rahmenbedingungen kann der Staat gezielt darauf hinwirken, integres Verhalten von Unternehmen gegenüber der öffentlichen Verwaltung zu fördern. Gemeint sind hier nicht nur Antikorruptionsmaßnahmen, sondern auch Regeln für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln, wie z. B. Vorschriften für den Schutz von Menschenrechten, Umwelt oder Verbraucherinteressen, oder internationale Arbeits- und Steuernormen sowie Corporate-Governance-Strukturen. Auch die Frage, wie sich Unternehmen durch Lobbyarbeit und Parteienfinanzierung am politischen Entscheidungsprozess beteiligen (z. B. durch „verantwortungsvolle Einflussnahme“), ist Teil der Unternehmenspolitik für Integrität im öffentlichen Leben.

Die übliche Praxis sind heute gesonderte Gesetzgebungsinitiativen zu Korruptionsbekämpfung, verantwortungsvollem unternehmerischem Handeln und Integrität im öffentlichen Leben, die in separaten Unternehmensrichtlinien und Maßnahmen münden. In vielen Ländern sind Unternehmen z. B. verpflichtet, ein Compliance-Programm zur Bekämpfung von Bestechung aufzulegen, das unternehmenseigene Antikorruptionsrichtlinien, Schulungsprogramme, Meldewege sowie Strukturen für Risikomanagement und Innenrevision umfasst. Beispielgebend waren dabei der US Foreign Corrupt Practices Act und der UK Bribery Act. Mit Sapin II führte Frankreich unlängst ein Gesetz ein, das Unternehmen dazu verpflichtet, ein Antikorruptionsprogramm zur Erkennung und Bewältigung von Korruptionsrisiken einzuführen; wer dem nicht Folge leistet, wird bestraft. Gleichzeitig wurde mit dem Gesetz die französische Antikorruptionsbehörde AFA eingerichtet. Setzt ein Unternehmen kein wirksames Antikorruptionsprogramm um, kann es dafür von der AFA zur Verantwortung gezogen werden, selbst wenn keine Korruption vorliegt. Darüber hinaus gibt es Gesetze, die Unternehmen dabei helfen sollen, verantwortungsvoll zu handeln. Aktuelle Beispiele sind hier der Modern Slavery Act in Australien (2018), das Loi de Vigilance (Gesetz zur unternehmerischen Sorgfaltspflicht) in Frankreich (2017) und der Modern Slavery Act im Vereinigten Königreich (2015).

Auch verantwortungsvolle Einflussnahme ist häufig Gegenstand von Gesetzestexten und Unternehmensrichtlinien. Hier geht es darum, Integrität im Zusammenspiel zwischen den Unternehmen und der öffentlichen Verwaltung sicherzustellen, insbesondere im Bereich der Lobbyarbeit und der Parteienfinanzierung, aber auch bei Wechseln zwischen Politik und Wirtschaft (Drehtüreffekt). Durch Rechtsvorschriften und politische Maßnahmen kann der Staat Unternehmen gezielt dazu anreizen, interne Richtlinien zu Lobbytätigkeiten, zur Parteienfinanzierung und zur Beschäftigung ehemaliger Amtsträger*innen festzulegen. In Spanien werden Unternehmen durch einen entsprechenden Rechtsrahmen dazu gebracht, die Vorschriften zur Beschäftigung ehemaliger Amtsträger*innen einzuhalten (Kasten 5.1). Auch in Kanada hat die Bundesbehörde für öffentliche Auftragsvergabe die Möglichkeit, Unternehmen bei Verstößen gegen das Bundeslobbygesetz von öffentlichen Aufträgen auszuschließen (Government of Canada, 2017[2]).

### Kasten 5.1. Rechtsrahmen für eine bessere Einhaltung der Vorschriften zur Beschäftigung ehemaliger Amtsträger*innen in Spanien

Um Interessenkonflikte möglichst zu vermeiden, verschärfte Spanien mit dem Gesetz Nr. 9/2017 die Auskunftspflicht über die Beschäftigung hochrangiger Amtsträger*innen. Danach gilt für hochrangige Bedienstete nach Austritt aus dem öffentlichen Dienst eine zweijährige Karenzzeit, in der sie keine Tätigkeit in der freien Wirtschaft aufnehmen dürfen, bei der sie unmittelbar mit ihrem früheren Zuständigkeitsbereich in Berührung kommen. Unternehmen, die Personen einstellen, die gegen dieses Verbot verstoßen, werden von öffentlichen Verträgen ausgeschlossen (sofern der Verstoß im Amtsblatt bekanntgegeben wurde). Der Ausschluss gilt für die gesamte Dauer der Beschäftigung der betreffenden Personen bis zu zwei Jahre nach ihrem Austritt aus dem öffentlichen Dienst.

Quelle: Informationen des Amts für Interessenkonflikte, 2019.

Zur wirksamen Sicherung von Integrität im öffentlichen Leben müssen Antikorruptionsmaßnahmen, verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln und verantwortungsvolle Einflussnahme ineinandergreifen. Um Überschneidungen und Lücken zu vermeiden, können daher politische Leitlinien darüber sinnvoll sein, wie diese unterschiedlichen Bereiche einander ergänzen. Der Gedanke dahinter beruht auf bewährten Verfahren aus dem Due-Diligence-Bereich bzw. der Erkenntnis, dass diese unterschiedlichen Funktionen innerhalb der Unternehmen nicht getrennt voneinander, sondern Hand in Hand arbeiten sollten. Die betreffenden Abteilungen und Funktionen müssen miteinander vernetzt werden – insbesondere die Personalabteilung, der operative Bereich und die Fertigung, die Rechtsabteilung, die Compliance- und Ethikbeauftragten, der Einkauf, die Vertriebs- und Marketingabteilung, die Abteilung für Außenbeziehungen, das Risikomanagement und die Revisionsabteilung sowie die Geschäftsleitung und der Vorstand/die Inhaber. Wie später noch weiter ausgeführt wird, kann der Staat versuchen, das Thema um den Blickwinkel einer „Integritätskultur“ zu erweitern, um die Umsetzung solcher Programme zu unterstützen.

Ein kohärenter Rechtsrahmen für Integrität im öffentlichen Leben ist nur ein Teil der Lösung, um integres Verhalten in Unternehmen zu fördern. Die Umsetzung der Maßnahmen ist genauso wichtig. Ein erster Schritt kann hier die Sensibilisierung der Unternehmen für Integritätsstandards sein (vgl. Kapitel 4). Auch eine Kombination aus Sanktions- und Anreizmechanismen kann gut funktionieren, um die Umsetzung der Standards zu unterstützen. Sanktionen sollten wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein. Mögliche Formen sind z. B. Bußgelder, Inhaftierung, Beschlagnahme von Erträgen, Vertragsstrafen, Suspendierung oder Dienstenthebung, Verweigerung staatlicher Hilfen oder Schadenshaftung (UNODC, 2013[3]). Durch Anreize wird hingegen das Engagement eines Unternehmens für soziale Verantwortung belohnt, etwa durch eine Vorzugsbehandlung bei staatlichen Hilfen (z. B. Steuererleichterungen und Exportkrediten), zusätzliche Geschäftschancen (z. B. durch Erstellung einer Liste vertrauenswürdiger Unternehmen, die nachweislich gute Integritätspraktiken anwenden) oder mildere Sanktionen in anderen Bereichen (UNODC, 2013[3]).

Neben Sanktions- und Anreizregelungen kann der Staat auch Leitlinien einsetzen, um den Unternehmen dabei zu helfen, Compliance-Programme für Integrität gegenüber der öffentlichen Verwaltung auf den Weg zu bringen. Solche Programme können einen erheblichen Effekt haben: Daten belegen, dass zwischen Unternehmen mit einer klaren Nachhaltigkeitspolitik und der Wirtschaftsleistung ein starker Zusammenhang besteht (Clark, G., A. Feiner und M. Viehs, 2015[4]). Solche Unternehmen sind operativ besser aufgestellt und ihre Nachhaltigkeitspolitik wirkt sich positiv auf die Investitionen aus (Clark, G., A. Feiner und M. Viehs, 2015[4]).

Die Erfahrung der Vergangenheit zeigt allerdings, dass Compliance-Programme zur Bestechungsbekämpfung und zur Förderung von verantwortungsvollem unternehmerischem Handeln zu formalen Strukturen werden können, die nur mehr auf die starre Einhaltung von Vorschriften abzielen, anstatt eine echte Inte-

gritätskultur zu schaffen. Das bereits erwähnte Silodenken ist auch bei Compliance-Programmen ein Problem: Losgelöst von den Kernabteilungen des Unternehmens, werden sie häufig nur als Beiwerk gesehen. Viele halten Compliance-Programme für Kosmetik, bei der es hauptsächlich darum geht, sich einen „Konformitätsstempel" zu holen und kostspielige Strafen zu vermeiden – anstatt darum, Probleme in der Unternehmenskultur anzupacken, die zu Integritätsverstößen führen (Langevoort, 2016[5]; Krawiec, 2003[6]). Aus der Verhaltenswissenschaft ist außerdem bekannt, dass ein zu starker Fokus auf Kontrolle und Sanktionen die innere Motivation für integres Verhalten hemmen kann und die Bereitschaft für ethisches Verhalten dadurch abnimmt (Lambsdorff, 2015[7]).

Um Unternehmen dabei zu unterstützen, Compliance-Programme für Integrität im öffentlichen Leben systematisch in ihre Kernabläufe einzubinden, könnte die Politik den Blick stärker auf die Förderung einer „Integritätskultur" richten. Der Fokus sollte nicht mehr allein auf der formellen Regeltreue liegen. Die Unternehmen sollten vielmehr dazu angeregt werden, informelle Aspekte ihrer Unternehmenskultur, die die Integrität im öffentlichen Leben beeinträchtigen könnten, zu ändern. Zu diesen Aspekten gehören z. B. die Vorbildfunktion und das Engagement der Unternehmensleitung, Vergütungs- und Bonusstrukturen, Mitsprachemöglichkeiten, interne Teamdynamiken und die Beziehungen zu externen Akteuren (Taylor, 2017[8]). In der Tabelle 5.1 sind Einzelheiten dazu aufgeführt.

### Tabelle 5.1. Die fünf Ebenen einer Kultur der Ethik

| Ebene | Beschreibung |
|---|---|
| Individuum | Ob eine Kultur der Ethik gefördert oder untergraben wird, hängt u. a. davon ab, wie die Leistung der Mitarbeiter*innen gemessen wird und wie diese belohnt werden. Wo Druck besteht, bestimmte Wachstumsziele um jeden Preis zu erreichen – nach dem Motto „der Zweck heiligt die Mittel" –, ist unethisches Verhalten vorprogrammiert. Das Vergütungssystem ist deshalb ein guter Ansatzpunkt, um mit dem Aufbau einer ethischen Unternehmenskultur zu beginnen.<br>Durch Initiativen zur Förderung von Vielfalt und Inklusion treten die Mitarbeiter*innen mit ihrer ganzen Persönlichkeit auf: Wer nicht das Gefühl hat, einen Teil seiner sozialen Identität verstecken zu müssen, um sich einer Leitkultur anzupassen, der sieht seine eigenen Werte weniger stark im Konflikt mit den Werten der Einrichtung und drückt sich selbstsicherer aus – wodurch ethische Bedenken eher geäußert werden. |
| Zwischen Individuen | Auch die Interaktion der Mitarbeiter*innen über verschiedene Hierarchieebenen hinweg ist für ein Unternehmen wichtig. Machtmissbrauch ist eine der Hauptursachen für eine ungesunde Unternehmenskultur. Wenn Entscheidungen über Beförderungen und Vergütungen ungerecht und politisch erscheinen, verlieren Aussagen zu den Unternehmenswerten an Bedeutung und die Mitarbeiter*innen beginnen, eigene Ziele zu verfolgen. Für eine Kultur der Ethik auf zwischenmenschlicher Ebene braucht es sinnvolle Schutzmechanismen, die es auch den Mitarbeiter*innen und betroffenen Akteuren mit der geringsten Machtstellung ermöglicht, Bedenken zu äußern und auf Missstände hinzuweisen.<br>Führungskräfte müssen ihre besondere Rolle beim Aufbau einer Organisationskultur und bei der Einhaltung ethischer Standards anerkennen und lernen, sorgfältig mit ihrer Macht umzugehen. |
| Gruppe | Die Sozialisierung in Gruppen und der Aufbau zwischenmenschlicher Beziehungen sind wesentliche Eigenschaften unserer menschlichen Kultur. Im Arbeitsleben spielen in diesem Zusammenhang vor allem Teams und Gruppen von Mitarbeiter*innen eine Rolle. Da die geografische Verortung vieler Unternehmen und damit auch die räumliche Bindung der Belegschaft abnimmt, wird es immer schwieriger, eine einheitliche Unternehmenskultur festzulegen. Durch den Fokus auf ihre Teams kann die mittlere Managementebene auf einen Kulturwandel hinwirken, Teamdynamiken verändern und die Zusammenarbeit verbessern.<br>Ein erfolgreiches Team zeichnet sich nicht nur durch klare Rollen und Aufgaben aus, sondern auch durch ein Gefühl der Sicherheit. Fühlen sich die Mitarbeiter*innen sicher dabei, Risiken einzugehen und eigene Ideen und Meinungen zu äußern, wird ein Team kreativer und erfolgreicher und handelt ethisch korrekter. |
| Zwischen Gruppen | Beim Aufbau einer Kultur der Ethik ist eine gute Beziehung zwischen den einzelnen Gruppen von großer Bedeutung. Wird ein Team gefeiert, dessen Erfolg möglicherweise auf fragwürdigem Verhalten beruht, wird ihm eine Macht verliehen, die nur schwer angreifbar ist. Dadurch können unternehmensweit Werte untergraben werden. Nachhaltigkeits- und Compliance-Teams müssen oft um Einfluss und Ressourcen kämpfen; sind ihre Mitglieder Teil einer Arbeitsgruppe mit mehreren Weisungslinien (Matrixorganisation), kann das die Rechenschaft schwächen. |
| Zwischen Unternehmen | Bei den meisten Diskussionen zum Thema Unternehmenskultur geht es hauptsächlich um interne Beziehungen. Mitarbeiter*innen haben allerdings auch ein sehr gutes Gespür dafür, wie ihr Arbeitgeber mit Lieferanten, Wettbewerbern und zivilgesellschaftlichen Akteuren umgeht. Die Schaffung starker, vertrauensvoller Beziehungen zu anderen Stakeholdern ist daher auch eine gute Investition in die eigene Unternehmenskultur. Außerdem müssen Unternehmen sicherstellen, dass ihre Unternehmenswerte und ihr Leitbild mehr sind als schöne Worte auf einer schicken Website. Wirtschaftlicher Erfolg und die Einhaltung wichtiger Werte sind kein Gegensatz. Gleichwohl bedeutet eine ethische Unternehmenskultur manchmal auch, auf ein lukratives Geschäft zu verzichten. Sicher ist, dass die Mitarbeiter*innen zur Kenntnis nehmen, wie sich ihr Unternehmen nach außen verhält. |

Quelle: Taylor (2017[8]).

Der Staat kann Unternehmen dabei helfen, eine Ethikkultur zu schaffen, indem er diese Aspekte zu einem verpflichtenden Teil der Berichterstattung macht. Im Vereinigten Königreich und in den Vereinigten Staaten sehen die Finanzaufsichtsregeln z. B. vor, dass in die Prüfungsmechanismen eine „kulturelle Perspektive" integriert wird. In den USA verpflichtet die Börsenaufsichtsbehörde FINRA beispielsweise Unternehmen dazu, über kulturelle Aspekte zu berichten, und auch das Office of the Comptroller of the Currency verpflichtet leitende Angestellte und Direktor*innen von Banken dazu, zu beobachten, ob wichtige Zusagen im Zusammenhang mit kulturellen Aspekten eingehalten werden (Filabi, A. und C. Bulgarella, 2018[9]).

In immer mehr Ländern muss das Compliance-Programm eines Unternehmens zunächst extern geprüft werden, bevor das Unternehmen Zugang zu öffentlichen Aufträgen und anderen öffentlichen Gütern erhält. Wird eine solche Prüfung verlangt, sollte in den entsprechenden Leitlinien dennoch klargestellt werden, dass eine Zertifizierung weder das Risiko einer Integritätsverletzung beseitigt noch Immunität gegen eine Ermittlung oder die Verfolgung von Korruption bedeutet. So legt das Justizministerium des Vereinigten Königreichs in seiner Adequate Procedures Guidance den Unternehmen zwar eine externe Prüfung ihres Systems für Korruptionsbekämpfung nahe, gleichzeitig wird jedoch betont, dass eine Akkreditierung kein Wundermittel gegen unethisches Verhalten ist (Ministry of Justice, 2010[10]).

Bei kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) können externe Prüfungen schwieriger sein, weil sie vermutlich nicht in der Lage sind, solche Programme ohne zusätzliche Unterstützung umzusetzen. Da 99 % aller Unternehmen in den OECD-Ländern KMU sind und diese mehr als die Hälfte der Erwerbstätigen in der freien Wirtschaft beschäftigen (OECD, 2019[11]), könnte eine feinere Abstufung der Berichtspflichten sinnvoll sein, um unabhängig von Sektor und Branche alle Unternehmen einzubeziehen. Die Länder sollten prüfen, wie sie Sanktions- ebenso wie Anreizsysteme gezielter auf die Anforderungen von KMU abstimmen können und wie dies durch Informations- und Schulungsangebote ergänzt werden könnte.

### *5.2.2. Zivilgesellschaftliche Organisationen legen Integritätsstandards für den Umgang mit der öffentlichen Verwaltung fest und setzen diese um*

Organisationen der Zivilgesellschaft sind für die Förderung des Gemeinwohls enorm wichtig. Mit ihrer Zweckorientierung ist es zivilgesellschaftlichen Organisationen häufig gelungen, gesellschaftliche Probleme anzupacken, denen weder der Staat noch die Wirtschaft große Beachtung schenkten. Die Rolle der Zivilgesellschaft hat sich in den letzten Jahren gewandelt und zivilgesellschaftliche Organisationen signalisieren aktiv ihren Wert als Vermittler, verbindende Kraft, Innovationstreiber sowie Dienstleister und Fürsprecher (Weltwirtschaftsforum und KPMG International, 2013[12]). Sie sind in nationalen und internationalen Angelegenheiten inzwischen eine wichtige Größe und arbeiten sowohl mit der Politik als auch mit der Wirtschaft zusammen, um wichtigen Herausforderungen gemeinsam zu begegnen.

Zur Ausübung ihrer Funktionen wird zivilgesellschaftlichen Organisationen oft ein Sonderstatus zuerkannt, der Steuerfreiheit und andere Vorteile beinhaltet und den Zugang zu öffentlichen Aufträgen ermöglicht. Darüber hinaus erhalten sie Gelder von Unternehmen oder Privatpersonen. Der Staat, die Wirtschaft und die breite Öffentlichkeit erwarten von ihnen, dass sie sich beispielhaft und integer verhalten, dass sie entsprechend ihrer Mission handeln und dass sie vertrauenswürdig sind. Integrität im öffentlichen Leben ist deshalb nicht nur für den Staat und die Unternehmen wichtig – sie spielt auch für die Legitimierung zivilgesellschaftlicher Organisationen eine wesentliche Rolle. Integritätsverletzungen und Verstöße gegen die Good Governance können sich negativ auswirken und die Legitimität zivilgesellschaftlicher Organisationen aus Sicht der Regierung und der Öffentlichkeit untergraben, wodurch die Nachhaltigkeit ihrer Tätigkeiten wie auch ihre Finanzierung gefährdet werden. Mit einem Integritätssystem garantieren diese Organisationen gegenüber öffentlichen und privaten Geldgebern, aber auch gegenüber der breiten Öffentlichkeit, dass alle erhaltenen Gelder kosteneffizient eingesetzt werden.

Um die Verwendung öffentlicher Integritätsstandards in zivilgesellschaftlichen Organisationen zu fördern, muss der Staat für einen klaren Rechtsrahmen für ihre Anwendung sorgen (vgl. Kapitel 13). Außerdem

kann der Rechtsrahmen gezielt dafür genutzt werden, integres Verhalten zivilgesellschaftlicher Organisationen gegenüber öffentlichen Stellen zu fördern, z. B. indem Organisationen mit Rechtspersönlichkeit Antikorruptionsgesetzen unterworfen werden oder sie zu einer soliden Governance-Struktur verpflichtet werden. Diese Struktur kann klare Rechenschaftslinien, Integritätsstandards, Innenrevisions- und Risikomanagementmaßnahmen sowie Transparenz bei den Tätigkeiten und bei der Mittelverwendung beinhalten.

Neben rechtlichen und politischen Maßnahmen zur Förderung der Integrität zivilgesellschaftlicher Organisationen gegenüber der öffentlichen Verwaltung müssen sie auch wirksame Rechenschaftsmechanismen vorweisen. Die Grundsätze aus der Empfehlung zu Integrität im öffentlichen Leben der OECD (z. B. Standards, Führungsstärke, Kapazitätsaufbau, Offenheit und Risikomanagement) sind auch gut zur Integritätssicherung in zivilgesellschaftlichen Organisationen geeignet.

Ein konkretes Tool zur Stärkung ihrer Integrität ist der Global Standard for CSO Accountability, der von einer Gruppe zivilgesellschaftlicher Organisationen erarbeitet wurde, die auf das Thema Rechenschaft spezialisiert sind. Das Dokument umfasst zwölf Selbstverpflichtungen und bietet zivilgesellschaftlichen Organisationen eine Richtschnur zur Verbesserung ihrer Rechenschaftspraktiken (Tabelle 5.2).

### Tabelle 5.2. Die zwölf Selbstverpflichtungen des Global Accountability Standard

| Cluster A: Was wir erreichen wollen | Cluster B: Wie wir Veränderung erreichen wollen | Cluster C: Wie wir arbeiten |
|---|---|---|
| Gerechtigkeit und Gleichstellung | Der Mensch im Mittelpunkt | Gestärkte und leistungsfähige Angestellte und Ehrenamtliche |
| Frauenrechte und Geschlechtergleichstellung | Starke Partnerschaften | Sinnvoller Umgang mit Ressourcen |
| Umweltschutz | Einsatz für grundlegende Veränderungen | Reaktionsschnelle Entscheidungen |
| Nachhaltiger positiver Wandel | Offene Organisationen | Verantwortungsvolle Führung |

Quelle: Global Standard for CSO Accountability (o. J.[13]).

Damit die Selbstverpflichtungen tatsächlich eingehalten werden, werden ausführliche Leitlinien (Auszug in Kasten 5.2) zu folgenden Themen bereitgestellt:

1. *Prozesse, Richtlinien und Strukturen*: Hier geht es darum, wie die Arbeit einer zivilgesellschaftlichen Organisation intern gestaltet werden kann, damit die Rechenschaftspflicht erfüllt werden kann.
2. *Feedback betroffener Akteure*: Diese Informationen sollen den Organisationen dabei helfen, die Auswirkung ihrer Arbeit auf betroffene Akteure besser zu verstehen; dazu wird dargelegt, wie die Meinungen dieser Akteure erhoben und evaluiert werden können.
3. *Leitfragen*: Diese Fragen sollen eine tiefere Reflexion über Herausforderungen zivilgesellschaftlicher Organisationen und mögliche Lösungen anregen.

### Kasten 5.2. Unterstützung zivilgesellschaftlicher Organisationen beim Festlegen eines wirksamen Rechenschaftsmechanismus: der Global Standard for Accountability

Es folgt ein Auszug aus den Leitlinien für einen sinnvollen Umgang mit Ressourcen.

**„10. Sinnvoller Umgang mit Ressourcen:** Wir gehen verantwortungsvoll mit unseren Ressourcen um, um unsere Ziele zu erreichen und dem Gemeinwohl zu dienen.

Die effiziente, wirksame und ethische Nutzung finanzieller und anderer Ressourcen ist für zivilgesellschaftliche Organisationen von großer Bedeutung, um ihre Programme umzusetzen, die gewünschten Ergebnisse zu erzielen und das Vertrauen der betroffenen Akteure zu stärken. Zivilgesellschaftliche

Organisationen müssen sich an allgemein anerkannte Rechnungslegungsstandards halten, strenge Finanzkontrollen sicherstellen und die Gefahr einer missbräuchlichen Mittelverwendung verringern, indem sie verantwortungsvoll mit ihren Ressourcen umgehen.

Wesentliche Maßnahmen sind: Beschaffung von Ressourcen im Einklang mit Werten und Zielen, verantwortungsvoller Umgang mit Ressourcen und Einhaltung professioneller Rechnungslegungsstandards, Sicherstellung strenger Finanzkontrollen zur Minderung der Risiken von Korruption, Bestechung, missbräuchlicher Mittelverwendung und von Interessenkonflikten, offene und transparente Angabe der Herkunft der Ressourcen und ihrer Verwendung.

Was trifft auf Ihre Organisation zu?

1. Verfügt Ihre Organisation über wirksame Leitlinien und Verfahren für ethisches Fundraising, die ethische Auftragsvergabe und die ethische Verwendung und Verwaltung von Ressourcen einschließlich Bestimmungen zur Beschaffung und Zuweisung von Geldern und Sachspenden, Betrugsprävention, den Umgang mit Verdachts- und erwiesenen Fällen von Korruption und der missbräuchlichen Verwendung von Ressourcen sowie zu Interessenkonflikten?
2. Verwendet Ihre Organisation die verfügbaren Gelder entsprechend dem Haushaltsplan und für die vorgesehenen Zwecke, um strategische Ziele zu erreichen?
3. Stellt Ihre Organisation sicher, dass die Ausgaben einem regelmäßigen Monitoring unterzogen werden, unabhängige Rechnungsprüfungen nach professionellen Rechnungslegungsstandards durchgeführt und veröffentlicht werden und empfohlene Änderungen umgesetzt werden?
4. Kauft Ihre Organisation Waren und Dienstleistungen nach transparenten Ausschreibungsverfahren?
5. Gibt Ihre Organisation offen Auskunft über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel?“

Quelle: Global Standard for CSO Accountability (o. J.[13]).

### *5.2.3. Es werden Werte zur Stärkung der Integrität im öffentlichen Leben festgelegt, deren Einhaltung als gesellschaftliche Gemeinschaftsaufgabe betrachtet wird*

Neben Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Organisationen können auch Privatpersonen einen wichtigen Beitrag zur Schaffung einer Kultur der Integrität in der Gesellschaft leisten. Wenn der Staat verbindliche Standards für die Integrität im öffentlichen Leben im Rechtsrahmen verankert und das Bewusstsein für die Kosten von Korruption und die Vorteile von Integrität im öffentlichen Leben schärft, entwickelt die Gesellschaft einen stärkeren Bezug zu diesem Thema und die Toleranz gegenüber Integritätsverletzungen sinkt.

#### *Festlegen von Integritätsstandards für Einzelpersonen*

Die Bürger*innen kommen in vielfältiger Weise mit der öffentlichen Verwaltung in Berührung, etwa wenn sie öffentliche Dienstleistungen in Anspruch nehmen, Sozialleistungen und öffentliche Gelder beziehen oder öffentliche Räume und Güter nutzen (z. B. öffentliche Grünanlagen oder Verkehrsmittel). Um ihre Verantwortung im öffentlichen Integritätssystem anzuerkennen, braucht es einen entsprechenden Rechtsrahmen, um korrupte Handlungen wie Bestechung und missbräuchliche Einflussnahme zu verbieten und z. B. die Zahlung von Steuern, den Bezug von Sozialleistungen oder die Nutzung öffentlicher Räume und Dienstleistungen zu regeln.

#### *Sensibilisierungskampagnen stärken das Engagement für Integrität im öffentlichen Leben*

Sensibilisierungskampagnen sind eines der Hauptinstrumente, die der Staat einsetzen kann, um das Bewusstsein der Bevölkerung für Integrität im öffentlichen Leben zu schärfen. Solche Kampagnen behandeln

ein konkretes Thema und richten sich an eine bestimmte Zielgruppe, sei es intern, innerhalb einer Organisation oder Gruppe, oder extern, in der breiteren Öffentlichkeit. Dabei können verschiedene Kanäle bespielt werden, von traditionellen Medien (Rundfunk, Fernsehen, Print) bis hin zu Social Media (YouTube, Twitter, Facebook usw.), oder traditionelle und neue Kommunikationskanäle kombiniert werden.

Die Sensibilisierung für Integrität und Korruptionsbekämpfung kann allerdings auch negative Nebeneffekte erzeugen. So kann beispielsweise der Eindruck entstehen, dass es immer mehr Korruption gibt. Die Bürger*innen können auch zunehmend das Interesse verlieren und die Motivation zur Einhaltung öffentlicher Integritätsnormen kann sinken. Bei der Entwicklung solcher Kampagnen ist es deshalb sehr wichtig, die gesellschaftlichen Herausforderungen im Hinblick auf Integrität genau zu kennen und eine Sensationalisierung der Thematik zu vermeiden (Tabelle 5.3). Glaubhafte und authentische Daten und Fakten können ebenfalls dazu beitragen, dass sich die Zielgruppe von den Kernbotschaften angesprochen fühlt (Mann, 2011[14]).

### Tabelle 5.3. Erfolgsfaktoren für verhaltensverändernde Kampagnen

| Ziel | Optionen |
|---|---|
| Kampagne auf eine bestimmte Zielgruppe ausrichten | • Bestehende Meinungen und Einstellungen anerkennen<br>• Thema für die Öffentlichkeit verständlich darstellen<br>• Thema kulturspezifisch anpassen<br>• Thema aus Sicht der Zielgruppe betrachten<br>• Pilot- oder Testkampagne durchführen und Ergebnisse beobachten |
| Gesellschaftliches Verantwortungsgefühl erzeugen | • Das betreffende Verhalten in der Gesellschaft nach moralischen Standards inakzeptabel machen<br>• Bedeutung des Themas für die Gesellschaft als Ganzes hervorheben und Folgen für das Leben von Menschen aufzeigen |
| Gefühl der eigenen Handlungsmöglichkeiten stärken | • Gefühl der Eigenkontrolle, Motivation, Wissen und Kompetenz aufbauen<br>• Alternative Verhaltensweisen vorstellen |
| Zum Handeln ermutigen | • Über nötige Schritte aufklären, z. B. die richtigen Verfahren zur Meldung von Korruption |

Quelle: Adaptiert aus Mann (2011[14]).

Mit Sensibilisierungskampagnen kann gegen die Auffassung vorgegangen werden, unethisches Verhalten könnte gerechtfertigt sein. Die kann z. B. gelingen, indem ein bewusster Zusammenhang zwischen der eigenen Haltung zu Integrität und dem Nutzen von Integrität für die Allgemeinheit hergestellt wird. Die meisten Menschen wollen anderen nicht absichtlich schaden (Camerer, 2011[15]). Der Schaden, den eine Einzelperson mit ihrem unethischen Verhalten anrichtet, ist oft abstrakt und die direkte Auswirkung auf andere wird häufig nicht gesehen, sodass das eigene Verhalten in Ordnung scheint (Barkan, R., S. Ayal und D. Ariely, 2015[16]). Um diese Verhaltensmuster aufzubrechen, sollten Sensibilisierungskampagnen ein konkretes ethisches Dilemma aufgreifen, damit der*die Einzelne begreift, dass er*sie durch das eigene Verhalten anderen Personen, bestimmten Gruppen und der breiteren Öffentlichkeit schadet.

Ein weiteres Ziel einer Kampagne könnte es sein, den Bürger*innen eine konkrete Richtschnur dafür zu geben, wie sie zur Integritätssicherung beitragen können. Kleine Anstöße zur Einhaltung der Normen können das Verhalten von Einzelpersonen in korruptionsgefährlichen Situationen positiv beeinflussen (Köbis et al., 2015[17]). Ein solcher Anstoß kann z. B. sein, verschiedene Handlungsoptionen (wie Korruption gemeldet werden kann, wie man mit öffentlichen Amtsträger*innen zusammenarbeiten kann, um Integritätsverstöße zu vermeiden, usw.) oder alternative, nicht korrupte Verhaltensweisen aufzuzeigen (Kasten 5.3).

### Kasten 5.3. Sensibilisierungskampagnen als Inspirationsquelle für den aktiven Einsatz gegen Korruption

**Die Kampagne #Peruanosdeverdad der Hochrangigen Antikorruptionskommission in Peru**

Die Hochrangige Antikorruptionskommission (CAN Anticorrupción) Perus startete 2016 als Teil ihrer Integritätsstrategie die Kampagne #Peruanosdeverdad (was man in etwa mit „Wahrhaftige Peruaner“ oder „Echte Peruaner“ übersetzen könnte). Ziel der Kampagne ist es, integritätsschädigende gesellschaftliche Normen aufzubrechen und stattdessen neue, positive Normen zu etablieren, die eine gesellschaftliche Veränderung bewirken. Das YouTube-Video der Kampagne zeigt zu Beginn eine Reihe von Integritätsverletzungen wie Schmiergeldzahlungen, Verkehrsverstöße, Überfälle und Gelegenheitsdiebstahl. Auf die Bilder folgt sinngemäß der Spruch „Die Veränderung, die Peru braucht, beginnt bei jedem selbst“. Danach werden Bürger*innen mit Botschaften wie „#EchtePeruaner halten sich ans Gesetz“ oder „#EchtePeruaner zahlen kein Schmiergeld“ eingeblendet. Das Video zeigt Menschen aller Altersgruppen, darunter auch einen bekannten peruanischen Fußballspieler. Die zentrale Botschaft lautet: „Wie können wir vom Staat erwarten, dass er sich integer verhält und unser Land verbessert, wenn wir selbst nichts dafür tun?“.

Quelle: OECD (o. J.[18]); CONFIEP (2016[19]).

Die Politik kann Sensibilisierungskampagnen auch dafür nutzen, das Vertrauen der Bürger*innen in laufende Integritätsmaßnahmen zu stärken und sie zur Mitarbeit zu bewegen. Der jährlich stattfindende Tag der offenen Tür der deutschen Bundesregierung, bei dem das Bundeskabinett und die Staatssekretär*innen alle Bürger*innen einladen, sich über Politik und andere Fragen auszutauschen, ist ein gutes Beispiel dafür (Berlin.de, o. J.[20]). Die Bundesregierung nutzt den Tag der offenen Tür auch, um das Bewusstsein für Integritäts- und Antikorruptionsmaßnahmen zu schärfen.

#### *Vermittlung von Wissen, Kompetenzen und Verhaltensweisen zur Sicherung von Integrität durch politische Bildung*

Die Einbeziehung von Schulen ist enorm wichtig, um schon früh Integritätsnormen zu vermitteln. Als Orte des Dialogs und der Erkundung können Schulen dazu beitragen, dass die Schüler*innen von heute zu den Bürger*innen von morgen werden, die sich für Integrität im öffentlichen Leben stark machen. Bei der Bildungsarbeit zu Integrität im öffentlichen Leben geht es darum, Schüler*innen im Primar- und Sekundarbereich die Bedeutung von ethischem Verhalten vor Augen zu führen und sie mit dem Wissen und den Kompetenzen auszustatten, Korruption Widerstand zu leisten. Die Bildungsangebote zum Thema Integrität sind von Land zu Land unterschiedlich, je nach den Lehrplänen, dem Grad der Akteursbeteiligung (einschließlich politischer und finanzieller Unterstützung) und der Zusammenarbeit zwischen Bildungs- und Integritätsbehörden sowie anderen Akteuren, die an der ethischen Bildung von Kindern und Jugendlichen beteiligt sind.

In den meisten Ländern erfolgt die Vermittlung der Werte, die für Integrität im öffentlichen Leben eine Rolle spielen, entweder integriert in den Lehrplan oder über Bildungsmaßnahmen der Integritäts-/Antikorruptionsbehörden (OECD, 2018[21]). Länder, die das Thema Integrität in die Lehrpläne aufnehmen, bedienen sich meistens folgender Methoden: 1. Integritätsmodule werden in den bestehenden Unterricht eingebaut und/oder 2. Es werden Handbücher für Lehrkräfte und andere Begleitmaterialien bereitgestellt, die von den Schulen nach Bedarf verwendet werden. In Ungarn wird beispielsweise nach der ersten Methode verfahren, d. h. der bestehende Ethiklehrplan wurde um verschiedene Konzepte rund um Integrität und Korruptionsbekämpfung erweitert (OECD, 2018[21]). In Chile verwenden die Lehrkräfte – der zweiten Methode folgend – ein vom Nationalen Transparenzrat entwickeltes Quiz, mit dem bei Schüler*innen zwischen 10 und 16 Jahren spielerisch Wissen über Transparenz und Demokratie abgefragt wird und sie gleichzeitig in Teams zusammenarbeiten und sich messen können. In anderen Ländern führen Integritäts- oder Antikorruptionsbehörden entsprechende Bildungsmaßnahmen durch (Kasten 5.4).

### Kasten 5.4. Integritätsprogramm der Antikorruptionsbehörde in Portugal

In Portugal entwickelte der Rat für Korruptionsprävention (CPC) verschiedene Projekte für Lehrkräfte, Erwachsene und Schüler*innen (im Alter von 6-18 Jahren). Ziel der Projekte ist es, das Bewusstsein für die Ursachen und Folgen von Korruption zu schärfen und gleichzeitig Kompetenzen und Werte zu vermitteln, um Korruption zu bekämpfen. Der Rat organisiert Schulungen für Lehrkräfte und andere schulische Mitarbeiter*innen sowie für Eltern, um Korruption und Bestechung aus verschiedenen Blickpunkten zu beleuchten und sie dazu anzuregen, über ihre eigene Integritätsverantwortung und die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Folgen von Korruption nachzudenken.

Parallel dazu gibt es verschiedene Schüler*innenwettbewerbe, um das Bewusstsein und Engagement der Schüler*innen gegen Korruption zu stärken. Im Rahmen des Wettbewerbs „Bilder gegen Korruption“ (Imagens contra a Corrupção) erörtern die Schüler*innen unter pädagogischer Anleitung z. B. verschiedene Fragen rund um Betrug, Korruption und Bestechung und setzen das Gelernte danach bildnerisch um. Die besten Arbeiten werden anschließend von einer nationalen Jury ausgewählt und prämiert.

Ein anderes Projekt läuft unter dem Motto „Vorbeugen ist besser als Heilen“ (Mais Vale Prevenir). Hier arbeiten der Rat und die Schulen eng zusammen, um das Schulpersonal besser über die gesellschaftlichen Folgen von Korruption aufzuklären und sie zu ermutigen, den Schüler*innen das nötige Wissen und wichtige Kompetenzen zur Vermeidung von Korruption zu vermitteln. Unter pädagogischer Anleitung lesen die Schüler*innen diverse Texte und besprechen anschließend verschiedene Alltagssituationen im Zusammenhang mit Korruption. Danach werden sie aufgefordert, bildnerisch oder anderweitig festzuhalten, was sie über Betrug, Bestechung und Korruption gelernt haben. Die besten Arbeiten werden von einer nationalen Jury ausgezeichnet.

Quelle: Conselho de Prevenção da Corrupção (2018), Projetos Educativos (unveröffentlicht).

Unabhängig davon, wie Integritätsbildung im Einzelnen umgesetzt wird, empfiehlt es sich Synergien zu finden und zu nutzen, um die Lehrpläne nicht zu überladen. So kann das Thema Integrität im öffentlichen Leben z. B. eingebaut werden, wenn Menschenrechte, der Rechtsstaat oder das politische System eines Landes behandelt werden. Auch im Sprach- und Literaturunterricht können relevante Inhalte aufgegriffen werden, wenn die Schüler*innen z. B. erst Texte über Fragen der Regierungsführung lesen und danach selbst etwas dazu schreiben.

Neben dem Unterricht in der Klasse helfen auch praktische Erfahrungen, die Kompetenzen zur Sicherung von Integrität zu festigen, die Teilnahme an Entscheidungsprozessen zu fördern und die Schüler*innen in ihrer Rolle als „Changemaker“ zu unterstützen (Schulz et al., 2018[22]). So könnten die Lehrkräfte Integritätsprojekte mit Beispielen aus dem echten Leben durchführen und z. B. bei einer Behörde gemeinsam mit den Schüler*innen einen Antrag auf Auskunft stellen oder die Entwicklung eines öffentlichen Bauvorhabens beobachten (Kasten 5.5). Indem praktische Projekte mit dem Unterricht in der Klasse verknüpft werden, die Schüler*innen in die Planung und Auswahl der Aktivitäten einbezogen werden und ein Raum geschaffen wird, in dem sie ihre Erfahrungen reflektieren können, wird erstens das Bewusstsein dafür gestärkt, dass Integrität im öffentlichen Leben notwendig ist, und durch die praktische Erfahrung zweitens ein ganzes Bündel an Kompetenzen vermittelt (Celio, C., J. Durlak und A. Dymnicki, 2011[23]).

### Kasten 5.5. Integrität im öffentlichen Leben praktisch lernen: Beobachtung öffentlicher Auftragsvergabeverfahren in Italien

In Italien arbeitete das Kultusministerium mit ActionAid Italien zusammen, um 90 Bürger*innen aus der Gegend, darunter auch einige Jugendliche, an der Überwachung zweier großer Wissenschafts- und Kulturprojekte im Archäologiepark Sybaris zu beteiligen. Ziel des Projekts war es, das Bürger*innen-engagement zu erhöhen, den Teilnehmer*innen die Grundlagen öffentlicher Ausschreibungsverfahren näher zu bringen und sie ins Monitoring der Verfahren einzubeziehen. Die Bürger*innen hatten dabei Gelegenheit, sich mit Vertragsunterlagen vertraut zu machen, die Verfahren zu beobachten und aus nächster Nähe zu sehen, wie öffentliche Gelder durch technologische Hilfsmittel besser eingesetzt werden können.

Quelle: Quintili (2018[24]).

Die Schulung von Lehrkräften, d. h. die Vermittlung von Wissen und Kompetenzen zur Behandlung des Themas Korruption und anderer integritätsbezogener Fragen, muss in jedem Bildungsprogramm für Integrität eine Rolle spielen. Sie kann im Rahmen der Lehramtsausbildung oder der beruflichen Weiterbildung erfolgen. Eine weitere Möglichkeit sind Seminare oder Lehrmaterialien, die von staatlichen Einrichtungen oder zivilgesellschaftlichen Organisationen angeboten werden. Schulungen zur Integritätsbildung können die Lehrkräfte auch dabei unterstützen, ethisch und moralisch schwierige Fragen im Unterricht zu behandeln. Die ethische und moralische Urteilsbildungskompetenz kann u. a. in Kursen mit abstrakten und theoretischen Elementen vermittelt werden, in denen die Lehrkräfte zu kritischem Denken angeregt werden (Cummings, R., S. Harlow und C. Maddux, 2007[25]).

Neben der Integritätsbildung von Kindern, Jugendlichen und Lehrkräften ist es auch wichtig, Maßnahmen zur Evaluierung dieser Bildungsarbeit durchzuführen. Die volle Wirkung einzelner Bildungsmaßnahmen mag zwar nicht unmittelbar erkennbar sein, doch die systematische Erhebung und Analyse von Daten ist für die Bewertung der kurz- und mittelfristigen Ergebnisse sowie der langfristigen Auswirkungen überaus wertvoll. Hier wäre ein Evaluierungsrahmen sinnvoll, mit dessen Indikatoren das Wissen und die Kompetenzen der Schüler*innen rund um die Themen Integrität und Korruptionsbekämpfung im Verlauf des Bildungsprogramms gemessen werden können und der voraussichtliche Nutzen des Programms bewertet werden kann. Dafür kommen u. a. folgende Evaluierungsmethoden infrage:

- Durchführung von Regressionsdiskontinuitätsanalysen zur Messung von Unterschieden bei der Einstellung zu Integrität und Korruptionsbekämpfung zwischen Schüler*innen, die an dem Bildungsprogramm teilnahmen, und Schüler*innen, die nicht daran teilnahmen.
- Anwendung qualitativer und partizipativer Forschungsmethoden zur Evaluierung der Wirkung des Programms auf die Wertewahrnehmung der Lehrkräfte und Schüler*innen. Auf der Grundlage der Erfahrungen und Wahrnehmungen der Teilnehmenden soll hier erzählerisch beschrieben werden, inwiefern sich die Lehrkräfte und Schüler*innen durch die Teilnahme am Programm verändert haben.
- Bewertung der Wirkung des Bildungsprogramms anhand kurzfristiger Verhaltensänderungen auf der Grundlage verhaltenspsychologischer Erkenntnisse (Gächter, S. und J. Schulz, 2016[26]). Hier könnte z. B. die Neigung der Schüler*innen zum Schummeln vor und nach der Programmteilnahme gemessen werden (OECD, 2018[21]).

### *5.2.4. Betroffene Akteure werden am Aufbau, an der Aktualisierung und an der Umsetzung des öffentlichen Integritätssystems beteiligt*

Der Staat kann zudem betroffene Akteure am Aufbau, an der Aktualisierung und an der Umsetzung des öffentlichen Integritätssystems beteiligen (OECD, 2017[1]). Die Einbeziehung betroffener Akteure gewährleistet nicht nur, dass die Politik die gesellschaftlichen Herausforderungen in Bezug auf Integrität in einem dynamischen Kontext genau versteht, sondern sie fördert auch aktuelle und maßgeschneiderte Lösungen. Die Befragung wichtiger Akteure kann außerdem dazu beitragen, unbeabsichtigte Auswirkungen und praktische Probleme bei der Umsetzung von Integritätsrichtlinien zu vermeiden.

Die Politik kann in diesem Zusammenhang prüfen, ob sie eine institutionalisierte, inklusive und transparente Akteursbeteiligung gewährleisten will (siehe Kapitel 13). Eine Institutionalisierung der Akteursbeteiligung würde bedeuten, dass die betroffenen Akteure zu neuen Integritätsrichtlinien konsultiert werden müssen und dass die nötigen (finanziellen, personellen und technischen) Ressourcen für die Konsultationen bereitgestellt werden müssen (Kasten 5.6). Die französische Antikorruptionsbehörde (AFA) leitete zur Unterstützung der Umsetzung des Integritätssystems z. B. eine breit angelegte öffentliche Konsultation ein, um die Meinungen von Unternehmen, Handelsverbänden, Berater*innen, Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, Jurist*innen, öffentlichen Behörden, Hochschulen und zivilgesellschaftlichen Organisationen einzuholen. Die 450 eingegangenen Beiträge flossen anschließend in ein Toolkit zur Bekämpfung von Korruption, dazugehörige Leitlinien und verschiedene andere Lösungen ein, um öffentliche und private Rechtsträger bei der Prävention und Erkennung von Integritätsverletzungen zu unterstützen.

#### Kasten 5.6. Einbeziehung der Zivilgesellschaft und von Unternehmen in den Aufbau eines öffentlichen Integritätssystems in Mexiko

Die Nationale Antikorruptionspolitik Mexikos wurde im Rahmen eines kontinuierlichen Beteiligungsprozesses und von Gesprächen mit der Zivilgesellschaft, der Wissenschaft, Wirtschaftskammern, öffentlichen Einrichtungen und Fachkreisen aus allen Landesteilen entwickelt. Zunächst gründeten der Bürger*innenausschuss des Nationalen Antikorruptionssystems (Sistema Nacional Anticorrupción – SNA) und das Exekutivsekretariat einen Beirat (Consejo Consultivo de la Política Nacional Anticcorupción), um die Meinungen von Expert*innen aus der Zivilgesellschaft, der Wissenschaft, der Wirtschaft, dem öffentlichen Sektor (einschließlich auf subnationaler Ebene) und internationalen Organisationen einzuholen und den Dialog mit ihnen zu fördern. Parallel dazu wurde eine öffentliche Konsultation (Consulta Ciudadana) eingeleitet, um von den Bürger*innen zu erfahren, welche Ursachen, Folgen und mögliche Lösungen sie für Mexikos Korruptionsproblem sehen. In einem dritten Schritt wurde schließlich die subnationale Ebene in den Beratungsprozess einbezogen. Dazu wurden im ganzen Land verteilt acht regionale Foren abgehalten, um bei der Entwicklung der nationalen Politik auch lokale Bedürfnisse und Herausforderungen zu berücksichtigen.

Quelle: OECD (2019[27]).

Die Einbeziehung betroffener Akteure bei der Entwicklung neuer Vorschriften kann zu einer höheren Einhaltung und Akzeptanz der Vorschriften führen – vor allem dann, wenn die Akteure das Gefühl haben, dass ihre Standpunkte tatsächlich berücksichtigt wurden, wenn sie nachvollziehen können, wie ihre Meinungen berücksichtigt wurden, und wenn sie das Gefühl haben, mit Respekt behandelt worden zu sein (Lind, E. und C. Arndt, 2016[28]). Mehr über den Zusammenhang zwischen Akteursbeteiligung, Integrität und politischen Entscheidungsprozessen findet sich in Kapitel 13.

## 5.3. Herausforderungen

Eine gesamtgesellschaftliche Kultur der Integrität aufzubauen, ist keine leichte Aufgabe. Die individuellen und kollektiven Vorstellungen davon, was Integrität im öffentlichen Leben bedeutet, unterliegen einem ständigen Wandel. In einem dynamischen Umfeld definieren diese Veränderungen die gesellschaftlichen Normen immer wieder neu und entscheiden darüber, was zu einem bestimmten Zeitpunkt als akzeptabel gilt und was nicht. So können bestimmte Regelverstöße und Verhaltensweisen auf individueller und kollektiver Ebene im Lauf der Zeit auf immer größere Ablehnung stoßen. Umgekehrt können sich gesellschaftliche Normen aber auch dahingehend verändern, dass Integritätsverstöße zur Normalität werden und sich eine kollektive Gleichgültigkeit einstellt. Wenn es alle anderen nicht tun, wird es für den*die Einzelne*n irrational, im Interesse des Allgemeinwohls zu handeln (Persson, A., B. Rothstein und J. Teorell, 2013[29]). Ein Beispiel dafür wäre etwa eine Stadt, in der die meisten Bewohner*innen den öffentlichen Nahverkehr ohne gültigen Fahrschein nutzen. Das Schwarzfahren kann in diesem Fall zwar rechtlich gesehen als ein Integritätsverstoß gelten und mit einem Bußgeld geahndet werden, ist jedoch mit keinem schweren moralischen Stigma belegt, weil ja fast alle ohne Fahrschein fahren. In einer Gesellschaft, in der die Einhaltung von Integritätsnormen keine Vorteile mehr bringt, steigt die Akzeptanz von Integritätsverstößen (OECD, 2018[30]). Wer in einer Kultur lebt, in der Integritätsverletzungen als ein Kavaliersdelikt gelten, entwickelt nachweislich selbst eine höhere Toleranz für Korruption (vgl. beispielsweise Gächter, S. und J. Schulz (2016[26]); Barr, A. und D. Serra (2010[31]); Fisman, R. und E. Miguel (2008[32])).

Um eine wirksame Integritätspolitik zu entwickeln und umzusetzen, müssen gesellschaftliche Normen, die Integritätsverletzungen zulassen, deshalb infrage gestellt und Normen und Werte zur Stärkung der Integrität im öffentlichen Leben gezielt gefördert werden. Die normative Rolle der Politik bedeutet, dass sich der Staat verschiedener politischer Instrumente bedienen kann, um nachhaltige Veränderungen herbeizuführen. Festgefahrene gesellschaftliche Normen lassen sich zwar nicht von heute auf morgen aufbrechen, ein kontinuierliches Engagement gegen Integritätsverletzungen hat jedoch eine starke Signalwirkung (Muers, 2018[33]). Werden politische Instrumente wie z. B. verpflichtende Compliance-Programme für Unternehmen, Sensibilisierungskampagnen und politische Bildungsprogramme umgesetzt und vor allem langfristig fortgeführt, ist es möglich, der „Falle des kollektiven Handelns“ zu entkommen. Wichtig ist dabei, „Spannungen“ zwischen dem aufzubauen, was früher einmal akzeptabel war, und dem, was heute akzeptabel ist (Collier, 2016[34]). Ohne den Rahmen dieses Kapitels sprengen zu wollen, sei darauf hingewiesen, dass auch wirksame Durchsetzungssysteme erforderlich sind, um eine Kultur der Integrität im öffentlichen Leben zu sichern (vgl. Kapitel 11).

## Literaturverzeichnis


Barkan, R., S. Ayal und D. Ariely (2015), “Ethical dissonance, justifications, and moral behavior”, *Current Opinion in Psychology*, Vol. 6, S. 157-161, http://dx.doi.org/10.1016/j.copsyc.2015.08.001. [16]

Barr, A. und D. Serra (2010), “Corruption and culture: An experimental analysis”, *Journal of Public Economics*, Vol. 94, S. 862-869, https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2010.07.006. [31]

Berlin.de (o. J.), “Tag der offenen Tür der Bundesregierung”, Seite zum Event, https://www.berlin.de/events/3135988-2229501-tag-der-offenen-tuer-der-bundesregierung.html. [20]

Camerer, C. (2011), *Behavioral Game Theory: Experiments in Strategic Interaction*, Princeton University Press. [15]

Celio, C., J. Durlak und A. Dymnicki (2011), “A Meta-analysis of the Impact of Service-Learning on Students”, *Journal of Experiential Education*, Vol. 34/2, S. 164-181, https://doi.org/10.1177/105382591103400205. [23]

Clark, G., A. Feiner und M. Viehs (2015), *From the Stockholder to the Stakeholder: How Sustainability Can Drive Financial Outperformance*, University of Oxford und Arabesque Partners, https://arabesque.com/research/From_the_stockholder_to_the_stakeholder_web.pdf. [4]

Collier, P. (2016), “How to change cultures of corruption”, in *Against Corruption: A collection of Essays (Policy Paper)*, Prime Minister’s Office, Vereinigtes Königreich, https://www.gov.uk/government/publications/against-corruption-a-collection-of-essays/against-corruption-a-collection-of-essays#paul-collier-how-to-change-cultures-of-corruption (Abruf: 15. Januar 2019). [34]

CONFIEP (2016), *Campaña “Peruanos de Verdad”*, Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas, https://www.youtube.com/watch?v=Iqmhp4hYvos&+https%3A%2F%2Fwww.youtube.com%2Fwatch%3Fv=qRFpzI_aJiQ&t=285s.+Date+retrieved+19.12.2017 (Abruf: 24. Januar 2019). [19]

Cummings, R., S. Harlow und C. Maddux (2007), “Moral reasoning of in-service and pre-service teachers: A review of the research”, *Journal of Moral Education*, Vol. 36/1, S. 67-78, http://dx.doi.org/10.1080/03057240601185471. [25]

Filabi, A. und C. Bulgarella (2018), “Organizational Culture Drives Ethical Behaviour: Evidence from Pilot Studies”, Paper für das 2018 OECD Global Anti-Corruption & Integrity Forum, OECD, Paris, http://www.oecd.org/corruption/integrity-forum/academic-papers/Filabi.pdf. [9]

Fisman, R. und E. Miguel (2008), *Economic Gangsters: Corruption, Violence and the Poverty of Nations*, Princeton University Press. [32]

Gächter, S. und J. Schulz (2016), “Intrinsic honesty and the prevalence of rule violations across societies”, *Nature*, Vol. 531, S. 496-499, http://dx.doi.org/10.1038/nature17160. [26]

Global Standard for CSO Accountability (o. J.), “Guidance Material”, http://www.csostandard.org/guidance-material/#clusterc (Abruf: 9. Juli 2019). [13]

Government of Canada (2017), “Ineligibility and Suspension Policy”, https://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/ci-if/politique-policy-eng.html (Abruf: 31. Januar 2019). [2]

Köbis, N. et al. (2015), “‘Who Doesn’t?’ – The Impact of Descriptive Norms on Corruption”, *PLoS ONE*, http://dx.doi.org/10.1371/journal.pone.0131830. [17]

Krawiec, K. (2003), “Cosmetic Compliance and the Failure of Negotiated Governance”, *Washington University Law Quarterly*, Vol. 81/2, S. 487-544, https://openscholarship.wustl.edu/law_lawreview/vol81/iss2/8/. [6]

Lambsdorff, J. (2015), “Preventing Corruption by Promoting Trust – Insights from Behavioral Science”*, Passauer Diskussionspapiere*, No. V-69-15, Universität Passau, Passau, http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.1.3563.4006. [7]

Langevoort, D. (2016), “Cultures of compliance”, *American Criminal Law Review*, S. 933-977, http://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/1799 (Abruf: 24. Januar 2020). [5]

Lind, E. und C. Arndt (2016), "Perceived Fairness and Regulatory Policy: A Behavioural Science Perspective on Government-Citizen Interactions", *OECD Regulatory Policy Working Papers*, No. 6, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/1629d397-en. [28]

Mann, C. (2011), "Behaviour changing campaigns: Success and failure factors", *U4 Expert Answer*, U4 Anti-Corruption Resource Centre, Bergen, https://www.u4.no/publications/behaviour-changing-campaigns-success-and-failure-factors.pdf. [14]

Ministry of Justice (2010), *The Bribery Act 2010 – Guidance about procedures which relevant commercial organisations can put into place to prevent persons associated with them from bribing*, https://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-guidance.pdf. [10]

Muers, S. (2018), *Culture, Values and Public Policy*, Institute for Policy Research, Bath, https://www.bath.ac.uk/publications/culture-values-and-public-policy/attachments/CultureValuesandPublicPolicy.pdf. [33]

OECD (2019), *Follow up Report on the OECD Integrity Review of Mexico: Responding to Citizens' Expectations*, OECD, Paris, http://www.oecd.org/gov/ethics/follow-up-integrity-review-mexico.pdf. [27]

OECD (2019), *OECD SME and Entrepreneurship Outlook 2019*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/34907e9c-en. [11]

OECD (2018), *Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Counter Corruption*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264297067-en. [30]

OECD (2018), *Education for Integrity: Teaching on Anti-Corruption, Values and the Rule of Law*, OECD, Paris, http://www.oecd.org/governance/ethics/education-for-integrity-web.pdf. [21]

OECD (2017), *OECD-Empfehlung des Rats zu Integrität im öffentlichen Leben*, OECD, Paris, https://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity. [1]

OECD (o. J.), "Engaging Youth in the Fight against Corruption", OECD, Paris, http://www.oecd.org/corruption/ethics/youth-anti-corruption-campaign.htm (Abruf: 24. Januar 2019). [18]

Persson, A., B. Rothstein und J. Teorell (2013), "Why Anticorruption Reforms Fail – Systemic Corruption as a Collective Action Problem", *Governance*, Vol. 26/3, S. 449-471, http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0491.2012.01604.x. [29]

Quintili, C. (2018), "Italians are disillusioned with public contracting, can an ancient archaeological site change that?", *Transparency International*, Blogbeitrag, Transparency International, https://voices.transparency.org/italians-are-disillusioned-with-public-contracting-can-an-ancient-archaeological-site-change-that-3a40dadf5c9b (Abruf: 9. Juli 2019). [24]

Schulz, W. et al. (2018), *Becoming Citizens in a Changing World: IEA International Civic and Citizenship Education Study 2016 International Report*, IEA, Amsterdam, https://doi.org/10.1007/978-3-319-73963-2. [22]

Taylor, A. (2017), "The Five Levels of An Ethical Culture", Working Paper, BSR, San Francisco, https://www.bsr.org/reports/BSR_Ethical_Corporate_Culture_Five_Levels.pdf. [8]

UNODC (2013), *The United Nations Convention against Corruption: A Resource Guide on State Measures for Strengthening Corporate Integrity*, Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung, Wien, https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Resource_Guide_on_State_Measures_for_Strengthening_Corporate_Integrity.pdf. [3]

Weltwirtschaftsforum und KPMG International (2013), *The Future Role of Civil Society*, Weltwirtschaftsforum, http://www3.weforum.org/docs/WEF_FutureRoleCivilSociety_Report_2013.pdf. [12]

## Anmerkungen

[1] Siehe u. a. das Übereinkommen der OECD über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr, die OECD-Empfehlung zur weiteren Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger aus dem Jahr 2009, die *OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen*, die OECD-Leitsätze für Korruptionsbekämpfung und Integrität in staatseigenen Unternehmen aus dem Jahr 2019, das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption, die Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte und die Dreigliedrige Grundsatzerklärung der Internationalen Arbeitsorganisation.

# 6 Führung

In diesem Kapitel wird der Begriff „Führung“ bzw. „Führungsstärke“ erläutert, der in der Empfehlung des Rates der OECD zu Integrität im öffentlichen Leben als ein wichtiger Grundsatz verankert wurde. Dabei wird beschrieben, wie Investitionen in integre Führung dem Engagement für ethisches Verhalten Nachdruck verleihen können und wie dem Führungsnachwuchs schon früh ein integrer Führungsstil vermittelt werden kann. Ein weiteres Thema ist die Frage, wie integre Führungskräfte für den öffentlichen Dienst gewonnen und ausgewählt werden können. Zudem wird auf die Anreiz- und Rechenschaftsmechanismen eingegangen, mit denen integre Führung gefördert werden kann. Abschließend werden die Herausforderungen aufgezeigt, die sich in bürokratischen Strukturen bei der Förderung eines integren Führungsstils stellen. Dabei geht es zum einen um die notwendige Flexibilität, um ethische Führung zu belohnen bzw. unethische Führung abzustrafen, und zum anderen um den Aufbau geeigneter Personalmanagementstrukturen, um ethisch handelnde Führungskräfte zu gewinnen und zu fördern.

## 6.1. Warum ist Führung wichtig?

Von führenden öffentlichen Amtsträger*innen wird erwartet, dass sie effektiv verwalten, Teams leiten, ihre Mitarbeiter*innen inspirieren und eine Kultur schaffen, in der Innovationen gefördert und die Werte des öffentlichen Dienstes – einschließlich hoher Integritäts- und Ethikstandards – eingehalten werden. Führungskräfte spielen eine wichtige Rolle dabei, für integres Verhalten zu werben und Integrität aktiv zu gestalten und zu steuern. Denn schließlich sind es die Führungskräfte, die die Ressourcen für Integritätssysteme verteilen, diese Systeme zu Prioritäten erklären, ihre Koordinierung gewährleisten und sie zu einem wichtigen Bestandteil der Verwaltung ihrer Organisation machen. Ohne engagierte Führungskräfte kann ein Integritätssystem seinen Zweck nicht erfüllen. Denn durch ihre persönliche Vorbildrolle hängt auch der Aufbau und die Festigung der Integritätskultur zu einem wesentlichen Teil von ihnen ab.

In ihrer Empfehlung zu Integrität im öffentlichen Leben fordert die OECD die Länder auf, „in Führungsstärke im Bereich Integrität [zu] investieren, um das Bekenntnis einer im öffentlichen Sektor tätigen Organisation zu Integrität unter Beweis zu stellen, insbesondere indem sie

a) Führungsstärke im Bereich Integrität in das Profil von Führungskräften auf allen Ebenen einer Organisation aufnehmen, zu einem Kriterium für die Auswahl, Ernennung und Beförderung von Führungskräften machen und die Leistung von Führungskräften im Hinblick auf das öffentliche Integritätssystem auf allen Ebenen der Organisation bewerten,
b) Führungskräfte in ihrer Rolle als moralisches Vorbild durch die Einrichtung klarer Mandate unterstützen, organisatorische Unterstützung (z. B. interne Kontrolle, Instrumente im Personalwesen und rechtliche Beratung) bereitstellen und regelmäßig Schulungen und Hilfestellung anbieten, um das Bewusstsein für ein angemessenes Urteilsvermögen in Bereichen, die Fragen der Integrität im öffentlichen Leben betreffen können, zu schärfen und diesbezüglich entsprechende Fähigkeiten aufzubauen,
c) Rahmenbedingungen entwickeln, die die Führungsverantwortung für die Identifizierung und Minimierung von Risiken der Integrität im öffentlichen Leben fördern“ (OECD, 2017[1]).

## 6.2. Was ist Führung?

Das Führungskonzept der OECD-Empfehlung bezieht sich hauptsächlich auf die administrative Leitung des öffentlichen Dienstes. Gewählte Politiker*innen, Minister*innen und ihre engsten Mitarbeiter*innen sind daher nicht Thema des Kapitels (vgl. Kapitel 1). Dennoch spielen sie für den Gesamtkontext eine wichtige Rolle, da sie den konkreten Handlungsspielraum der verwaltenden Führungskräfte häufig einschränken – z. B. wenn es darum geht, eine strategische Richtung vorzugeben, den Haushalt zu planen und Mittel zu verteilen oder die Bürger*innen bei politisch brisanten Fragen direkt einzubeziehen. Die Grenzen zwischen Politik und Verwaltung sind stets im Wandel und verlaufen je nach Staatsstruktur unterschiedlich.

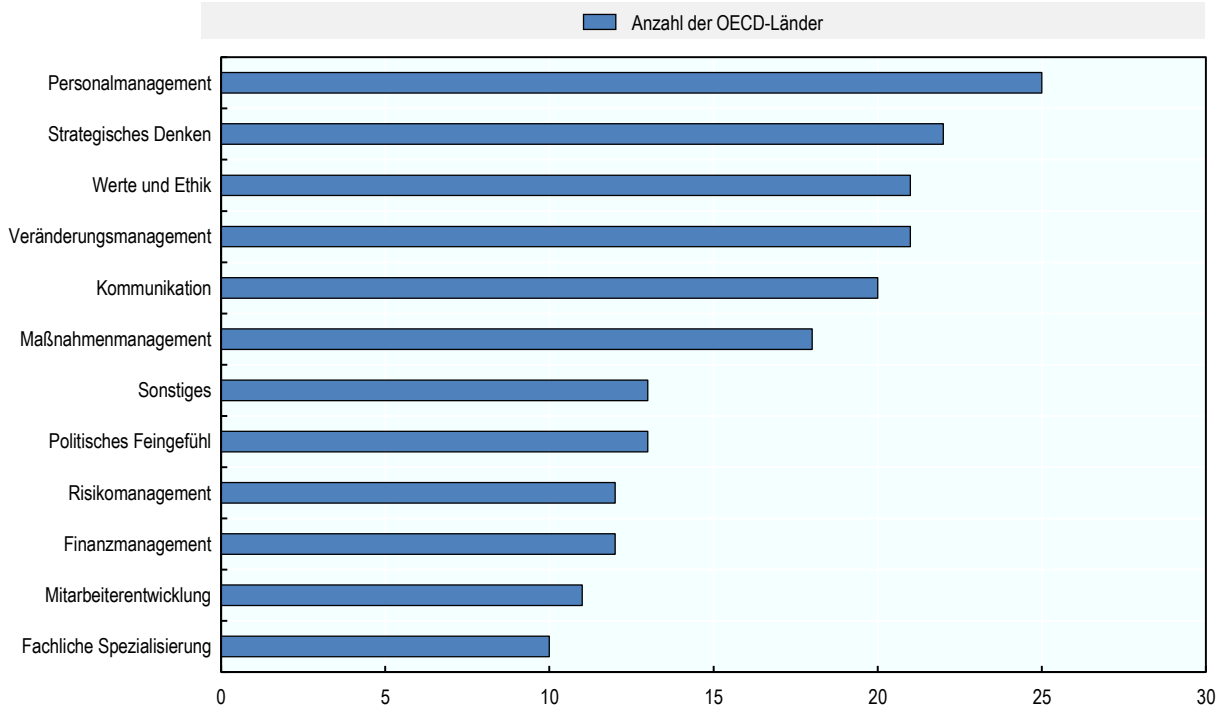
Die Förderung integrer Führung verfolgt zwei große Ziele: Erstens soll sichergestellt werden, dass diejenigen, die in eine Führungsposition ernannt werden, ein integres Profil aufweisen, d. h. dass sie eine ethische Grundhaltung haben und die nötigen Kompetenzen besitzen, entsprechend dieser Grundhaltung zu führen. Zweitens sollen diese Führungskräfte bei der Ausübung ihrer Funktion als Impulsgeber für Integrität unterstützt werden. Um diese Ziele zu erreichen, kann sich der öffentliche Dienst verschiedener Instrumente und Mechanismen bedienen. Damit integre Führung auch in der Praxis funktioniert, müssen in jedem Fall folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

- Integre Führung wird als Eigenschaft und Führungsstil anerkannt und im Führungsnachwuchs schon früh gefördert.
- Es sind Mechanismen vorhanden, um integre Führungskräfte zu gewinnen und auszuwählen.
- Integre Führung wird durch Anreiz- und Rechenschaftsmechanismen gezielt gefördert und belohnt.

### *6.2.1. Integre Führung wird als Eigenschaft und Führungsstil anerkannt und im Führungsnachwuchs schon früh gefördert*

Um integre Führungskräfte heranzubilden, braucht es zunächst ein klares Verständnis davon, was integre Führung konkret bedeutet. In großen hierarchischen Systemen sind mit „Führung“ meistens diejenigen gemeint, die sich in den obersten Hierarchieebenen befinden. Die meisten OECD-Länder richten für diese Personen einen eigenen Höheren Dienst ein, der nach eigenen Regeln funktioniert. Für Bedienstete im Höheren Dienst gilt meist ein gemeinsamer Kriterienkatalog in Bezug auf Führungskompetenzen (siehe Abbildung 6.1). Er zeigt, welche Erwartungen an die Führungskräfte bei der Ausübung ihrer Tätigkeiten gestellt werden.

## Abbildung 6.1. Kompetenzen für die Einstellung und Entwicklung hochrangiger Führungskräfte nach Bedeutung



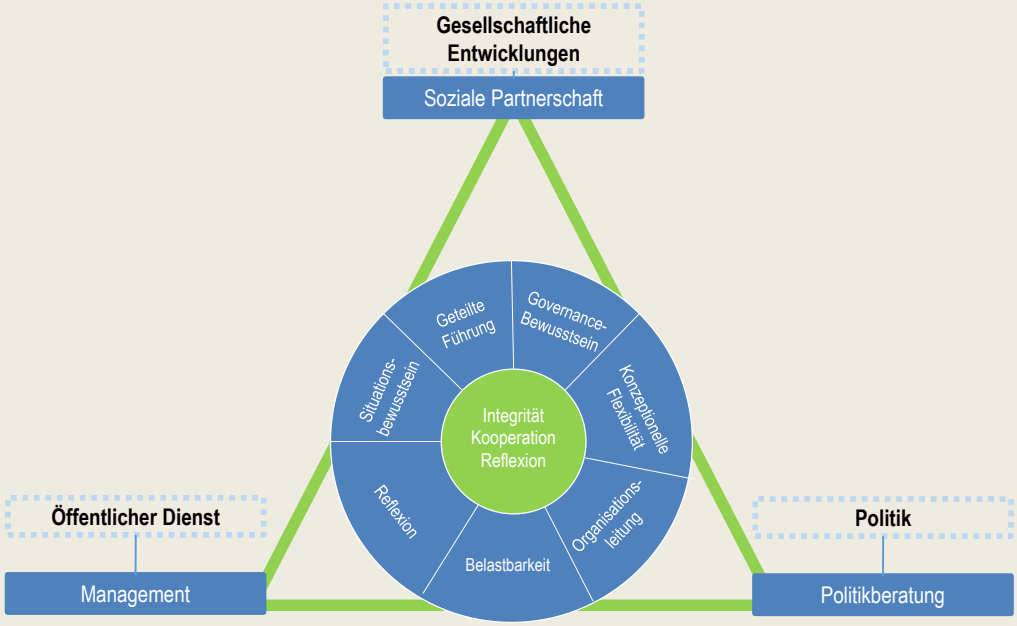

Quelle: OECD (2016[2]).

Bei Führung geht es allerdings nicht nur um eine Position, sondern auch und vor allem um eine Eigenschaft und einen bestimmten Führungsstil. Unter Führungsstärke versteht man eine *Eigenschaft*, die jemand besitzt (z. B. „sie zeigte große Führungsstärke in der Sache“), bzw. eine Reihe von Schlüsselkompetenzen, die nötig sind, um andere zu überzeugen, zu motivieren und zu einem gewünschten Ergebnis zu führen. Zu diesen Schlüsselkompetenzen gehören u. a. Sachverstand, konzeptionelle Fähigkeiten sowie soziale und emotionale Intelligenz. Diese Fähigkeiten, die grundsätzlich jedes Mitglied eines Teams besitzen kann, werden in mehreren Kompetenzrahmen für öffentlich Bedienstete genannt (Kasten 6.1).

### Kasten 6.1. Führungsvision für die öffentliche Verwaltung in den Niederlanden

Der niederländische öffentliche Dienst wünscht sich Führungskräfte, die besonnene politische Berater*innen, gut vernetzte Sozialpartner*innen und zugleich effektive Manager*innen sind.

### Abbildung 6.2. Führungsvision für die öffentliche Verwaltung in den Niederlanden




Quelle: Der OECD zur Verfügung gestellte Informationen des Amts für den Höheren Dienst, Niederlande.

In der Führungsvision werden die Eigenschaften hervorgehoben, die jede Führungskraft der öffentlichen Verwaltung besitzen sollte:

- *Integrität* – Die Führungskraft arbeitet ehrlich und bewusst im Interesse der Allgemeinheit, kümmert sich um gesellschaftliche Probleme und macht das in ihrer täglichen Arbeit sichtbar.
- *Kooperation* – Die Führungskraft arbeitet gut mit anderen zusammen, behält das große Ganze im Blick (und nicht nur ihr eigenes Arbeitsgebiet), sucht aktiv nach Möglichkeiten der Zusammenarbeit und des Zusammenwirkens und ist in der Lage, verschiedene Sichtweisen einzunehmen.
- *Reflexion* – Die Führungskraft besitzt die Fähigkeit zur Selbsterkenntnis, reflektiert auf der Grundlage ihres Wissens und praktischer Erfahrungen, stellt die richtigen Fragen und richtet ihr weiteres Vorgehen danach aus.

Quelle: Niederländisches Amt für den Höheren Dienst, Ministerium für Inneres und Königreichsbeziehungen.

Der *Führungsstil* ist genauso wichtig. Laut einer aktuellen Studie zum Verhalten von Führungspersonen, die von ihren Mitarbeiter*innen als ethisch handelnde Führungskräfte wahrgenommen werden, ist ein ethischer Führungsstil ein „sichtbar normengerechtes Verhalten im persönlichen Handeln und in der Interaktion mit anderen sowie die Förderung dieses Verhaltens bei den Geführten, und zwar durch Dialog, Bekräftigung und entsprechende Entscheidungen“ (Brown, M., L. Treviño und D. Harrison, 2005[3]). Eine ethische Führungskraft verbindet zwei Eigenschaften in einer Person: Sie muss einerseits als eine *moral person*, d. h. als eine moralisch integre Person, wahrgenommen werden und gleichzeitig als *moral manager* fungieren (Treviño, L., L. Hartman und M. Brown, 2000[4]).

Was den Aspekt *moral person* betrifft, wird von einer ethisch handelnden Führungskraft erwartet, dass sie hohe moralische Ansprüche an sich selbst stellt und ihre Entscheidungen eindeutig und sichtbar danach ausrichtet. Einer ethischen Führungskraft werden ganz bestimmte Eigenschaften und Verhaltensweisen zugewiesen, darunter Integrität, Ehrlichkeit und Vertrauenswürdigkeit bzw. richtiges Verhalten, Fürsorglichkeit, Aufgeschlossenheit und die Beherzigung moralischer Werte (Treviño, L., L. Hartman und M. Brown, 2000[4]). Diese Eigenschaften und Verhaltensweisen spiegeln sich in ihren Entscheidungen wider. Ethische Führungskräfte werden als Personen wahrgenommen, die sich über ihre eigenen moralischen Standpunkte im Klaren sind und sich in einem ethischen Dilemma an ihren persönlichen Werten orientieren. Anders ausgedrückt: Sie halten ihr Wort. Darüber hinaus verhalten sich ethische Führungskräfte gegenüber den Geführten fair, loyal und vertrauenswürdig, was die Geführten dazu bewegt, das ethische Verhalten der Führungskraft nachzuahmen.

Die Aufgabe des *moral manager* ist es demgegenüber, die Mitarbeiter*innen zu ethischen Entscheidungen zu führen. Tabelle 6.1 zeigt die vier Funktionen eines *moral manager* (vgl. Kapitel 9).

### Tabelle 6.1. Die vier Funktionen des *moral manager*

| | |
|---|---|
| ***Vorbildfunktion durch sichtbare Taten*** | Ethische Führungskräfte müssen sich darüber im Klaren sein, dass ihre Entscheidungen und ihr Verhalten auf eine bestimmte Art ausgelegt werden. Sie müssen Verhaltensweisen, die als Verstöße gegen die Normen und Werte ihrer Organisation gelten könnten, vermeiden und bei Bedarf in der Lage sein, die Gründe für ihre Entscheidungen und ihr Verhalten zu erklären (Heres, L. und K. Lasthuizen, 2012[5]; Treviño, L., L. Hartman und M. Brown, 2000[4]). |
| ***Belohnung und Sanktion*** | Formelle Belohnungen und Sanktionen sind unabdingbar, um ethische Standards erfolgreich durchzusetzen. Diese Maßnahmen gelten dabei nicht nur für unmittelbar betroffene Einzelpersonen, sondern auch für die Einrichtung insgesamt. Die Anwendung dieser Instrumente sollte daher offen und für alle sichtbar geschehen. Wichtig ist hier allerdings, auf das richtige Gleichgewicht zwischen angemessener Bestrafung und der Wahrung von Respekt/der Vermeidung von Unmut zu achten. Darüber hinaus hat sich gezeigt, dass Sanktionen das selbstständige moralische Denken teilweise verdrängen und so das Gefühl vermitteln, dass Regeln über der Moral stehen – etwa nach dem Motto: „Wenn etwas nicht ausdrücklich verboten ist, muss es wohl in Ordnung sein." Neben formellen Schritten sind informelle Belohnungen (z. B. Anerkennung, Vertrauen, Status) und Sanktionen (z. B. Ächtung seitens Kolleg*innen und Führungskräften) deshalb genauso notwendig (Heres, L. und K. Lasthuizen, 2012[5]; Treviño, L., L. Hartman und M. Brown, 2000[4]). |
| ***Kommunikation über Werte und Normen*** | Zur Kommunikation gehören offene Diskussionen über integre Entscheidungen am Arbeitsplatz, die Erläuterung von Normen und Erwartungen sowie Orientierungshilfen für Personen, die sich in einem ethischen Dilemma befinden. Voraussetzung dafür ist eine offene Arbeitskultur, in der die Mitarbeiter*innen sich sicher genug fühlen, um ethische Dilemmata anzusprechen und sich über geeignete Kommunikationskanäle Rat einzuholen (Treviño, L., L. Hartman und M. Brown, 2000[4]). |
| ***Stärkung von Mitarbeiter*innen*** | Ethische Führungskräfte sollten sich dafür einsetzen, ihre Mitarbeiter*innen an Entscheidungsprozessen zu beteiligen, und sie ermutigen, ihre Sichtweisen und Bedenken einzubringen. Außerdem sollten sie ihnen dabei helfen, realistische und motivierende Ziele zu setzen, sich Zeit für sie nehmen, sie coachen und ihnen individuelle Chancen zur Weiterentwicklung bieten (Heres, L. und K. Lasthuizen, 2012[5]). |

Begreifen wir integre Führung als eine Eigenschaft *und* als einen Stil, wird deutlich, dass hier vorausschauendes Denken gefragt ist. Um beim Führungsnachwuchs schon früh die Kompetenzen heranzubilden, die für integre Führung notwendig sind, kann der Staat verschiedene Methoden anwenden. Nach der Theorie des sozialen Lernens erlernen wir unser Verhalten durch Nachahmung für uns glaubhafter und attraktiver Vorbilder (Bandura, 1986[6]). So können die meisten ethisch handelnden Führungskräfte in der Tat ein Vorbild nennen, das sie zu Beginn ihrer Laufbahn nachhaltig prägte. Meistens handelte es sich dabei um jemanden, mit dem sie eng zusammenarbeiteten, wie z. B. eine*n direkte*n Vorgesetzte*n. „Wer im Lauf seines Berufslebens im unmittelbaren Umfeld eines ethisch positiven Vorbilds arbeitet, wird eher zu einer ethischen Führungskraft" (Brown, M. und L. Treviño, 2006[7]).

Integre Führung ist also etwas, das früh beginnt und sich nur schwer abgrenzen lässt – der „Ton an der Spitze" ist wichtig, entscheidend ist aber auch, Integrität auf allen Führungsebenen fest zu verankern. Dies zeigt auch, dass der wichtigste Ort für die Entwicklung integrer Führungskräfte das Arbeitsumfeld und die tägliche Interaktion zwischen den Führenden und den Geführten ist. Ein*e *moral manager* muss die Entwicklung der eigenen Mitarbeiter*innen als eine Kernaufgabe begreifen und bewusst Zeit dafür einplanen, mit ihnen über solche Themen zu sprechen. Zwischen den zahlreichen Anforderungen eines hektischen

Arbeitsalltags kann dies sonst leicht untergehen. Um frühzeitig integre Führungskräfte heranzubilden, sollten öffentliche Einrichtungen die Mitarbeiter*innenentwicklung daher als eine Kernkompetenz von Führungskräften voraussetzen, die genauso wichtig ist wie das Erzielen von Ergebnissen. Außerdem sollten Führungskräfte darin geschult werden, wie sie ihre Mitarbeiter*innen weiterbilden und mit ihnen über ethische Fragen sprechen können.

Auch formelle Mentoring- und Coaching-Programme, bei denen die Mitarbeiter*innen mit einer Führungsperson einer höheren Stufe (bei der es sich nicht um die*den direkte*n Vorgesetzte*n handelt) oder Managementexpert*innen zusammenarbeiten, können eine Möglichkeit sein, ein passendes Vorbild zu finden. Im Rahmen solcher Programme können alle Fragen zu ethischer Führung beantwortet werden (im Kasten 6.2 sind ausgewählte Mentoring-Programme aufgeführt, die allerdings nicht gezielt Integrität zum Thema haben). Auch das Einbetten von Mentoring- und Coaching-Komponenten in bestehende Nachwuchsprogramme kann sinnvoll sein. Hier wechseln die Teilnehmenden nach dem Rotationsprinzip in verschiedene Positionen mit hohen ethischen Anforderungen und arbeiten dabei mit einer ethisch handelnden Führungskraft zusammen. Bei der Auswahl der potenziellen Mentor*innen, Coaches und Führungskräfte für die Programme sollte Integrität in jedem Fall ein wichtiges Kriterium sein.

### Kasten 6.2. Coaching- und Mentoringprogramme zum Thema Führung

Der flämische öffentliche Dienst hat gemeinsam mit seinem niederländischen Pendant ein Schulungsprogramm ins Leben gerufen, um hochrangige Führungskräfte dazu auszubilden, Kolleg*innen zu coachen. Das grenzüberschreitende Coaching, das dadurch ermöglicht wird, bietet gleich mehrere Vorteile – darunter wertvolle Einblicke in den Erfahrungsschatz hochrangiger Führungskräfte aus verschiedenen Organisationen. Manchmal ist ein Blick von außen notwendig, um Wahrnehmungen zu hinterfragen und für einen vertraulicheren und offeneren Gesprächsrahmen zu sorgen. Mit einem länderübergreifenden Coaching ist beides möglich. Außerdem lernen die Teilnehmenden durch die gemeinsame Schulung auch die Gewohnheiten und den Regierungsstil ihrer Nachbarn kennen.

Die deutsche Bundesakademie für öffentliche Verwaltung hat ein Coaching-Zentrum aufgebaut, das verschiedene externe Coaches aus Wissenschaft und Privatwirtschaft nach Bedarf an Führungskräfte im öffentlichen Dienst vermittelt. 2018 wurden rund 380 Einzel- und Teamcoachings in Anspruch genommen. Teilweise verfügen die Ministerien (z. B. das Auswärtige Amt) über ihre eigenen Coach-Pools und auch auf subnationaler/kommunaler Ebene wurden inzwischen mehrere solcher Pools aufgebaut.

In Belgien bietet das Trainingsinstitut der Föderalregierung TIFA Führungskräften ein Schulungsprogramm zu Lean Management, bei dem drei Lernmethoden zum Einsatz kommen: Online-Lernen, Präsenzveranstaltungen und intensives Coaching zu spezifischen Projekten.

Quelle: OECD (2017[8]).

Bei allen Vorteilen des erfahrungsbasierten Lernens sind auch andere Lernformate geeignet, Führungskompetenzen im Bereich Integrität zu vermitteln. In Präsenz- und Online-Lernmodulen können Integritätsstandards und das Integritätssystem des öffentlichen Dienstes von verschiedenen Seiten beleuchtet werden, um ein gemeinsames Verständnis darüber zu entwickeln, welche Integritätspflichten es für Führungskräfte gibt und welche Mechanismen und Instrumente ihnen zur Verfügung stehen, um diesen Pflichten nachzukommen (vgl. Kapitel 8). Ein solcher wissensbasierter Ansatz kann durch Fallstudien über ethische Dilemmasituationen aus dem echten Arbeitsleben von Führungskräften ergänzt werden, um zu zeigen, wie ethische Urteilsbildung in der Praxis funktioniert. Fallstudien sind nicht nur dafür geeignet, junge Nachwuchsführungskräfte auf ihre wichtige Rolle bei der Integritätssicherung vorzubereiten, sondern können auch für Führungskräfte hilfreich sein, die erst vor kurzem Teil der Organisation geworden sind und möglicherweise noch nicht mit den ethischen Problemstellungen ihrer neuen Position vertraut sind.

Auch Module zum Konzept des *moral manager* können in das Schulungsprogramm für Führungskräfte aufgenommen werden. Wie bereits erläutert, ist ein *moral manager* eine Führungsperson, die eine Vorbildfunktion ausübt, ethische Fragen offen anspricht, ethisches Verhalten belohnt und die Mitarbeitenden dazu befähigt, ethische Entscheidungen zu treffen. Um zu einem *moral manager* zu werden, können Führungskräfte gemeinsam mit Kolleg*innen üben, wie man über ethische Urteilsfindung diskutiert, und sich verschiedene Kommunikationstechniken aneignen, um die Mitarbeiter*innen darin zu bestärken, als Vorbilder sichtbar zu werden.

### *6.2.2. Es sind Mechanismen vorhanden, um integre Führungskräfte zu gewinnen und auszuwählen*

Von Führungskräften wird ein sichtbar integres Verhalten erwartet – dies ist ein wichtiges Kriterium für ihre Auswahl, Beförderung und Leistungsbewertung. Damit dieser Kompetenzanspruch auch in der Praxis funktioniert, muss sorgfältig überlegt werden, wie sich integres Verhalten nachweisen und bewerten lässt. Der Kompetenzrahmen der Regierung von New South Wales in Australien gliedert sich z. B. in fünf Integritätsebenen, zu denen jeweils verschiedene Verhaltensweisen aufgeführt sind (Tabelle 6.2).

**Tabelle 6.2. Integres Verhalten: ein Rahmen zur Bewertung von Integrität in New South Wales (Australien)**

| Elementar | Mittel | Kompetent | Fortgeschritten | Sehr fortgeschritten |
|---|---|---|---|---|
| • Verhält sich ehrlich, ethisch korrekt und professionell<br>• Nutzt Gelegenheiten, um Anforderungen an ethisches Verhalten zu klären<br>• Ermittelt und befolgt für die jeweilige Rolle geltende Gesetze, Vorschriften, Richtlinien, Leitlinien und Verhaltenskodizes<br>• Weist auf Fehlverhalten, rechtswidrige und unangemessene Handlungen hin<br>• Meldet augenscheinliche Interessenkonflikte | • Vertritt die Organisation auf ehrliche, ethisch korrekte und professionelle Weise<br>• Fördert eine Kultur der Integrität und Professionalität<br>• Versteht und befolgt Gesetze, Vorschriften, Richtlinien, Leitlinien und Verhaltenskodizes<br>• Erkennt und meldet Fehlverhalten, rechtswidrige und unangemessene Handlungen<br>• Meldet und bewältigt augenscheinliche Interessenkonflikte | • Vertritt die Organisation auf ehrliche, ethisch korrekte und professionelle Weise und bewegt andere dazu, dies ebenso zu tun<br>• Beweist Professionalität bei der Förderung einer Integritätskultur innerhalb des Teams/Referats<br>• Übernimmt eine Vorbildfunktion für andere und erkennt und erklärt ethische Problemstellungen<br>• Stellt sicher, dass andere mit dem Rechts- und Politikrahmen, in dem sie sich bewegen, vertraut sind<br>• Ergreift Maßnahmen zur Vorbeugung von Fehlverhalten, rechtswidriger und unangemessener Handlungen | • Lebt höchste ethische Verhaltensstandards vor und stärkt sie in anderen<br>• Vertritt die Organisation auf ehrliche, ethisch korrekte und professionelle Weise und geht als Vorbild für andere voran<br>• Stellt sicher, dass andere mit den praktischen Aspekten des Rechts- und politischen Rahmens, in dem sie sich bewegen, hinreichend vertraut sind<br>• Setzt sich innerhalb der Organisation und im Umgang mit externen Akteuren für eine Kultur der Integrität und Professionalität ein<br>• Überwacht ethische Praktiken, Standards und Systeme und sorgt für deren Anwendung<br>• Ergreift bei gemeldeten Verstößen gegen Rechtsvorschriften, Richtlinien und Leitlinien entsprechende Maßnahmen | • Befürwortet und verteidigt höchste ethische und professionelle Verhaltensstandards<br>• Treibt innerhalb der Organisation, in ressort- und rechtskreisübergreifenden Angelegenheiten wie auch außerhalb des öffentlichen Dienstes eine Kultur der Integrität und Professionalität an<br>• Definiert, kommuniziert und evaluiert ethische Praktiken, Standards und Systeme und sorgt für deren Anwendung<br>• Schafft und fördert ein Arbeitsklima, in dem sich die Mitarbeiter*innen trauen, augenscheinliche Verstöße gegen Rechtsvorschriften, Richtlinien und Leitlinien zu melden, und stellt eine schnelle und sichtbare Reaktion auf solche Meldungen sicher |

Quelle: Adaptiert von der New South Wales Government Public Service Commission, *The NSW Public Sector Capability Framework* www.psc.nsw.gov.au/workforce-management/capability-framework/access-the-capability-framework/the-capability-framework (Abruf: 22. Februar 2020).

Auch in die einzelnen Schritte des Auswahlverfahrens für Führungskräfte lässt sich eine Integritätskomponente einbauen – angefangen bei Stellenbeschreibung und -ausschreibung. Stellensuchende suchen Arbeitgeber mit einem ähnlichen Werteprofil. Wird Integrität von Anfang an als ein wichtiger Teil der Arbeitskultur beworben, fällt es leichter, die richtigen Kandidat*innen anzuwerben. In Chile ist Integrität ein Kernelement des Einstellungsverfahrens für Führungskräfte im öffentlichen Dienst. Um die Bedeutung von Integrität zu unterstreichen, müssen alle Kandidat*innen nach ihrer Auswahl ein Integritätstraining durchlaufen.

In manchen OECD-Ländern werden vorab Zuverlässigkeits- und Integritätsprüfungen durchgeführt, um Bewerber*innen mit hohem Integritätsrisiko auszuschließen (Kasten 6.3). Diese Prüfungen können erfolgen, noch bevor überhaupt die Fähigkeiten und Kompetenzen geprüft werden. Sicherzustellen, dass eine solche Vorabprüfung wirksam ist, bleibt allerdings eine Herausforderung. Über die Genauigkeit und Zuverlässigkeit solcher integritätsbezogener Prüfungen herrscht derzeit noch Uneinigkeit (Martini, 2012[9]). Es empfiehlt sich daher, die Integrität der Kandidat*innen auf mehreren Stufen des Auswahlverfahrens zu prüfen.

### Kasten 6.3. Kompetenzrahmen der Europäischen Kommission für hochrangige Führungskräfte

Der Kompetenzrahmen der Europäischen Kommission für hochrangige Führungskräfte sieht eine eigene Personalmanagementkompetenz vor. Dabei geht es um die Fähigkeit, andere auf der Grundlage der Vision der betreffenden Einrichtung nachhaltig zu inspirieren, die Vision und die Werte der Einrichtung nach außen zu tragen und auszustrahlen und anderen durch das eigene Verhalten ein Vorbild zu sein. Die Fähigkeit, andere zu inspirieren, wird als Teil des Auswahlverfahrens im Rahmen eines eintägigen Assessment-Centers getestet, das von einer externen Personalberatung organisiert wird. Integrität ist darüber hinaus ein wesentlicher Bestandteil der jährlichen Beurteilung, der alle Bediensteten unterzogen werden und die der Bewertung ihrer „Befähigung, Leistung und dienstliche[n] Führung“ dient (Artikel 43 des Statuts).

2002 startete die Kommission ein Programm für regelmäßiges 360-Grad-Feedback und eine passgenaue Weiterbildung hochrangiger Führungskräfte. Dieses Feedback ist für die Betroffenen eine wichtige Möglichkeit zu eruieren, wie sie auf nachrangige Führungskräfte, gleichrangige Bedienstete („Peers“) und andere Mitarbeiter*innen wirken. Der dazugehörige Fragebogen befasst sich mit verschiedenen Kompetenzen und Führungsqualitäten wie Dienst an der Öffentlichkeit, Verkörperung der Werte der Einrichtung und Ausübung einer Vorbildfunktion.

Quelle: Informationen der Generaldirektion Humanressourcen und Sicherheit der Europäischen Kommission.

Nicht alle Führungspositionen erfordern das gleiche Maß an ethischem Urteilsvermögen und folglich denselben Umfang an Vorabprüfungen. Bei Positionen, in denen sich gewisse ethische Herausforderungen stellen, können die Kandidat*innen im Rahmen von Übungen getestet werden, die den ethischen Problemstellungen ähneln, denen sie im Berufsalltag begegnen dürften. So können sie ihre persönlichen Wertvorstellungen und ihre ethische Urteilskompetenz zeigen. Positionen, in denen ethische Herausforderungen seltener vorkommen, könnten als Durchgangsstufe betrachtet werden, auf der die Bediensteten ihre Führungsstärke im Bereich Integrität unter Beweis stellen können. So können die Führungskräfte ein persönliches Integritätsprofil aufbauen, das bei künftigen Personalentscheidungen herangezogen und beurteilt wird. Welche Anforderungen für spezifische Funktionen auf den obersten Politik- und Verwaltungsebenen angemessen sind, wird in Kapitel 1 näher erläutert.

Die Prüfung der Integrität, des ethischen Urteilsvermögens und anderer Werte wird in einigen Ländern bereits praktiziert, entweder im gesamten öffentlichen Dienst oder nur in bestimmten Einrichtungen (im Fall von Australien z. B. im Geheimdienst und in den nationalen Sicherheitsbehörden). Dieses komplexe Unterfangen muss von qualifizierten Fachleuten mit psychologischer Expertise begleitet werden. Ressort- und Personalleiter*innen verfügen meistens nicht über die nötigen Fähigkeiten, vor allem wenn es um Positionen mit höheren ethischen Anforderungen geht. Folgende Beispiele von Methoden, die in einigen

öffentlichen Einrichtungen schon eingesetzt wurden, sollen eine Anregung dafür bieten, wie diese Aufgabe bewältigt werden kann:

- Verwendung einheitlicher Lebenslaufformate, durch die geeignete Kandidat*innen anhand verschiedener Integritätskriterien herausgefiltert werden können
- Durchführung von Vorabintegritätsprüfungen (z. B. online), Persönlichkeitstests oder ähnlichen Analysen als erster Schritt in der Vorauswahl und/oder als Input für die endgültige Entscheidung
- Aufforderung der Kandidat*innen, über ethische Vorbilder in ihrem bisherigen Werdegang zu reflektieren, und/oder Frage nach ethischen Dilemmata, mit denen sie konfrontiert wurden und wie sie darauf reagierten
- Durchführung situativer Beurteilungstests und Fragen, bei denen die Kandidat*innen mit einer ethisch ambivalenten Situation konfrontiert werden, die sie gegenüber den Befragern ethisch aufschlüsseln sollen
- Rollenspiele und Gamification im Rahmen eines Assessment-Centers
- Einholen von Referenzen, einschließlich Fragen zum ethischen Entscheidungsverhalten und der Einschätzung ehemaliger Kolleg*innen zum Charakter und der ethischen Führungskompetenz des*der Bewerber*in
- Stellen von Fragen, anhand deren die Kandidat*innen ihr Bewusstsein für ethisches Führungsverhalten unter Beweis stellen und beispielhaft vorführen können (in Anerkennung der Tatsache, dass integre Führung nicht nur ein moralisch einwandfreies Verhalten beinhaltet, sondern auch bedeutet, eine aktive Vorbildfunktion auszuüben, mit Mitarbeiter*innen über ethische Fragen zu kommunizieren, ethisches Verhalten durch Belohnungen und Sanktionen zu fördern und den Mitarbeiter*innen einen angemessenen Spielraum und gleichzeitig eine Orientierungshilfe für ihre ethischen Entscheidungen zu geben)

### *6.2.3. Integre Führung wird durch Anreiz- und Rechenschaftsmechanismen gezielt gefördert und belohnt*

Wenn eine Führungskraft herangebildet und mit ihrem Amt betraut wurde, muss sie anschießend in ihrer Integritätsführungsfunktion unterstützt und bestärkt werden. Da ethische Entscheidungen maßgeblich von der jeweiligen Situation und vom gesellschaftlichen Kontext abhängen, müssen hochrangige Führungskräfte, Integritätsbeauftragte, Personalleiter*innen und grundsätzlich alle, die im öffentlichen Dienst eine leitende Position innehaben, gemeinsam die richtigen Voraussetzungen dafür schaffen, dass aus einer integren Person auch eine integre Führungskraft wird.

Dazu bieten sich Leistungsvereinbarungen und Leistungsbewertungen an. Damit integre Führung gefördert und auch belohnt wird, muss nicht nur berücksichtigt werden, *was* eine Führungskraft erreicht hat, sondern auch, *wie* sie es erreicht hat:

- Bei der Frage nach dem *Was* könnten z. B. konkrete Ergebnisse und Ziele im Zusammenhang mit Integrität definiert werden. Beispiele wären die Umsetzung bestimmter Reformen oder Verbesserungen des Integritätssystems, die Einführung neuer Standards oder eine neue Art der Akteursbeteiligung zur Verbesserung von Transparenz und Integrität. Diese Vorhaben könnten in einer Leistungsvereinbarung als spezifische Ziele festgelegt werden.
- Was das *Wie* betrifft, wird Integrität (bzw. ein ähnliches Konzept) häufig als eine Verhaltenskompetenz beurteilt. Führungskräfte sollten dazu Beispiele nennen, *wie* sie im abgelaufenen Leistungszeitraum integre Führung gezeigt haben, und zwar sowohl in Bezug auf eigene ethische Entscheidungen als auch in Bezug auf die ethische Führung ihrer Mitarbeiter*innen. Bei dieser Beurteilung könnten auch die Ergebnisse aus 360-Grad-Bewertungen und Mitarbeiter*innenumfragen einbezogen werden. So erfahren die Führungskräfte, wie sie von anderen wahrgenommen werden, d. h. ob sie als ethisches Vorbild gesehen werden und ob sich ihre Mitarbeiter*innen sicher fühlen, wenn sie ihnen gegenüber Integritätsbedenken äußern.

Die Integritätskomponente der Leistungsbewertungen sollte unbedingt mit Belohnungen und Sanktionen verbunden werden. Führungskräfte mit besonders hoher Integrität könnten für eine berufliche Weiterentwicklung und insbesondere Positionen mit hohen ethischen Anforderungen in Erwägung gezogen werden. Wer bei den Bewertungen schlechte Ergebnisse erzielt, sollte die Möglichkeit zur Weiterbildung erhalten oder bei schwerwiegenden Integritätsrisiken gegebenenfalls seiner Funktion enthoben werden.

## 6.3. Herausforderungen

Integre Führung ist im öffentlichen Dienst mit besonderen Herausforderungen verbunden, die sich u. a. aus der Schwere der ethischen Dilemmata, die es zu bewältigen gilt, und aus den fest abgegrenzten Personalstrukturen ergeben.

Der Auftrag, die Rolle und der Kontext, in dem öffentliche Einrichtungen arbeiten, stellt ihre Bediensteten häufig vor tiefe ethische Dilemmata. Aufgrund der staatlichen Befugnisse zur Rechtssetzung, zur Ausübung von Zwang und zur Kontrolle von Systemen und Verfahren, die sich (z. B. in den Bereichen Verteidigung, Gesundheit und Soziales) grundlegend auf die Gesellschaft auswirken, tragen öffentlich Bedienstete enorme Verantwortung, ethisch richtige Entscheidungen zu treffen. Auch die zunehmend verschwimmenden Grenzen zwischen Organisationen des öffentlichen Sektors und ihren komplexen Partnerschaften mit anderen Sektoren können zu ethisch heiklen Situationen führen. Führungskräfte im öffentlichen Dienst müssen daher über ein starkes Ethikbewusstsein verfügen und sollten sich stärker als *moral managers* begreifen.

Darüber hinaus sind die Personalstrukturen im öffentlichen Dienst meistens klar festgelegt, sodass es für Führungskräfte nicht immer einfach ist, Teams nach eigenen Einstellungs- und Leistungskriterien zusammenzustellen. Dadurch gibt es möglicherweise weniger Gelegenheiten, ethisches Verhalten zu belohnen bzw. unethisches Verhalten abzustrafen, sodass die Kommunikation und die Vorbildfunktion von Führungskräften noch wichtiger wird. Außerdem leiten Führungskräfte im öffentlichen Sektor oft sehr große und dezentrale Organisationen, deren Dienststellen im ganzen Land verteilt sind. Auch das birgt Integritätsrisiken und erschwert die Kommunikation und das Monitoring. Es ist daher von größter Bedeutung, dass die Mitarbeiter*innen den für sie geltenden Ethikrahmen genau kennen und dabei unterstützt werden, ethisch richtige Entscheidungen zu treffen.

## Literaturverzeichnis


Bandura, A. (1986), *Social Foundations of Thought and Action: A Social Cognitive Theory*, Prentice-Hall, Inc. [6]

Brown, M. und L. Treviño (2006), "Ethical leadership: A review and future directions", *The Leadership Quarterly*, Vol. 17/6, S. 595-616, https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2006.10.004. [7]

Brown, M., L. Treviño und D. Harrison (2005), "Ethical leadership: A social learning perspective for construct development and testing", *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, Vol. 97/2, S. 117-134, https://doi.org/10.1016/j.obhdp.2005.03.002. [3]

Heres, L. und K. Lasthuizen (2012), "What's the Difference? Ethical Leadership in Public, Hybrid and Private Sector Organizations", *Journal of Change Management*, Vol. 12/4, S. 441-466, https://doi.org/10.1080/14697017.2012.728768. [5]

Martini, M. (2012), "Overview of integrity assessment tools", *U4 Expert Answer*, U4 Anti-Corruption Resource Centre, Bergen, https://www.u4.no/publications/overview-of-integrity-assessment-tools.pdf. [9]

OECD (2017), *OECD-Empfehlung des Rats zu Integrität im öffentlichen Leben*, OECD, Paris, https://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity. [1]

OECD (2017), *Skills for a High Performing Civil Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264280724-en. [8]

OECD (2016), *Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Governments of OECD Countries*, OECD, Paris, http://www.oecd.org/gov/survey-on-strategic-human-resources-management-2016.pdf. [2]

Treviño, L., L. Hartman und M. Brown (2000), "Moral Person and Moral Manager: How Executives Develop a Reputation for Ethical Leadership", *California Management Review*, Vol. 42/4, S. 128-142, https://doi.org/10.2307/41166057. [4]

# 7 Leistungsorientierung

In diesem Kapitel wird der Begriff „Leistungsorientierung“ erläutert, der in der Empfehlung des Rates der OECD zu Integrität im öffentlichen Leben als ein wichtiger Grundsatz verankert wurde. Es wird beschrieben, wie eine leistungsorientierte und professionelle öffentliche Verwaltung, die sich für die Werte des öffentlichen Dienstes einsetzt, zur Integritätssicherung im öffentlichen Leben beiträgt. Das Hauptaugenmerk liegt dabei auf der Verwendung vorab festgelegter, angemessener Qualifikations- und Leistungskriterien sowie objektiven und transparenten Personalmanagementverfahren. Außerdem wird veranschaulicht, wie offene Bewerbungsverfahren, die für alle potenziell qualifizierten Kandidat*innen zugänglich sind, sowie Aufsichts- und Beschwerdemechanismen zur Sicherung einheitlicher und fairer Bewerbungsprozesse und damit zum öffentlichen Integritätssystem insgesamt beitragen. Das Kapitel endet mit einem Überblick über die vier Aspekte, die in leistungsorientierten Systemen mit den größten Herausforderungen verbunden sind: rasche Entscheidungsfindung, Einstellung von Mitarbeiter*innen mit neuen Fähigkeiten und Kompetenzen, Gewährleistung von Repräsentanz und Inklusion sowie Fragmentierung der Beschäftigung im öffentlichen Dienst.

## 7.1. Warum ist Leistungsorientierung wichtig?

Ein öffentlicher Dienst, dessen Beschäftigte nicht aufgrund politischer oder persönlicher Beziehungen eingestellt oder befördert werden, sondern der nach dem Leistungsprinzip funktioniert, hat zahlreiche Vorteile. Die Auswahl von Bewerber*innen mit den passenden Kompetenzen erhöht in der Regel die Leistung und Produktivität – und das führt zu einer besseren Politik und besseren Dienstleistungen, was wiederum mehr Zufriedenheit, Gesundheit und Wohlstand in der Gesellschaft zur Folge hat (Cortázar J., J. Fuenzalida und M. Lafuente, 2016[1]). Außerdem verringern leistungsorientierte Systeme nachweislich die Korruption (Dahlström, C., V. Lapuente und J. Teorell, 2011[2]; Meyer-Sahling, J. und K. Mikkelsen, 2016[3]). Sie lassen weniger Spielraum für politisch bedingte Begünstigungen und Vetternwirtschaft und schaffen das Fundament für eine Integritätskultur.

Klientelismus, Vetternwirtschaft und politische Begünstigungen können effektiv eine Form der Korruption sein, wenn sie dazu führen, dass öffentliche Gelder dazu verwendet werden, einzelne Personen aufgrund ihrer familiären Beziehungen, ihrer politischen Zugehörigkeit oder ihres sozialen Status zu bereichern. In Extremfällen werden öffentliche Posten sogar nur deshalb geschaffen, um politischen Verbündeten eine Einkommensquelle zu erschließen, ohne dass dafür wirklich etwas geleistet werden muss. Auch werden öffentliche Stellen teilweise „unter der Hand“ vergeben. In einem leistungsorientierten System müssen alle Positionen transparent sein und eine klare Daseinsberechtigung haben. So können solche Risiken deutlich verringert werden. Leistungsorientierte Systeme erschweren die Einrichtung von „Phantomposten“ (d. h. unnötiger Posten, auf denen keine wesentliche Arbeit verrichtet wird) zur Bereicherung von Bekannten und Verbündeten. Objektive und transparente Entscheidungsprozesse machen es schwierig, Personen einzustellen, die nicht entsprechend qualifiziert sind. Versuche, das System auf unlautere Weise zu beeinflussen, können zwar nie gänzlich ausgeschlossen werden, doch Beschwerdemechanismen und Aufsichtsfunktionen sorgen dafür, dass Vorschriften eingehalten und Täuschungsversuche geahndet werden.

Im OECD-Raum beobachtet man solche extremen Fälle von arbeitsplatzbezogener Korruption zwar nur selten, doch auch in einigen Mitgliedsländern kommt es zu Vetternwirtschaft, wenn z. B. eine Stelle aufgrund eines persönlichen Verhältnisses zu einem*r Politiker*in oder einer Führungskraft in der Verwaltung besetzt wird. Diese Form von Vetternwirtschaft mag zwar wenig problematisch erscheinen, doch auch sie untergräbt die Werte und die Kultur des öffentlichen Dienstes, die die Einrichtungen des öffentlichen Sektors eigentlich fördern sollten. Ein leistungsorientierter öffentlicher Dienst ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass der Aufbau einer Kultur der Integrität gelingt. Das Leistungsprinzip sorgt für die richtigen Anreiz- und Rechenschaftsmechanismen, auf denen sich die Professionalität, der Ethos und die Werte des öffentlichen Dienstes stützen.

Ein leistungsorientierter öffentlicher Dienst sorgt in allen öffentlichen Bereichen für weniger Korruption. Dies hat u. a. folgende Gründe (Charron, N. et al., 2017[4]):

- Leistungsorientierte Systeme sorgen für besser qualifiziertes Personal, das möglicherweise weniger korruptionsanfällig ist.
- Leistungsorientierte Systeme sorgen für einen Gemeinschaftssinn und ein gemeinsames Verständnis dafür, dass Einsatz und Kompetenz belohnt werden. Werden Personen aus leistungsunabhängigen Gründen in bestimmte Stellen berufen, kann es geschehen, dass sie diese Stellen selbst nicht als notwendig, sondern schlicht als Mittel zur persönlichen Bereicherung betrachten. Leistungsbezogene Systeme zeichnen sich auch durch eine höhere Motivation aus, die den öffentlichen Dienst stärker macht.
- Durch langfristige Arbeitsverhältnisse tragen leistungsorientierte Systeme ebenfalls zur Bekämpfung von Korruption bei. Die längerfristige Perspektive erhöht das Engagement der Beschäftigten für ihre Tätigkeit, während Möglichkeiten der kurzfristigen Bereicherung durch Korruption zugleich an Attraktivität verlieren. Beschäftigte, die genau wissen, dass ihre Stelle nur von kurzer Dauer ist, können hingegen eher dazu tendieren, ihre Position in der kurzen verfügbaren Zeit im eigenen Interesse zu nutzen.

- Die Trennung der Laufbahnen von Bürokrat*innen und Politiker*innen schafft Anreize zur gegenseitigen Kontrolle und Offenlegung von Interessenkonflikten und Korruptionsrisiken. In einem bürokratischen System, in dem die Stellen hauptsächlich durch politische Ernennung besetzt werden, kann es hingegen vorkommen, dass die Treue zur Regierungspartei die Mitarbeiter*innen in der Verwaltung davon abhält, Korruption in der Politik zu melden (und dass gewählte Amtsträger*innen sich eher auf Korruption innerhalb der Verwaltung einlassen).

Im Kern geht es bei leistungsorientierten Systemen um Werte und Loyalität. Wenn Beschäftigung auf Leistung beruht, halten sich die Bediensteten im öffentlichen Dienst zwar an die Weisung der Regierung, ihre Loyalität gilt aber in erster Linie einander und ihren gemeinsamen Werten. Leistungsorientierte Systeme und die gemeinsamen Werte des öffentlichen Dienstes sind somit aufs engste miteinander verbunden. Sie sind ein wichtiges Gegengewicht zur politischen Macht, die zu stark auf Popularitätswerte und Wahlerfolge ausgerichtet sein kann und/oder möglicherweise gar den persönlichen Nutzen über das Gemeinwohl stellt.

In ihrer Empfehlung zu Integrität im öffentlichen Leben fordert die OECD die Länder dazu auf, „einen leistungsorientierten, professionellen öffentlichen Sektor [zu] fördern, der sich den Werten des öffentlichen Dienstes und Good Governance verpflichtet fühlt, insbesondere indem sie

a) für eine Personalführung sorgen, die zur Förderung der Professionalität im öffentlichen Dienst grundlegende Prinzipien wie Leistung und Transparenz konsequent anwendet, Bevorzugungen und Vetternwirtschaft verhindert, vor unbilliger politischer Einmischung schützt und Risiken für Fehlverhalten und den Missbrauch von Positionen minimiert,
b) für ein gerechtes und offenes Einstellungs-, Auswahl- und Beförderungssystem, das auf objektiven Kriterien und einem formalisierten Verfahren basiert, sowie für ein Beurteilungssystem, das die Rechenschaftspflicht und einen Ethos des öffentlichen Dienstes unterstützt, sorgen“ (OECD, 2017[5]).

## 7.2. Was ist Leistungsorientierung?

Nach dem Grundsatz der Leistungsorientierung darf eine Stelle nur nach Fähigkeiten (Talenten, Fertigkeiten, Erfahrung, Kompetenzen) vergeben werden, und nicht nach sozialem und/oder politischem Status oder Beziehungen. Im Governance-Bereich wird Leistungsorientierung meist als das Gegenteil von politischer Begünstigung, Klientelismus und Vetternwirtschaft betrachtet, d. h. der Vergabe von Stellen als Gegenleistung für Unterstützung oder aufgrund persönlicher Beziehungen.

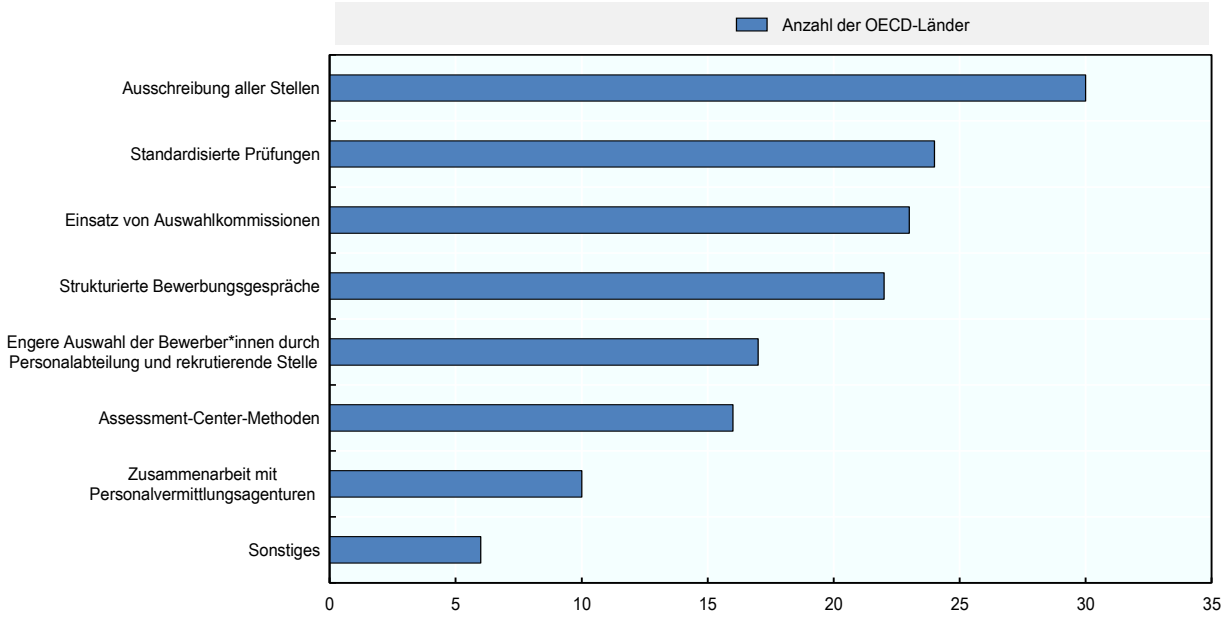
Was aber bedeutet Leistungsorientierung in der Praxis? Je nach Land und Kontext werden im OECD-Raum unterschiedliche Instrumente, Mechanismen und Garantien verwendet, um das Leistungsprinzip in der öffentlichen Verwaltung zu fördern und zu wahren. In der Mehrzahl der OECD-Länder werden beispielsweise alle Stellen ausgeschrieben, werden mehr oder minder standardisierte Prüfungen durchgeführt und finden strukturierte Bewerbungsgespräche vor Auswahlkommissionen statt (Abbildung 7.1).

Unabhängig davon, welche Maßnahmen in den einzelnen Ländern konkret ergriffen werden, zeichnet sich ein leistungsorientiertes System immer durch folgende Eigenschaften aus:

- Es gibt für jede Position vorab festgelegte und angemessene Qualifikations- und Leistungskriterien.
- Es gibt objektive und transparente Personalmanagementverfahren, nach denen die Bewerber*innen bewertet werden.
- Es gibt offene Bewerbungsverfahren, sodass grundsätzlich alle potenziell qualifizierten Bewerber*innen berücksichtigt werden können.
- Es gibt Aufsichts- und Beschwerdemechanismen, die eine gerechte und einheitliche Umsetzung des Systems gewährleisten.

### Abbildung 7.1. Sicherstellung leistungsorientierter Einstellungsverfahren

Antworten aus 35 OECD-Ländern 2016




Anmerkung: Die Balken beziehen sich auf die Zahl der OECD-Länder, die die jeweilige Frage mit Ja beantwortet haben.
Quelle: OECD (2016[6]).

### *7.2.1. Es gibt für jede Position vorab festgelegte und angemessene Qualifikations- und Leistungskriterien*

Damit der öffentliche Dienst nach dem Leistungsprinzip funktioniert, braucht es eine transparente und logische Organisationsstruktur, in der Positionen klar benannt sind und die entsprechenden Funktionen und Aufgaben beschrieben werden. So wird sichergestellt, dass neue Positionen mit der richtigen Intention und nach einem funktionellen Bedarf geschaffen werden. In Systemen, in denen politische Begünstigung und Vetternwirtschaft ein hohes Risiko darstellen, müssen die Organigramme der Einrichtungen unbedingt öffentlich zugänglich gemacht werden. In Systemen, in denen solche Verhaltensformen weniger verbreitet sind, werden Stellen in der Regel nach festen Kriterien und unter einer Form von Aufsicht, z. B. durch eine zentrale Personalbehörde oder das Finanzministerium, geschaffen, um ein gemeinsames Vorgehen und einheitliche Standards sicherzustellen. In Estland ist es durch die Festlegung gemeinsamer Stellenkategorien z. B. gelungen, im gesamten öffentlichen Dienst eine gemeinsame Stellenstruktur zu schaffen, während zuvor jede Einrichtung über ihr eigenes System verfügte (Kasten 7.1).

#### Kasten 7.1. Umsetzung gemeinsamer Stellenkategorien in Estland

Das Konzept der Stellenkategorien für den öffentlichen Dienst wurde in Estland 2009 eingeführt. Hauptziel war es, Vergleichsdaten über die Gehaltsstufen der einzelnen Einrichtungen zu sammeln, da diese aufgrund des höchst dezentralisierten Personalmanagementsystems nicht standardisiert waren.

Es wurde daher ein Analysesystem zur Evaluierung der einzelnen Stellen entwickelt, bei dem Positionen mit gemeinsamen Eigenschaften (z. B. Jurist*in, Fachinformatiker*in, Weiterbildungsbeauftragte*r, Projektmanager*in usw.) in Stellenkategorien mit verschiedenen Verantwortungsstufen eingeteilt wurden (z. B. Personalsachbearbeiter*in – Personalreferent*in – Personalleiter*in – Personaldirektor*in).

Die analytische Stellenevaluierung war eine Herausforderung, denn das Konzept war dem öffentlichen Dienst anfangs völlig fremd. 2011, als das Finanzministerium in Kooperation mit einem privaten Dienstleister eine erste Fassung des Stellenkatalogs erarbeitete, wurden allerdings erste Fortschritte erzielt. Gemeinsam mit den Kolleg*innen aus den Personalabteilungen evaluierte das Finanzministerium 13 400 Stellen in 24 öffentlichen Einrichtungen (von 22 000 Stellen im öffentlichen Dienst auf zentraler Regierungsebene).

Diese Arbeit war freiwillig, denn der verbindliche Auftrag zur Einteilung der Stellen in Kategorien erfolgte erst 2013 mit Inkrafttreten des neuen Gesetzes für den öffentlichen Dienst. Allerdings arbeiteten 2012 die meisten öffentlichen Einrichtungen bereits nach diesem System. Eine wichtige Erkenntnis aus dem Prozess ist folgende: Wenn diejenigen, für die eine Änderung einen großen Arbeitsaufwand bedeutet, von den Vorteilen der Änderung überzeugt sind, wird die Umsetzung in die Praxis deutlich einfacher.

Quelle: Informationen der estnischen Mitwirkenden am Public Governance Review der Slowakischen Republik.

Wenn die Positionen klar benannt und begründet wurden, kann anhand von Auswahlkriterien und einem konkreten Aufgabenprofil ein objektiver Auswahlprozess gestaltet werden. Auswahlkriterien können z. B. konkrete Fähigkeiten und Kompetenzen, spezifisches Wissen und Expertise, Berufserfahrung oder Bildungsabschlüsse sein. Leistungsorientierte Systeme funktionieren in der Regel nach Kriterien, die spezifisch, objektiv und messbar sind. Bei verhaltensbezogenen und/oder kognitiven Kompetenzen, die schwieriger zu beurteilen und einzustufen sind, die aber vor allem bei Führungspositionen eine zunehmend wichtige Rolle spielen, kann das eine Herausforderung sein. Es ist wichtig, diese Kompetenzen mit klassischen Kompetenzen zu verknüpfen, was in vielen OECD-Ländern bereits durch Stellenprofile passiert. Anders als bei einer klassischen Stellenbeschreibung werden in einem Stellenprofil nicht nur die Aufgaben beschrieben, sondern auch, welche Ergebnisse von der betreffenden Person erwartet werden und welche Fähigkeiten und Kompetenzen sie mitbringen muss, um diese zu erreichen (Kasten 7.2).

### Kasten 7.2. Stellenprofile

Ein Stellenprofil ist eine Kombination aus einer Stellenbeschreibung und einem Abriss der Fähigkeiten, Erfahrungen, Verhaltensweisen und anderen Eigenschaften, die ein*e Bewerber*in mitbringen muss, um den Anforderungen der Stelle gerecht zu werden. Mithilfe des Profils kann die rekrutierende Einrichtung ein klares Bild davon zeichnen, welche Ergebnisse in der ausgeschriebenen Position erreicht werden sollen und wie die Idealbesetzung der Stelle aussieht.

Ein Stellenprofil unterscheidet sich von einer klassischen Stellenbeschreibung in zwei wichtigen Punkten:

- Anstatt wie bei einer klassischen Stellenbeschreibung die jeweiligen Aufgaben und Funktionen aufzuführen, werden hauptsächlich die Ergebnisse beschrieben, die in der Position erreicht werden sollen.
- Stellenprofile enthalten eine Beschreibung der Fähigkeiten und persönlichen Eigenschaften, die für die Stelle notwendig sind.

Anhand von Stellenprofilen lassen sich die Auswahl- und Leistungskriterien für eine Stelle bestimmen. Idealerweise beruhen sie auf einer objektiven Stellenanalyse, an der sowohl Sachverständige als auch Bedienstete mitwirken, die ähnliche Tätigkeiten ausüben. Ein Stellenprofil enthält in der Regel folgende Informationen:

- Stellenbezeichnung
- Zweck der Stelle (unter Bezugnahme auf die Ziele der Einrichtung)
- Wirkungsbereich (Verantwortungsumfang und interne und externe Beziehungen)

- wesentliche Pflichten und Verantwortlichkeiten (über welche Leistungen muss Rechenschaft abgelegt werden?)
- Kompetenzen und Wissen (kann Verhaltens- und kognitive Kompetenzen enthalten, oftmals an einem Kompetenzrahmen orientiert)
- Erfahrung
- persönliche Eigenschaften (z. B. persönliche Werte, einschließlich Integrität)

Quelle: OECD (2011[7]).

Die richtigen Kriterien zu finden und sie angemessen zu bewerten, stellt selbst die fortschrittlichsten öffentlichen Arbeitgeber immer wieder vor Herausforderungen (vgl. Abschnitt 7.3.2). Eine gute Orientierungshilfe bietet hier der Bewertungsrahmen für berufliche Eigenschaften des australischen öffentlichen Dienstes.

### Kasten 7.3. Leistungsorientierung im australischen öffentlichen Dienst

Die Stellenvergabe im Australian Public Service (APS) erfolgt nach dem Leistungsprinzip, welches als ein wichtiger Grundsatz der öffentlichen Verwaltung verankert wurde. Danach erfolgen alle Personalentscheidungen auf der Grundlage einer Bewertung der beruflichen Eigenschaften der Kandidat*innen und einer Analyse der für die Stelle erforderlichen Eigenschaften. Alle Stellen werden öffentlich ausgeschrieben, egal ob es sich um Neueinstellungen oder Beförderungen bestehender Mitarbeiter*innen handelt.

Laut dem Public Service Act 1999 entspricht eine Entscheidung dem Leistungsprinzip, wenn

- sie auf der relativen Eignung der Bewerber*innen für die vorgesehenen Aufgaben beruht, die im Rahmen eines wettbewerblichen Auswahlverfahrens festgestellt wird,
- die beruflichen Eigenschaften des*der Bewerber*in zu den Eigenschaften passt, die zur Ausübung der vorgesehenen Pflichten benötigt werden,
- das Hauptaugenmerk auf der relativen Fähigkeit des*der Bewerber*in liegt, die mit den Aufgaben verbundenen Ergebnisse zu erzielen, und
- bei der Entscheidung in erster Linie die Leistung zählt.

Damit die Beurteilung nach wettbewerblichen Kriterien erfolgt, muss das Auswahlverfahren allen offenstehen, die die Voraussetzungen für die Stelle erfüllen. Unbefristete und befristete Stellen mit einer Vertragsdauer von über zwölf Monaten müssen deshalb im Stellenblatt (APS Employment Gazette) auf der Website des APS veröffentlicht werden.

Folgende berufliche Eigenschaften können bei der Bewertung berücksichtigt werden:

- Kompetenzen und Fähigkeiten
- Qualifikationen und Weiterbildung
- Anforderungsgerechte Arbeitsleistung
- Fähigkeit zur Erzielung von Ergebnissen dank einer den Anforderungen entsprechenden Leistung
- relevante persönliche Merkmale
- nachweisliches Weiterentwicklungspotenzial
- Teamfähigkeit

Quelle: Informationen der Australian Public Service Commission.

Eine weitere wichtige Eigenschaft eines leistungsorientierten Systems sind Leistungskriterien. Sie schaffen Klarheit darüber, was in welchem Zeitraum erreicht werden muss und nach welchen Kriterien die Ergebnisse beurteilt werden. Leistungskriterien tragen gleich zweifach zur Leistungsorientierung eines Systems bei. Zunächst kann anhand solcher Kriterien beurteilt werden, ob eine Stelle aktuell angemessen besetzt ist oder nicht. Das Leistungsprinzip sollte nämlich nicht nur im Auswahlverfahren eine Rolle spielen, sondern auch danach regelmäßig bekräftigt und überprüft werden. Selbst in den besten Auswahlverfahren passieren Fehler. Ein gutes Verfahren zur Leistungsbewertung kann dabei helfen, die Folgen solcher Fehler zu korrigieren. Außerdem können sich die Stellenanforderungen infolge neuer politischer Prioritäten oder betrieblicher Notwendigkeiten ändern. In solchen Fällen kann durch aktualisierte Leistungskriterien sichergestellt werden, dass die Stelle auch unter den neuen Gegebenheiten optimal besetzt ist.

Darüber hinaus sind Leistungskriterien und Leistungsbewertungen eine gute Möglichkeit, das Zukunftspotenzial eines*einer Mitarbeiter*in zu beurteilen. Leistungsbilanzen geben Aufschluss über die Fähigkeiten und Kompetenzen der Mitarbeitenden und möglicherweise auch über Merkmale, die in einem Auswahlverfahren schwer zu beurteilen sind. Vorausgesetzt, sie werden anhand klar definierter und objektiver Leistungskriterien aufgestellt und nicht willkürlich für oder gegen eine Person eingesetzt, können Leistungsbilanzen außerdem hilfreiche Zusatzinformationen liefern, wenn sich bestehende Mitarbeiter*innen auf eine neue oder eine höhere Stelle bewerben.

### *7.2.2. Es gibt objektive und transparente Personalmanagementverfahren, nach denen die Bewerber*innen bewertet werden*

Viele Diskussionen über einen leistungsorientierten öffentlichen Dienst konzentrieren sich auf das Eintrittsverfahren für neue Beschäftigte, da hier eine erste Verteidigungslinie gegen Vetternwirtschaft und politische Begünstigung gezogen werden kann. Dies ist auch der Gedanke hinter den spanischen und französischen Auswahlverfahren für den öffentlichen Dienst. In Spanien durchlaufen die Anwärter*innen ein Wettbewerbsverfahren, das Objektivität, Neutralität, Leistung, Fähigkeit, Öffentlichkeit und Transparenz gewährleisten soll. Ein wichtiges Element ist dabei die Professionalität und Unparteilichkeit der Auswahlkommission. Darüber hinaus sind für jede Stufe des Verfahrens administrative und gerichtliche Beschwerdemechanismen vorgesehen. Das Leistungsprinzip muss jedoch nicht nur im Bewerbungsverfahren gelten, sondern bei *allen* Entscheidungen, die im weitesten Sinne das Personal betreffen, also auch bei Leistungsbeurteilungen, bei allen internen und externen Verfahren zur Stellenbesetzung (d. h. Beförderungen, Umsetzungen und Neueinstellungen), im Hinblick auf die Weiterbildung ebenso wie bei Gehaltsstrukturen, Disziplinarmaßnahmen und Kündigungsverfahren.

Für alle diese Abläufe sollten die folgenden Grundsätze gelten:

- *Transparenz* – In den meisten leistungsorientierten Systemen werden Personalentscheidungen offen gefällt, um eine Bevorzugung einzelner Personen und Gruppen zu verhindern. Die Entscheidungen werden in der Regel so dokumentiert, dass alle beteiligten Akteure, einschließlich der anderen Bewerber*innen, die Logik dahinter nachvollziehen können. Dies ermöglicht es ihnen auch, gegebenenfalls gegen als ungerecht empfundene Entscheidungen vorzugehen. Inzwischen werden zunehmend Online-Systeme verwendet, um die Verfahren nachzuverfolgen und die Ergebnisse zu veröffentlichen.
- *Objektivität* – Entscheidungen sollten anhand vorab festgelegter und objektiver Kriterien (vgl. Abschnitt 7.2.1) und mithilfe angemessener Instrumente und Tests gefällt werden, die Personalexpert*innen als wirksam und zeitgemäß erachten. Hilfreich sind hier u. a. standardisierte oder anonymisierte Lebensläufe, standardisierte Tests, Assessment-Center, Bewerbungsgespräche vor Auswahlkommissionen, Kompetenztests, Persönlichkeitstests, situative Beurteilungstests und andere Methoden, die eine gute Informationsgrundlage bieten. Tests sollten immer unter psychologischer Aufsicht erfolgen und nur eine Informationsquelle unter vielen sein.

- *Konsens* – Eine Entscheidung sollte immer auf mehreren Meinungen und/oder Standpunkten beruhen. Es sollten immer mehrere Personen beteiligt sein. Insbesondere bei weniger standardisierten Prozessen und solchen, die teilweise eine subjektive Beurteilung beinhalten, z. B. Bewerbungsgespräche oder schriftliche Prüfungen (mit Aufsätzen), sollte darauf geachtet werden, dass alle Sichtweisen berücksichtigt werden. Dadurch kann die Objektivität eines Verfahrens verbessert werden, Bevorzugungen aufgrund persönlicher Beziehungen (z. B. Beförderungen aufgrund einer besonderen Gewogenheit des*der Vorgesetzten) können vermieden werden und das Problem der unbewussten Vorurteile kann zumindest teilweise umgangen werden. Hier haben sich z. B. Bewerbungsgespräche vor einer Auswahlkommission bewährt, die sich aus Männern und Frauen verschiedenen Alters und mit verschiedener Expertise zusammensetzt. 360-Grad-Feedback, bei dem die Mitarbeiter*innen Rückmeldung von nachgeordneten Beschäftigten, Kolleg*innen und Vorgesetzten erhalten und das in der Regel auch eine Selbstbeurteilungskomponente umfasst, kann ebenfalls dazu beitragen, Personalentscheidungsprozesse um verschiedene Sichtweisen zu erweitern.

Diese Grundsätze gelten in einem leistungsorientierten System auch für Kündigungen. In vielen Ländern zeichnet sich der öffentliche Dienst durch eine hohe Arbeitsplatzsicherheit aus. Die ursprüngliche Absicht dahinter war, Staatsdiener*innen vor politisch motivierten Entlassungen zu schützen. Es sollte sichergestellt werden, dass sie ehrliche und mutige Politikempfehlungen aussprechen und sich auch „gegenüber den Mächtigen für die Wahrheit einsetzen“. Inzwischen werden bestimmte Bereiche des öffentlichen Personalmanagements im Kontext des modernen Arbeitsmarktes neu durchdacht und in vielen Ländern ist die Arbeitsplatzsicherheit öffentlich Bediensteter Gegenstand politischer Debatten. In einem leistungsorientierten System ist der Schutz vor politisch motivierten Entlassungen unabdingbar. Die Entlassung von Mitarbeiter*innen, die deutlich hinter ihren Leistungsanforderungen zurückbleiben, ist in vielen OECD-Ländern indessen vorgesehen, wird aber außer bei offensichtlichem Fehlverhalten nur selten praktiziert. Die Herausforderung liegt darin, die Grenze zwischen Leistung und Politik behutsam zu definieren und potenziellem Missbrauch vorzubeugen. Dies erfordert ein aktives Leistungsmanagement.

Kasten 7.4 zeigt am Beispiel von Polen, wie das Personalmanagement zwischen der Leitung des öffentlichen Dienstes und den Generaldirektor*innen der verschiedenen staatlichen Stellen aufgeteilt werden kann.

### Kasten 7.4. Gleichgewicht zwischen Zentralisierung und Delegierung im polnischen Personalmanagement

Der*die Leiter*in des öffentlichen Dienstes wird in Polen unmittelbar von dem*der Premierminister*in ernannt und untersteht diesem*dieser direkt. Zu seinen*ihren Aufgaben gehört die Koordinierung der Personalpolitik des öffentlichen Dienstes sowie die Harmonisierung leistungsorientierter Personalmanagementinstrumente, um eine einheitliche Anwendung des Systems auf allen Ebenen sicherzustellen und dessen Fragmentierung zu vermeiden. Das Personalmanagement im polnischen Staatsdienst ist ein dezentralisiertes System, d. h. jede Behörde ist für ihre eigene Personalpolitik verantwortlich. Die Leitung des öffentlichen Dienstes muss ihre Aufgaben daher in Zusammenarbeit mit den Generaldirektor*innen – den höchstrangigen Bediensteten im polnischen Staatsdienst – ausführen, die für verschiedene Tätigkeiten nach dem polnischen Arbeitsgesetz zuständig sind und die Personalpolitik festlegen (sie treten als der staatliche Arbeitgeber auf).

Für bestimmte Aspekte des leistungsorientierten Personalmanagements ist ausschließlich die Leitung des öffentlichen Dienstes zuständig, d. h. in diesen Bereichen findet eine zentrale Verwaltung statt. Was die Personalgewinnung betrifft, wird die Datenbank der freien Stellen (mit der Ausnahme hochrangiger Positionen) von der Leitung des öffentlichen Dienstes genau beobachtet. Jede Generaldirektion/Behörde muss freie Stellen in dieser Datenbank veröffentlichen. Das Amt für den öffentlichen

Dienst unterstützt die Leitung bei der Erfüllung ihrer Aufgaben und überprüft die Übereinstimmung der Stellenausschreibungen mit gesetzlichen Vorgaben, den Regularien für den öffentlichen Dienst und Ethikgrundsätzen, um ein transparentes, offenes und wettbewerbliches Auswahlverfahren sicherzustellen. Bei Unregelmäßigkeiten spricht die Leitung des öffentlichen Dienstes Empfehlungen dazu aus, wie diese korrigiert werden können, und überprüft deren Umsetzung.

Darüber hinaus veranstaltet sie regelmäßig Sitzungen mit den Generaldirektor*innen, um sie über wichtige Fragen zu informieren, aktuelle Themen zu besprechen und in Arbeitsgruppen gemeinsam Lösungen zu erarbeiten.

Folgende Maßnahmen tragen ebenfalls dazu bei, das Leistungsprinzip im öffentlichen Dienst zu festigen und dessen Anwendung zu standardisieren:

- Einrichtung und Besetzung verschiedener Gremien (z. B. von stellungnehmenden und beratenden Organen) zu unterschiedlichen Fragen in Verbindung mit dem öffentlichen Dienst, etwa zu Personalmanagementstandards, ethischen Fragen, Regularien für den öffentlichen Dienst, zum Vergütungssystem, Stellenbeschreibungen oder zur Evaluierung hochrangiger Posten, wobei die meisten Gremien aus Sachverständigen aus der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft, Vertretern der Privatwirtschaft und leitenden Angestellten aus dem öffentlichen Dienst bestehen
- Verwendung von „weichen“ Rechtsinstrumenten wie Anordnungen, Leitlinien und Empfehlungen (z. B. zur Förderung der Integritätskultur im öffentlichen Dienst)
- Verwendung von Aufsichtsinstrumenten (z. B. vom Finanzministerium und der Kanzlei des *der Premierminister*in durchgeführte Revisionen und Kontrollen), um die vom Gesetz für den öffentlichen Dienst vorgesehenen Tätigkeiten zu überwachen, wobei die Maßnahmen für die Generaldirektor*innen verbindlich sein können oder ihrer Unterstützung dienen sollen
- Erarbeitung von Entwürfen für die Sekundärgesetzgebung des*der Premierminister*in nach Maßgabe des Gesetzes für den öffentlichen Dienst, z. B. zu Leistungsbewertungen, ethischen Grundsätzen oder Qualifizierungsverfahren; dies fördert einerseits die Entstehung eines einheitlichen leistungsorientierten Rahmens für den gesamten öffentlichen Dienst und gewährt den Generaldirektor*innen andererseits genügend Spielraum für Anpassungen
- Anwendung einheitlicher Instrumente für den gesamten öffentlichen Dienst, z. B. in Bezug auf Stellenbeschreibungen und Evaluierungen, Einstellungsverfahren, Leistungsbewertungen und Disziplinarverfahren

Quelle: Amt für den öffentlichen Dienst, Kanzlei des*der polnischen Premierminister*in.

### *7.2.3. Es gibt offene Bewerbungsverfahren, sodass grundsätzlich alle potenziell qualifizierten Bewerber*innen berücksichtigt werden können*

Eine dritte wichtige Säule eines leistungsorientierten Systems ist der Grundsatz des offenen und gleichberechtigten Zugangs. Dieser Punkt ist entscheidend, denn nur so kann sichergestellt werden, dass die besten Bewerber*innen sich überhaupt auf die Stelle bewerben und – unabhängig von ihrem Wohnort, ihrem Alter, ihrem sozialen Status oder ihrer politischen Zugehörigkeit – bei der Auswahl berücksichtigt werden. Viele leistungsorientierte öffentliche Verwaltungen im OECD-Raum bemühen sich daher, offene Stellen und die dazugehörigen Informationen öffentlich auszuschreiben und zu kommunizieren, die schriftlichen Prüfungen und Bewerbungsgespräche an verschiedenen Orten anzubieten und sicherzustellen, dass möglicherweise benachteiligte Gruppen wie Menschen mit Behinderung ebenfalls einbezogen werden. So will man z. B. in Spanien mit eigenen Bestimmungen für mehr Diversität und die Einbeziehung von Menschen mit Behinderung in den öffentlichen Dienst sorgen. Durch konkrete Maßnahmen wie Quotenregelungen wird gezielt versucht, diskriminierende Hürden abzubauen. Voraussetzung dabei ist, dass die Bewerber*innen das Auswahlverfahren bestehen und die gleichen Kompetenzen und Fachkenntnisse

wie ihre Mitbewerber*innen aufweisen. Ein System, das nur bestimmte Teile der Bevölkerung berücksichtigt, kann nicht wirklich leistungsorientiert sein – egal welche Bewertungskriterien angelegt werden.

Der Grundsatz der Leistungsorientierung fordert ein grundlegendes Nachdenken darüber, wie Auswahlkriterien festgelegt und bewertet werden. Werden Absolvent*innen bestimmter Bildungseinrichtungen, die bekannt dafür sind, hauptsächlich von einer bestimmten gesellschaftlichen Elite besucht zu werden, bei den Bildungskriterien beispielsweise bevorzugt? Durch solche Kriterien könnte die Vorstellung einer „Herrscherklasse“ zementiert werden, die dem Grundsatz der Leistungsorientierung diametral entgegensteht. Bei der Verknüpfung von Leistung mit bestimmten Bildungskriterien muss genau geprüft werden, ob und wie das Leistungsprinzip im Bildungssystem überhaupt angewandt wird. In manchen Ländern hat der Zugang zu Bildung mehr mit Geld als mit Leistung zu tun, was sich am Ende in einem elitären Staatsdienst widerspiegeln kann. Um dieser Problematik entgegenzuwirken, ist es in einigen Ländern – wie z. B. Belgien – möglich, Leistungskriterien durch Erfahrungskriterien zu ersetzen, solange das gut begründet werden kann.

In anderen OECD-Ländern werden die Auswahlkriterien und Einstellungsverfahren anhand demografischer Faktoren analysiert, um dann zu entscheiden, ob gezielt Frauen oder Minderheiten zur Bewerbung ermutigt werden sollen. Im Vereinigten Königreich wurden die Bewerbungen für die Fast-Stream-Programme des öffentlichen Dienstes eingehend untersucht. Dabei wurde festgestellt, dass wichtige Teile der Bevölkerung nicht wirklich repräsentiert sind (Kasten 7.5). Gehen von einer bestimmten Gruppe überraschend wenige Bewerbungen ein, kann eine Untersuchung der Gründe dafür sinnvoll sein, um etwaige Hürden abzubauen. Auch die eigene Wahrnehmung kann eine solche Hürde sein – in manchen Ländern sind bestimmte gesellschaftliche Gruppen z. B. der Überzeugung, im öffentlichen Dienst nicht willkommen zu sein. Dies kann ein wichtiger Hinweis darauf sein, wie es um die Leistungsorientierung tatsächlich bestellt ist bzw. wie sie tatsächlich wahrgenommen wird.

### Kasten 7.5. Offenes Auswahlverfahren im britischen Fast-Stream-Programm

Fast Stream ist eines der größten Entwicklungsprogramme für Hochschulabsolvent*innen im ganzen OECD-Raum. 2015 gingen 21 135 Bewerbungen für 967 Stellen in 12 Fach- und Generalistensträngen ein.

Im Rahmen des Programms erhalten die ausgewählten Teilnehmer*innen das nötige Wissen, die Kompetenzen und die Erfahrung, die sie brauchen, um künftig eine Führungsrolle im öffentlichen Dienst einzunehmen. Sorgfältig ausgewählte Stationen mit gegensätzlichen Aufgaben sichern dabei die Entwicklung der Teilnehmenden, ergänzt durch formales Lernen und Coachings, Mentoring, Action-Learning und andere Angebote.

Mit dem Programm sollen Vielfalt und Inklusion gezielt gefördert werden. So wird jedes Jahr ein Bericht mit Daten und Analysen über die Herkunft der Bewerbungen veröffentlicht – ein gutes Beispiel für datengestütztes Personalwesen. 2015 wurde untersucht, welche sozioökonomischen Faktoren die Bewerber*innenstruktur von Fast Stream prägen und warum sich Personen aus niedrigeren sozioökonomischen Schichten seltener bewerben und ihre Bewerbungen auch seltener erfolgreich sind. Die Erhebung lieferte wertvolle Erkenntnisse für den gesamten öffentlichen Dienst sowie eine solide Evidenzgrundlage für Empfehlungen zur Steigerung der sozioökonomischen Vielfalt.

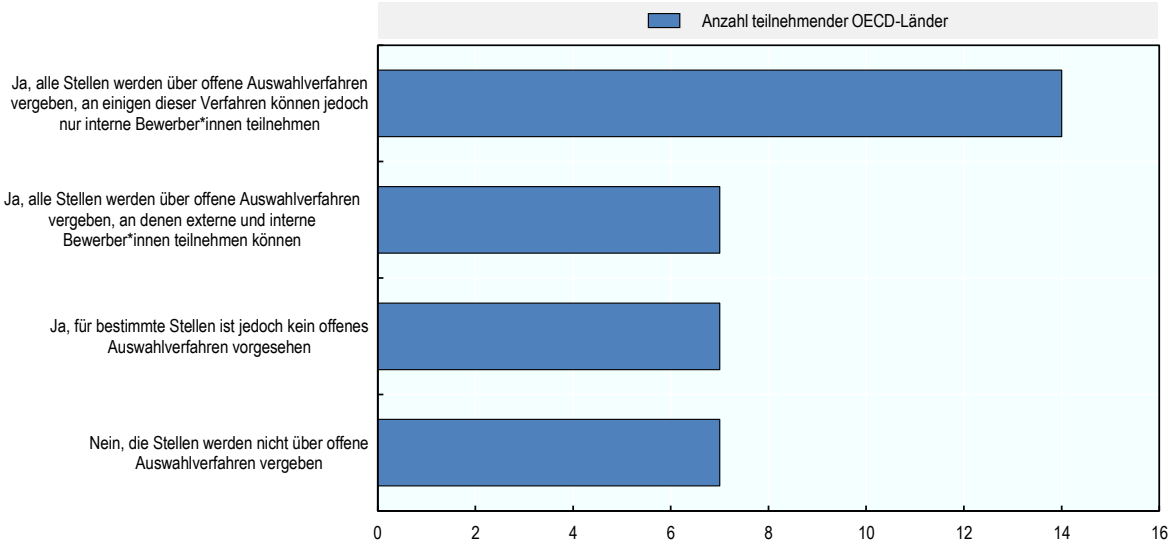
Unter anderem wurde empfohlen, die sozioökonomische Vielfalt der Stellenanwärter*innen noch genauer zu messen und zu beobachten, das Programm um einen klaren Rechenschaftsmechanismus für sozioökonomische Vielfalt zu ergänzen und moderne Datenanalytik zu nutzen, um die Ansprache und Auswahl der Bewerber*innen gezielt anzupassen.

Quelle: OECD (2017[8]); Bridge Group (2016[9]).

In Bezug auf interne Personalprozesse sollte der Grundsatz der Leistungsorientierung an die speziellen Umstände des jeweiligen öffentlichen Verwaltungssystems angepasst werden. Nicht jede Stelle muss über ein Ausschreibungsverfahren besetzt werden, das auch externen Kandidat*innen offensteht. Laut Abbildung 7.2 öffnet nur eine Minderheit der OECD-Länder alle Rekrutierungsverfahren für externe Bewerber*innen. Wichtig ist, dass es klare und transparente Kriterien dafür gibt, wann eine Stelle nur intern und wann sie auch extern ausgeschrieben wird. Außerdem ist bei internen Ausschreibungen darauf zu achten, dass sich grundsätzlich alle qualifizierten internen Kandidat*innen bewerben dürfen.

### Abbildung 7.2. Werden die Stellen über offene Auswahlverfahren vergeben?

Antworten aus 35 OECD-Ländern 2016




Anmerkung: Die Balken geben an, wie viele OECD-Länder die jeweilige Frage mit Ja beantwortet haben.
Quelle: OECD (2016[6]).

### *7.2.4. Es gibt Aufsichts- und Beschwerdemechanismen, die eine gerechte und einheitliche Umsetzung des Systems gewährleisten*

Wie bei jedem regelbasierten System braucht es die nötigen Institutionen und Verfahren, um eine einheitliche und gerechte Umsetzung des Systems sicherzustellen. Das ist besonders wichtig, wenn die Zuständigkeit für Personalfragen auf viele verschiedene Stellen verteilt ist – wie es in den meisten OECD-Ländern der Fall ist, wo die einzelnen Führungskräfte viel Einfluss auf Einstellung, Leistungsbewertung und Beförderung von Bediensteten haben. Wenn viele unterschiedliche Personen beteiligt sind, besteht ein sehr hohes Risiko, dass das System uneinheitlich umgesetzt wird und bestimmte Vorschriften und Grundsätze unterschiedlich ausgelegt werden. Dies kann sogar zu Uneinigkeit darüber führen, was die Vorschriften und Grundsätze bedeuten. Die meisten Länder versuchen, dieses Problem mithilfe der folgenden drei Mechanismen zu lösen:

Erstens sollte das Leistungssystem der Aufsicht einer unabhängigen Instanz unterstellt werden. Diese Instanz sollte befugt sein, bei einem drohenden oder mutmaßlichen Verstoß gegen das System zu ermitteln und bei Bedarf in das jeweilige Personalverfahren einzugreifen. Die Hauptaufgabe einer solchen Einrichtung besteht darin, das Verfahren zu schützen und das System bei Bedarf zu korrigieren (Kasten 7.6). So kann sie z. B. kontrollieren, ob bei Stellenausschreibungen alle gesetzlichen Vorgaben, Regularien und ethischen Grundsätze eingehalten werden und ob das Rekrutierungsverfahren transparent verläuft. In manchen Ländern werden die betroffenen Instanzen auch damit beauftragt, die Test- und Auswahlverfahren für die rekrutierende Stelle zu übernehmen.

### Kasten 7.6. Für die Wahrung des Leistungsprinzips zuständige Behörden

*Irland:* Die Commission for Public Service Appointments ist eine unabhängige Behörde, die Standards für die Personalgewinnung festlegt und deren Einhaltung kontrolliert. Ihr gesetzlicher Auftrag ist es sicherzustellen, dass die Rekrutierung und Auswahl öffentlich Bediensteter nach fairen, offenen und leistungsorientierten Verfahren erfolgt. Ihre Hauptaufgabe liegt darin, die Standards für die Einstellung und Auswahl von Bewerber*innen festzulegen, die als Codes of Practice veröffentlicht werden. Durch regelmäßiges Monitoring und die Prüfung laufender Einstellungs- und Auswahlverfahren stellt sie die Einhaltung der Standards sicher und leitet bei mutmaßlichen Verstößen gegen die Codes of Practice entsprechende Ermittlungen ein.

*Kanada:* Die Public Service Commission (PSC) ist eine unabhängige Behörde, die für die Einhaltung der Werte eines professionellen öffentlichen Dienstes – Kompetenz, Unparteilichkeit und Repräsentanz – zuständig ist. Sie sichert die Integrität bei der Stellenvergabe im öffentlichen Dienst wie auch die politische Unabhängigkeit öffentlich Bediensteter. Die Behörde ist befugt, externe und interne Ernennungen zu untersuchen, sofern sie nicht an eine Einrichtung delegiert wurden, sowie bei sämtlichen Ernennungsverfahren zu ermitteln, bei denen ein Verdacht auf politische Einflussnahme oder Betrug besteht. Grundsätzlich erfolgen alle externen und internen Ernennungen durch die PSC, wobei die Ernennungsbefugnis auch auf die höchsten Bediensteten (stellvertretende Minister*innen) übertragen werden kann. Die stellvertretenden Minister*innen sind verpflichtet, sich bei der Ausübung der ihnen übertragenen Befugnisse an die Ernennungsrichtlinien der PSC zu halten, und müssen gegenüber der Kommission Rechenschaft über ihre Entscheidungen ablegen (was über Monitoring, entsprechende Berichte, Studien, Revisionen, Untersuchungen und Korrekturmaßnahmen erfolgt). Darüber hinaus darf die Behörde die den stellvertretenden Minister*innen übertragenen Befugnisse einschränken oder zurückziehen. Die PSC muss ihrerseits dem Parlament gegenüber Rechenschaft ablegen und diesem gegenüber die Integrität des Ernennungssystems der öffentlichen Verwaltung garantieren.

*Vereinigte Staaten:* Das Merit System Protection Board (MSPB) ist eine unabhängige, gerichtsähnliche Behörde der Exekutive, die als Hüterin des bundesweiten Leistungssystems gilt. Bei mutmaßlichen Verstößen gegen die Personalrichtlinien ist sie befugt, Beschwerden anzuhören und Korrektur- oder Disziplinarmaßnahmen anzuordnen. Ihre gesetzlichen Verantwortlichkeiten und Befugnisse nimmt sie hauptsächlich dadurch wahr, dass sie über die Beschwerden einzelner Bediensteter entscheidet und Untersuchungen über die verschiedenen Leistungssysteme anstellt. Darüber hinaus überprüft die MSPB wichtige Maßnahmen des Office of Personnel Management (OPM), um sicherzustellen, dass diese dem Leistungsprinzip nicht entgegenstehen. Das Office of Special Counsel (OSC) ist eine unabhängige Behörde der Exekutive, die mutmaßliche Verstöße gegen die Personalrichtlinien untersucht, Verstöße gegen die Vorschriften und Regularien des öffentlichen Dienstes verfolgt und die einschlägige Gesetzgebung durchsetzt.

Quelle: Irland – Commission for Public Service Appointments, www.cpsa.ie/en/; Kanada – Kanadische Regierung, Public Service Commission, www.canada.ca/en/public-service-commission.html; Vereinigte Staaten – United States Merit Systems Protection Board, www.mspb.gov/ (Abruf: 22. Februar 2020).

Die zweite Maßnahme ist die Einrichtung eines geeigneten Beschwerdemechanismus, den alle Kandidat*innen in Anspruch nehmen können, die sich ungerecht behandelt fühlen. Dafür brauchen sie zunächst Zugang zu ihrer Personalakte und müssen darüber informiert werden, welche Beschwerdeoptionen es gibt. Gleichzeitig ist für eine angemessene Mittelausstattung zu sorgen, um eine zeitnahe Fallbearbeitung zu gewährleisten.

Ein dritter wichtiger Schritt ist sicherzustellen, dass ein genaues und einheitliches Verständnis des Personalmanagementsystems vorliegt und die Führungskräfte ihren Ermessungsspielraum innerhalb dieses Systems genau kennen. Dies wird hauptsächlich über eine Kombination aus Informationen, regelmäßigen Pflichtschulungen und Beratungsangeboten erreicht.

## 7.3. Herausforderungen

Das Prinzip der Leistungsorientierung ist in den OECD-Ländern zwar seit Langem im öffentlichen Dienst verankert, die entsprechenden Systeme müssen jedoch regelmäßig angepasst werden, um neuen Anforderungen gerecht zu werden. Viele bestehende Leistungssysteme werden daher gerade überarbeitet.

Ein wichtiger Kritikpunkt in diesem Zusammenhang ist, dass leistungsorientierte Systeme nur langsam an einen konkreten Auftrag angepasst werden können, den politische Amtsträger*innen von ihren Wähler*innen erhalten. Würden die entsprechenden Systeme ähnlich wie in der Privatwirtschaft mit weniger Standards, Kontrollen und Gegenkontrollen auskommen, könnten die Rekrutierungsverfahren schneller an neue Herausforderungen angepasst werden – so die Logik. Ein solches System wäre zwar weniger transparent und fair, dafür aber zweckmäßiger. Ob dies tatsächlich der Fall ist und welche langfristigen Kompromisse ein solches System in Bezug auf öffentliche Werte und demokratische Grundsätze bedeuten würde, muss öffentlich diskutiert und analysiert werden – und das über den kurzfristigen Zeithorizont einer Legislaturperiode hinaus. In den meisten Systemen ist bereits eine gewisse Flexibilität möglich. Ausnahmen vom Leistungsprinzip werden allerdings nur selten gewährt, um sicherzustellen, dass die Ausnahme eben nicht zur Regel wird.

Eines scheint jedoch sicher: Wenn es nicht gelingt, leistungsorientierte Systeme an die Bedürfnisse des modernen Staates anzupassen, werden die Führungskräfte nach Wegen suchen, das strikte Leistungsprinzip zu umgehen.

### *7.3.1. Rasche und zeitnahe Entscheidungsfindung*

Ein wichtiges Stichwort in der Diskussion um die leistungsorientierte Stellenvergabe ist Schnelligkeit: Da die Bewertung der Kandidat*innen in mehreren Etappen erfolgen muss und den Kandidat*innen ausreichende Beschwerdeoptionen gewährt werden müssen, ziehen sich die Einstellungsverfahren teilweise sehr in die Länge. Wenn operative Anforderungen aufgrund der Langsamkeit leistungsorientierter Verfahren nicht erfüllt werden können, entstehen für die Führungsebene Anreize, die Stellen anderweitig zu besetzen (z. B. durch Zeitverträge oder vorübergehende Beförderungen). Dies kann das Leistungssystem untergraben.

Ein leistungsorientiertes System, das nach dem Prinzip der Offenheit und Transparenz funktioniert, wird vermutlich immer etwas langsamer sein als Systeme, bei denen einzelne Verfahrensstufen übersprungen werden können. Durch digitale Technologien oder gezielte Investitionen in die Fähigkeit der Personalmanager*innen, die Personalsuche strategischer anzugehen, könnten viele Länder die Stellenbesetzung allerdings beschleunigen. Die Australian Public Service Commission zeigt in ihren Leitlinien für Personalverantwortliche z. B., wie die Rechtskonformität interner Personalverfahren verbessert werden kann und die Entscheidungsprozesse zugleich vereinfacht werden können, ohne das System zu verlangsamen (Australian Government, 1999[10]).

In anderen Ländern wie z. B. in Kanada werden Bewerber*innenpools gebildet, die den Einstellungsprozess aus Führungssicht ebenfalls verkürzen können. Die Kandidat*innen, die sich für eine bestimmte Art von Stelle eignen, werden vorausgewählt, sodass sich die Personalverantwortlichen dann aus diesem Pool bedienen können, wenn eine Stelle besetzt werden muss. Damit entfällt die Notwendigkeit, ein neues Verfahren zu starten. Aus Sicht der Bewerber*innen kann der Prozess hingegen eher langwierig sein. So kann es vorkommen, dass gute Kandidat*innen in der Zwischenzeit bereits andere Stellen angenommen haben. In Kanada werden zudem interne Kompetenzpools eingerichtet, die von verschiedenen staatlichen Stellen genutzt werden können. So vereint der kanadische öffentliche Dienst in seinem Free Agents Programme z. B. alle Mitarbeiter*innen mit Innovationskompetenz und verteilt sie nach Bedarf an verschiedene Stellen, die kurzfristig Fachunterstützung benötigen.

### *7.3.2. Aktualisierung von Fähigkeiten und Kompetenzen*

Ein zweites Problem klassischer Leistungssysteme sind die Fähigkeiten und Kriterien, die bewertet werden sollen. Einerseits werden die im öffentlichen Dienst gebrauchten Fähigkeiten immer technischer und spezialisierter (z. B. bei der Aufdeckung von Korruption). Daraus könnte man schließen, dass die traditionellen standardisierten Prüfungsverfahren nicht mehr wirklich relevant sind.

Andererseits verwenden auch öffentliche Arbeitgeber immer öfter verhaltensbezogene und kognitive Kompetenzen (wie Teamarbeit, strategisches Denken und Managementkompetenz) sowie Werte (wie Integrität) als Auswahlkriterien. Die Nutzung eines leistungsorientierten Systems zur Integritätsbewertung und zum Ausschluss von Bewerber*innen mit unvereinbaren Wertevorstellungen ist aus mehreren Gründen problematisch:

- Die Entscheidung, sich korrupt oder unethisch zu verhalten, hat oft mehr mit dem Kontext zu tun, in dem sich eine Person befindet, als mit ihrem Charakter.
- Die wenigen Personen, die sich bewusst mit der Absicht bewerben, in der angestrebten Position unethische Handlungen zu praktizieren, sind wahrscheinlich auch bereit, das Einstellungssystem zu überlisten, um ihr Ziel zu erreichen.
- Der Nutzen und die Zuverlässigkeit von Integritätstests für die Vorauswahl von Kandidat*innen ist vor allem im Privatsektor strittig.

Es braucht daher neue Instrumente und die richtige Expertise, um die Bewerbungen angemessen zu bewerten. Ohne Investitionen in diese Expertise sind subjektive Auslegungen und unbewusste Vorurteile nicht auszuschließen, wodurch die Validität des leistungsorientierten Prozesses beeinträchtigt und Vetternwirtschaft Tür und Tor geöffnet wird. Traditionelle leistungsorientierte Systeme zur Auswahl der besten Kandidat*innen (nach Bildungsabschluss, Erfahrung oder den Ergebnissen einer standardisierten Prüfung) sind den Anforderungen eines modernen öffentlichen Dienstes möglicherweise nicht mehr gewachsen.

Eine mögliche Lösung kann hier sein, das Bewusstsein und das Wissen über ethische Verfahren gezielt zu testen und situative Beurteilungstests einzusetzen, um die Urteilskompetenz der Kandidat*innen zu prüfen.

Wertebasierte Testverfahren können Auskunft darüber geben, ob die Wertevorstellungen der Bewerber*innen zum Arbeitgeber passen, was ein wichtiger Indikator für die künftige Leistung sein kann. Wichtig ist dabei, zunächst zu klären, nach welchen Werten der Arbeitgeber arbeitet. Eine einfache Auflistung von Stichwörtern wie „Integrität“ und „Rechenschaft“ greift dabei zu kurz, denn es sollte auch beschrieben werden, durch welches Verhalten sich diese Werte am Arbeitsplatz manifestieren. Diese Verhaltensbeschreibungen können dann neben Fähigkeiten, Erfahrung und Eignung ein Teil der Bewertungskriterien werden.

Diese Verhaltensweisen zu testen, ist nicht einfach und erfordert eine gewisse Expertise. Eine Möglichkeit sind hier Bewerbungsgespräche; manche Einrichtungen bitten die Kandidat*innen offen, ihre Wertevorstellungen zu erläutern. Eine bessere Methode ist allerdings häufig der indirekte Weg – etwa indem nach einer Situation gefragt wird, in der der*die Kandidat*in eine ethische Entscheidung im Arbeitsumfeld treffen musste oder bei dem er*sie das Gefühl hatte, mit einem Wertekonflikt konfrontiert zu sein. Die Schilderungen der Kandidat*innen können dann mit dem gewünschten Verhalten abgeglichen werden. Noch besser sind Assessment-Center-Methoden, bei denen die Kandidat*innen ihre Wertehaltung z. B. im Rahmen eines Rollenspiels, einer Simulation oder einer Gruppenübung zeigen können. Um die Verhaltensweisen und Wertevorstellungen der Bewerbenden in einem natürlicheren Umfeld zu testen, wird immer öfter auf Gamification gesetzt. Solche Methoden müssen allerdings unter psychologischer Begleitung durchgeführt werden, um ihre Zuverlässigkeit und Validität sicherzustellen.

### *7.3.3. Repräsentanz und Inklusion*

Zwei Werte, die für die Beschäftigung im öffentlichen Dienst eine zunehmend wichtige Rolle spielen, sind Repräsentanz und Inklusion. Personelle Vielfalt und ein inklusives Umfeld können zu einer besseren Politik und mehr Innovation bei der Erbringung von Dienstleistungen führen. Darüber hinaus sorgen die verschiedenen Sichtweisen von Mitarbeiter*innen unterschiedlicher Herkunft für eine Arbeitskultur, in der etablierte Vorgehensweisen auch mal infrage gestellt und so möglicherweise Integritätsrisiken erkannt werden. Die Australian Public Service Commission erarbeitete verschiedene Leitlinien, um in der öffentlichen Verwaltung Australiens für mehr Vielfalt und Inklusion zu sorgen. Dazu gehörte z. B. ein Leitfaden zur Ausarbeitung gezielter Maßnahmen, um mehr indigene Personen wie auch Menschen mit Behinderung einzustellen (Australian Government, 1999[10]).

Die obersten Verwaltungsebenen sind im gesamten OECD-Raum weniger divers und repräsentativ als die übrigen Ebenen des öffentlichen Dienstes. Das könnte bedeuten, dass bei der Auswahl und Beförderung von Mitarbeiter*innen für hohe Posten bestimmte Profile (unbewusst) bevorzugt werden. In diesem Fall wäre eine Überprüfung des Systems angezeigt.

Solche Verzerrungen können teilweise fest in das System eingebaut sein und/oder auf (unbewussten) Vorurteilen der Entscheidungsträger*innen beruhen. Zu einer systeminhärenten Verzerrung kann es etwa kommen, wenn bestimmte Bevölkerungsgruppen automatisch ausgeschlossen werden, z. B. weil ein bestimmter Bildungstyp bevorzugt wird, der nur oberen Bevölkerungsschichten offensteht, oder weil ein Auswahlverfahren nur in der Hauptstadt stattfindet. Durch Mentoring können Ungleichheiten beim Aufbau der für den beruflichen Erfolg häufig wichtigen sozialen Netzwerke teilweise ausgeglichen werden. Auch entschlossene Maßnahmen zur Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf können einen wichtigen Beitrag leisten.

Gegen die unbewussten Vorurteile von Entscheidungsträger*innen kann man gezielt vorgehen, z. B. durch Sensibilisierungstraining, das für alle Führungskräfte verpflichtend ist. Das Wissen um die eigenen Vorurteile ist nicht nur bei der Personalauswahl wichtig, sondern auch bei der Leistungsbewertung (die bei Beförderungen eine wichtige Rolle spielt) und bei der Aufgabenverteilung (z. B. wenn Frauen weniger Chancen erhalten, an wichtigen anspruchsvollen Projekten zu arbeiten, weil unterstellt wird, dass die Familie für sie Vorrang hat). Werden bei diesen Personalentscheidungen andere Führungskräfte, Vorgesetzte oder auch andere Teammitglieder einbezogen, können persönliche Vorurteile hinterfragt werden (Evans et al., 2014[11]).

### *7.3.4. Fragmentierung der Beschäftigung im öffentlichen Dienst*

In der Zeit, als viele öffentliche Verwaltungssysteme aufgebaut wurden, herrschte die Vorstellung, dass eine Tätigkeit im öffentlichen Dienst ganz anderen Anforderungen genügen müsse als in der freien Wirtschaft. Dies rechtfertigte die Schaffung eines eigenen Systems mit eigenem Rechtsrahmen. Heute ist dies anders: Die meisten öffentlichen Verwaltungssysteme sind deutlich fragmentierter und öffentlich Bedienstete arbeiten immer häufiger Seite an Seite mit privaten Auftragnehmer*innen und/oder befristet angestellten Kolleg*innen, die möglicherweise nicht denselben Leistungsprinzipien unterliegen oder denselben Schutz genießen. Darüber hinaus werden öffentliche Dienstleistungen immer häufiger von Drittanbietern oder Non-Profit-Organisationen erbracht. Die üblichen Regeln der Leistungsorientierung des öffentlichen Dienstes finden dort meistens keine Anwendung.

Dies wirft wichtige Fragen über die aktuelle Verfassung und die Zukunft leistungsorientierter Systeme auf. Sollten Drittanbieter von Dienstleistungen mit direktem Bürger*innenkontakt z. B. verpflichtet werden, Mindestleistungsstandards einzuhalten, auch wenn sie keine öffentlichen Dienstleister sind? Oder besteht für sie aufgrund ihrer Distanz zur Politik nicht die unmittelbare Gefahr einer politischen Einflussnahme, vor der leistungsorientierte Systeme schützen sollen? Angesichts der großen Summen an öffentlichen Geldern, die teilweise in diese Organisationen fließen, fordern einige Stimmen, dass für sie zumindest eine

Art von Mindestanforderungen gelten sollten. Die Europäische Kommission hat z. B. einen Kompetenzrahmen entwickelt, der auf Organisationen angewandt werden kann, die Gelder aus den EU-Strukturfonds (Europäische Kommission, o. J.[12]) erhalten. Der Rahmen unterstützt bei der Gestaltung leistungsorientierter Verfahren und hilft, die Stärken und Schwächen des jeweiligen Systems zu erkennen.

Eine andere, damit verbundene Frage ist, ob alle öffentlich Bediensteten unabhängig von ihrem Beschäftigungsstatus (Beamt*innen, Zeitbedienstete usw.) den gleichen Leistungskriterien unterworfen sein sollten. Die Antwort auf diese Frage dürfte davon abhängen, ob die Beamt*innen dieselbe Tätigkeit verrichten wie andere öffentlich Bedienstete. Hier dürfte der Grad der Leistungsorientierung wahrscheinlich durch eine Risikoabschätzung zu bestimmen sein, bei der es nicht um vertragsrechtliche Mechanismen, sondern um die konkreten Anforderungen der betreffenden Stelle geht.

## Literaturverzeichnis


Australian Government (1999), *Public Service Act 1999*, https://www.legislation.gov.au/Details/C2019C00057 (Abruf: 24. Januar 2020). [10]

Bridge Group (2016), *Socio-Economic Diversity in the Fast Stream*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/497341/BG_REPORT_FINAL_PUBLISH_TO_RM__1_.pdf. [9]

Charron, N. et al. (2017), "Careers, Connections, and Corruption Risks: Investigating the Impact of Bureaucratic Meritocracy on Public Procurement Processes", *The Journal of Politics*, Vol. 79/1, S. 89-104, http://dx.doi.org/10.1086/687209. [4]

Cortázar J., J. Fuenzalida und M. Lafuente (2016), *Sistemas de mérito para la selección de directivos públicos: ¿Mejor desempeño del Estado?: Un estudio exploratorio*, Interamerikanische Entwicklungsbank, Washington, D.C., http://dx.doi.org/10.18235/0000323. [1]

Dahlström, C., V. Lapuente und J. Teorell (2011), "The merit of meritocratization: Politics, bureaucracy, and the institutional deterrents of corruption", *Political Research Quarterly*, Vol. 65/3, S. 656-668, http://dx.doi.org/10.1177/1065912911408109. [2]

Europäische Kommission (o. J.), "EU Competency framework for management and implementation of the ERDF and Cohesion Fund", https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/competency/ (Abruf: 11. Oktober 2019). [12]

Evans, M. et al. (2014), "'Not yet 50/50' – Barriers to the Progress of Senior Women in the Australian Public Service", *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 73/4, S. 501-510, http://dx.doi.org/10.1111/1467-8500.12100. [11]

Meyer-Sahling, J. und K. Mikkelsen (2016), "Civil Service Laws, Merit, Politicization, and Corruption: The Perspective of Public Officials from Five East European Countries", *Public Administration*, Vol. 94/4, S. 1105-1123, http://dx.doi.org/10.1111/padm.12276. [3]

OECD (2017), *OECD-Empfehlung des Rats zu Integrität im öffentlichen Leben*, OECD, Paris, https://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity. [5]

OECD (2017), *Skills for a High Performing Civil Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264280724-en. [8]

OECD (2016), *Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Governments of OECD Countries*, OECD, Paris, http://www.oecd.org/gov/survey-on-strategic-human-resources-management-2016.pdf. [6]

OECD (2011), *Public Servants as Partners for Growth: Toward a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264166707-en. [7]

# 8 Kapazitätsaufbau

In diesem Kapitel wird der Begriff „Kapazitätsaufbau“ erläutert, der in der Empfehlung des Rates der OECD zu Integrität im öffentlichen Leben als ein wichtiger Grundsatz verankert wurde und bei dem es vor allem um Information und Weiterbildung geht. Es wird beschrieben, wie bestimmte Kernaufgaben – z. B. die rechtzeitige Bereitstellung relevanter Informationen über Integritätsgrundsätze und -standards oder die regelmäßige Durchführung maßgeschneiderter Integritätsschulungen – zur Integritätssicherung beitragen. Es werden die wichtigsten Elemente wirksamer Integritätsberatungsfunktionen vorgestellt und es wird beleuchtet, wie öffentlich Bedienstete durch Hilfestellungen und Beratungsangebote dabei unterstützt werden können, Integritätsstandards besser zu verstehen und in ihrem Dienstalltag anzuwenden. Abschließend werden häufig auftretende Herausforderungen erläutert, z. B. hinsichtlich innovativer und interaktiver Schulungsformate, der notwendigen Zeit und Ressourcen für Weiterbildung und Beratung sowie der Koordinierung der für Weiterbildung zuständigen Stellen. Darüber hinaus werden mögliche Probleme im Zusammenhang mit der Rolle der Integritätsberater*innen thematisiert, wie z. B. das Risiko, dass andere Akteure ihre Integritätsverantwortung auf sie abwälzen oder ihre Empfehlungen unangemessen nutzen.

## 8.1. Warum ist Kapazitätsaufbau wichtig?

Sensibilisierung, der Aufbau von Wissen und Kompetenzen sowie die Entwicklung eines Verantwortungsbewusstseins für Integrität sind wichtige Bausteine des öffentlichen Integritätssystems. Sind den Mitarbeiter*innen die einzelnen Integritätsstandards und die damit verbundenen Praktiken und Herausforderungen bekannt, können sie Integritätsprobleme leichter erkennen. Gut durchdachte Schulungen und Leitlinien vermitteln die nötigen Fachkenntnisse und Kompetenzen, um angemessen auf Integritätsprobleme zu reagieren und bei Bedarf bei Expert*innen Rat einzuholen. Sensibilisierung und Kapazitätsaufbau stärken das Engagement der Mitarbeiter*innen für Integrität und motivieren sie, ihren Pflichten im Interesse der Öffentlichkeit nachzugehen.

In ihrer Empfehlung zu Integrität im öffentlichen Leben fordert die OECD die Länder auf, „Beschäftigten in ausreichender Menge Informationen, Schulungen, Hilfestellung und rechtzeitige Beratung zur Anwendung von öffentlichen Integritätsstandards am Arbeitsplatz bereit[zu]stellen, insbesondere indem sie

a) Beschäftigten während ihrer gesamten Laufbahn klare und aktuelle Informationen über die Leitlinien, Regeln und Verwaltungsverfahren bereitstellen, die für die Aufrechterhaltung hoher öffentlicher Integritätsstandards von Bedeutung sind;

b) Beschäftigten während ihrer gesamten Laufbahn einführende und arbeitsbegleitende Integritätsschulungen anbieten, um sie zu sensibilisieren und ihnen bei der Entwicklung von Fähigkeiten zur Analyse ethischer Dilemmata zu helfen und um [öffentliche Integritätsstandards] zur Anwendung zu bringen und diesen in ihrem persönlichen Kontext Bedeutung zu verleihen;

c) einfach zugängliche formelle und informelle Leitlinien und Konsultationsmechanismen bereitstellen, um Beschäftigten zu helfen, Integritätsstandards in ihrem Arbeitsalltag anzuwenden, und um Interessenkonflikte zu bewältigen“ (OECD, 2017[1]).

## 8.2. Was ist Kapazitätsaufbau?

Es gibt verschiedene Instrumente und Mechanismen, die der öffentliche Dienst nutzen kann, um seinen Beschäftigen Informationen, Schulungen und Hilfestellung zu bieten. Besonders wichtig sind die folgenden drei Elemente:

- Die Informationen über Integritätsrichtlinien, einschlägige Vorschriften und Verwaltungsverfahren sind auf dem neuesten Stand und verfügbar.
- Es finden regelmäßig einführende und arbeitsbegleitende Integritätsschulungen statt, um für ein stärkeres Bewusstsein und die nötigen Fähigkeiten zur Integritätssicherung zu sorgen, und es sind Evaluierungsmaßnahmen vorgesehen, um die Wirksamkeit dieser Schulungen zu bewerten.
- Es sind Leitlinien und Konsultationsmechanismen für eine einheitliche Anwendung der Integritätsstandards im Dienstalltag vorhanden und sie sind bekannt und zugänglich.

### *8.2.1. Die Informationen über Integritätsrichtlinien, einschlägige Vorschriften und Verwaltungsverfahren sind auf dem neuesten Stand und verfügbar*

Den Beschäftigten ausreichend Informationen zur Verfügung zu stellen, ist enorm wichtig, um sie für das Thema Integrität zu sensibilisieren und dafür zu sorgen, dass sie die geltenden Integritätsrichtlinien, Vorschriften und Verwaltungsverfahren genau verstehen. Die konkreten Methoden und Inhalte hängen davon ab, ob das Bewusstsein für Integritätsstandards geschärft werden soll, die für den gesamten öffentlichen Sektor gelten, oder für Integritätsvorschriften, die in spezifischen Einrichtungen oder Kontexten gelten. Zur Schärfung des Bewusstseins für ressortübergreifende Integritätsstandards bieten sich Mitteilungen über die Werte und Grundsätze des öffentlichen Dienstes an. So kann den Bediensteten z. B. bei Diensteintritt

eine Ausgabe des Verhaltens- oder Ethikkodex zugesandt oder dessen Inhalt vorgestellt werden. Die Mitarbeitenden können auch bei Dienstantritt oder Funktionswechsel aufgefordert werden, eine Erklärung zu unterzeichnen, dass sie den Verhaltens- bzw. Ethikkodex gelesen und verstanden haben und ihm zustimmen. Die rechtliche Verbindlichkeit eines solchen Akts mag begrenzt sein, doch seine Symbolwirkung kann bei sinnvoller Einbindung in das Integritätssystem insgesamt erheblich sein (OECD, 2009[2]).

Darüber hinaus können auch Infoplakate, Bildschirmschoner, Pinnwände, Banner, Lesezeichen, Kalender usw. eine gute Möglichkeit sein, die Integritätsstandards weiter zu verbreiten und die Mitarbeiter*innen für die Thematik zu sensibilisieren. In Mexiko ließ die Secretaría de la Función Pública (SFP) z. B. Infoposter drucken, auf denen die Verfassungsgrundsätze Rechtmäßigkeit, Ehrlichkeit, Treue, Unparteilichkeit und Effizienz, die auch die Werte des öffentlichen Dienstes sind, erklärt wurden (Abbildung 8.1). Soll das Bewusstsein für die Integritätsvorschriften in einem bestimmten Sektor geschärft werden, können gezieltere Botschaften verbreitet werden. Die US Customs and Border Protection Agency und das Australian Department of Home Affairs nutzen beispielsweise Videoclips zum Thema Integrität und behördenweite E-Mails, um die Erwartungen und Verhaltensstandards in ihren jeweiligen Behörden besser verständlich zu machen (OECD, 2017[3]).

### Abbildung 8.1. Infoposter zu Verfassungsgrundsätzen in Mexiko




Quelle: Unidad de ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Intereses (2018), „Principios Constitucionales", Secretaría de la Función Pública.

Botschaften, die die Bedeutung dieser Werte an konkreten Beispielen veranschaulichen, regen die Beschäftigten dazu an, über die Werte nachzudenken und sie zu verinnerlichen. Die Poster über die Integritäts- und Verhaltensstandards Neuseelands (Abbildung 8.2), die sowohl in Behörden als auch öffentlich sichtbar für die Bürger*innen platziert wurden, erklären die Bedeutung der Werte z. B. anhand konkreter Beispiele.

## Abbildung 8.2. Sensibilisierung für Integritäts- und Verhaltensstandards in Neuseeland




Quelle: State Services Commission Standards of Integrity & Conduct, www.nzals.co.nz/assets/Policy-Forms/Code-of-Conduct-Policy.pdf (Abruf: 25. Februar 2020).

Der Aushang von Integritätsregeln allein garantiert allerdings nicht, dass die Beschäftigten die Informationen auch beherzigen. Unabhängig von der Methode und den konkreten Inhalten müssen die geltenden Integritätsrichtlinien, Vorschriften und Verfahren deshalb regelmäßig beworben werden, damit sich die Beschäftigen in ethisch schwierigen Situationen leichter an sie erinnern (OECD, 2017[4]). Wie in OECD (2019[5]) aufgezeigt, tragen sogenannte *moral reminders*, also moralische Gedächtnisstützen, nachweislich dazu bei, unethisches Verhalten zu verhindern, indem sie ethische Standards im Entscheidungsmoment in Erinnerung rufen (Mazar, N. und D. Ariely, 2006[6]; Bursztyn, L. et al., 2016[7]). Unscheinbare Nachrichten wie „Danke für Ihre Ehrlichkeit“ haben einen bemerkenswerten Einfluss darauf, ob Integritätsstan-

dards eingehalten werden (Pruckner, G. und R. Sausgruber, 2013[8]). Die gewünschte Wirkung tritt allerdings nur ein, wenn diese Gedächtnisstützen zum richtigen Zeitpunkt gezeigt werden, also kurz vor dem Moment der Entscheidung (Gino, F. und C. Mogilner, 2014[9]).

So könnte z. B. in Vergabeunterlagen der folgende Satz eingefügt werden, den Vergabeverantwortliche unmittelbar vor einer Vergabeentscheidung unterzeichnen müssen: „Die folgende Entscheidung treffe ich in Übereinstimmung mit den höchsten Berufs- und Ethikstandards." Mit der Unterschrift wird indirekt eine Verknüpfung zwischen dem Namen des*der Bediensteten und ethischem Verhalten hergestellt (OECD, 2017[10]). Eine andere Maßnahme könnte sein, zu Beginn amtlicher Berichtsformulare Unterschriftenfelder einzufügen (Kasten 8.1).

### Kasten 8.1. Nutzung verhaltenspsychologischer Erkenntnisse für bessere Compliance

In den Vereinigten Staaten sind Zulieferer, die Verkäufe über das bundesweite Beschaffungsprogramm tätigen, verpflichtet, eine sogenannte Industrial Funding Fee (IFF) in Höhe eines bestimmten Prozentanteils ihres Gesamtumsatzes zu zahlen. Die Gebühr wird anhand einer Eigenerklärung ihres im Rahmen des Programms erzielten Gesamtumsatzes berechnet. Um die Compliance in Bezug auf diese Eigenerklärungen zu erhöhen, testete die zuständige Behörde GSA (Government Services Administration) die Einführung eines Unterschriftenfelds zu Beginn des Meldeverfahrens, das über ein Online-Portal abgewickelt wird. Die Pilotstudie ergab, dass die eigenerklärte Umsatzhöhe bei Verkäufern, die das Formular oben unterzeichneten, im Mittel um 445 USD höher lag. In nur einem Quartal flossen dadurch zusätzliche 1,59 Mio. USD an Gebühren in die Staatskasse.

Quelle: SBST (2015[11]).

### *8.2.2. Es finden regelmäßig einführende und arbeitsbegleitende Integritätsschulungen statt, um für ein stärkeres Bewusstsein und die nötigen Fähigkeiten zur Integritätssicherung zu sorgen, und es sind Evaluierungsmaßnahmen vorgesehen, um die Wirksamkeit dieser Schulungen zu bewerten*

Unter dem Blickwinkel des Kapazitätsaufbaus erfordert ein strategischer Ansatz zur Integritätsförderung Integritätsschulungen, die in den übergeordneten Rahmen für Kompetenzentwicklung im öffentlichen Dienst eingebunden werden. Der Ausbau von Kompetenzen ist in allen OECD-Ländern ein Kernbestandteil der Verwaltung des öffentlichen Dienstes. Wer die institutionelle Aufsicht führt und wer für die Bewerbung, Koordinierung und Durchführung der Lernangebote zuständig ist, hängt dabei vom institutionellen Rahmen der einzelnen Länder ab (OECD, 2017[4]). So könnten die Zuständigkeiten zentral bei einem Ministerium oder einer nationalen Ausbildungsstätte für den öffentlichen Dienst gebündelt werden oder den einzelnen Fachministerien übertragen werden (OECD, 2016[12]). Die Weiterbildungs- und Kompetenzentwicklungskonzepte können dabei auf die individuelle Entwicklung der Bediensteten ausgerichtet sein, um z. B. spezifische Kompetenzlücken in einer bestimmten Einrichtung zu schließen, oder ressortübergreifend auf alle staatlichen Stellen abzielen (OECD, 2017[4]).

Unabhängig vom konkreten Ansatz sollte jeder Plan für die Stärkung der Kapazitäten der Mitarbeiter*innen eine Integritätskomponente enthalten. Bei der Konzipierung und Umsetzung der Integritätsschulungen sollten folgende Aspekte berücksichtigt werden: Zielgruppe, Zeitpunkt und Häufigkeit der Schulung, Umfang der Schulung und Hauptmethoden zur Vermittlung der Inhalte. Sinnvoll können auch Maßnahmen zur stärkeren Koordinierung der Hauptakteure, die die Schulungen konzipieren und durchführen, sowie für Monitoring und Evaluierung der Schulungsergebnisse sein.

*Zielgruppe*

Eine wichtige Zielgruppe für Integritätsschulungen sind neue Mitarbeiter*innen. Eine einführende Schulung bei Diensteintritt ist eine ideale Gelegenheit, um den Mitarbeiter*innen eine erste Richtschnur für Integrität vorzugeben, sie für die geltenden Vorschriften und Werte zu sensibilisieren und ihr Wissen in diesem Bereich aufzubauen. In Kanada, den Vereinigten Staaten, Litauen und der Türkei gehören Integritätsschulungen z. B. zum Pflichtprogramm bei der Einführung neuer Mitarbeiter*innen. So umfasst der Lehrplan für neue Bedienstete der kanadischen School of Public Service beispielsweise einen verpflichtenden Grundlagenkurs zu Werten und Ethik. In den Vereinigten Staaten müssen alle Bundesbediensteten einen einführenden Ethikkurs absolvieren, der von den Ethikbeauftragten ihrer Einrichtung (Designated Agency Ethics Official – DAEO) konzipiert und durchgeführt wird. In Litauen ist Ethiktraining indirekt verpflichtend: Alle neuen Bediensteten müssen eine Einführungsschulung absolvieren, bei der verschiedene Integritätsthemen aufgegriffen werden. Zu den Kernelementen einführender Integritätsschulungen gehören Erläuterungen zum Werte- und Ethikbegriff, die Bewältigung und Vermeidung von Interessenkonflikten, ethische Dilemmasituationen und Fragen der Rechenschaft im Dienstumfeld.

Auch maßgeschneiderte Schulungsangebote sind eine gute Möglichkeit, den Mitarbeiter*innen hilfreiche Informationen an die Hand zu geben, um ihren Arbeitsalltag zu meistern. In den Vereinigten Staaten müssen Bedienstete bestimmter Kategorien (z. B. vom Staatsoberhaupt ernannte Amtsträger*innen, die Mitarbeiter*innen des Präsidialamtes, bestimmte Vergabebedienstete) gemäß dem Code of Federal Regulation neben der verpflichtenden Einführungsschulung einmal im Jahr ein zusätzliches Ethiktraining absolvieren. Viele US-amerikanische Behörden haben diese Regel auf alle Mitarbeiter*innen ausgeweitet. In Frankreich gibt es für Ethikbeauftragte zwar keine Pflichtschulungen, doch die Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) bietet ein maßgeschneidertes Training für Ethikbeauftragte der halböffentlichen Unternehmen der Stadt Paris (HATVP, 2019[13]). Ein eigener Ethikleitfaden bietet zusätzliche Hilfestellung und Informationen über nützliche Instrumente (HATVP, 2019[14]).

Um die Inhalte der Schulungen besser zu verinnerlichen, können die Teilnehmer*innen aufgefordert werden, einen persönlichen Integritätsaktionsplan zu erstellen, in dem sie alle integritätsbezogenen Risiken und Herausforderungen festhalten, die in ihrem Dienstalltag vorkommen. Im Rahmen von Folgeschulungen können sie anschließend darüber berichten, inwieweit die Aktionspläne umgesetzt wurden und welche Hürden es gab, und es können gemeinsam Ideen und Lösungsansätze dafür besprochen werden.

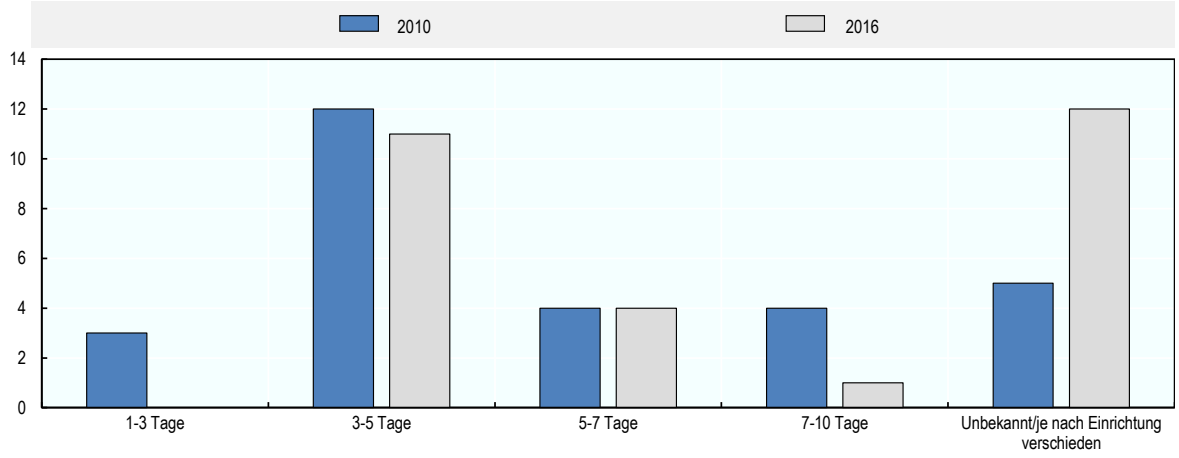
In jeder öffentlichen Verwaltung gibt es bestimmte Kategorien von Beschäftigten, die einem besonders hohen Korruptionsrisiko ausgesetzt sind. Dazu gehören Positionen im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe, im Steuer- und Zollwesen und in Regulierungsbehörden. Um diese Mitarbeiter*innen dafür zu wappnen, mit Integritätsrisiken umzugehen, können speziell auf ihre Bedürfnisse zugeschnittene Schulungsprogramme hilfreich sein. In Deutschland sind seit 2001 z. B. alle neuen Mitarbeiter*innen des Beschaffungsamts verpflichtet, an speziellen Workshops teilzunehmen, um sich Wissen über Korruptionsprävention, Whistleblowing und ethisches Verhalten anzueignen. Das Programm wurde inzwischen ausgeweitet und ist jetzt für alle Vergabebediensteten Pflicht. So finden jedes Jahr 6-7 Workshops mit durchschnittlich 70 Teilnehmer*innen statt (OECD, 2016[15]). 2017 nahmen 313 Bedienstete an einschlägigen Führungskräfteschulungen, einführenden Schulungen und speziellen Workshops zur Korruptionsprävention teil. In Estland organisieren einige Behörden zusätzlich zu den vier Ethikkursen, die zum allgemeinen Schulungsprogramm der Zentralregierung gehören, interne Schulungen, die speziell auf die Bedürfnisse der jeweiligen Mitarbeiter*innen zugeschnitten sind. So hat die estnische Steuer- und Zollbehörde z. B. ihre eigenen Ethikmodule entwickelt, um genauer auf die Bedürfnisse der Steuer- und Zollbediensteten eingehen zu können.

### *Zeitpunkt der Schulung*

Genauso wie sich Gesetze, Vorschriften, Kodizes und Erwartungen mit der Zeit ändern, können auch neue Formen von Integritätsverletzungen und ethische Dilemmata entstehen. Werden die Beschäftigten in Bezug auf Integritätsvorschriften und -standards regelmäßig auf den neuesten Stand gebracht, verfügen sie über die nötigen Kompetenzen und das nötige Wissen, um angemessen darauf zu reagieren.

Angesichts der vielfältigen Aufgaben, die im öffentlichen Dienst zu bewältigen sind, steht nur eine begrenzte Zeit für Weiterbildung zur Verfügung. Wie Abbildung 8.3 zeigt, stieg die Zahl der Länder, in denen die öffentlich Bediensteten pro Jahr an ein bis drei Schulungstagen teilnahmen, zwischen 2010 und 2016, während die Zahl der Länder, die sieben bis zehn Schulungstage anboten, deutlich zurückging. Da öffentlich Bedienstete sich in unterschiedlichsten Themenbereichen weiterbilden müssen, steht speziell für das Thema Integrität teilweise sehr wenig Zeit zur Verfügung.

## Abbildung 8.3. Durchschnittliche Zahl der Weiterbildungstage pro Mitarbeiter*innen und Jahr




Quelle: OECD (2016[12]).

Die Regelmäßigkeit von Integritätsschulungen variiert und hängt von der Gesamtgröße des öffentlichen Dienstes und den für Kapazitätsaufbau bereitgestellten personellen und finanziellen Ressourcen ab. Eine Rolle spielt dabei auch, ob die Teilnahme freiwillig oder verpflichtend ist und ob die Schulungen sich an bestimmte Kategorien von Mitarbeiter*innen richten, die besonderen Integritätsrisiken ausgesetzt sind. Selbst wenn nur begrenzt Mittel für Integritätsschulungen zur Verfügung stehen, kann der richtige Zeitpunkt der Schulung eine wichtige Stellschraube sein. Ein guter Zeitpunkt ist z. B., nachdem ein Ethikgesetz oder ein Gesetz für den öffentlichen Dienst reformiert wurde, nachdem neue Vorschriften oder Funktionen eingeführt wurden, nachdem der allgemeine Verhaltenskodex geändert wurde und/oder nachdem die Bestimmungen für risikoexponierte Funktionen (von der Politik ernannte Amtsträger*innen, Vergabe-, Steuer- und Zollbedienstete) oder Sektoren geändert wurden.

### *Umfang und Schulungsmethoden*

Die Schulungsinhalte hängen zwar immer vom Kontext der jeweiligen Länder ab, sinnvoll sind in jedem Fall aber Module zu integritätsbezogenen Standards, Vorschriften und Werten, zu relevanten Verwaltungsverfahren (z. B. Finanzmanagement und öffentliche Auftragsvergabe), zu Transparenz- und Rechenschaftsmechanismen sowie zu Maßnahmen und Kontrollmechanismen für den Umgang mit Integritätsrisiken. Ein anderes mögliches Thema ist z. B. die Frage, was Integritätsrisiken genau sind und wie sie erkannt werden, was unter ethischer Urteilsbildung zu verstehen ist und wie sie auf abstrakte Dinge

angewandt werden kann und wann man von einem ethischen Dilemma spricht und wie es überwunden werden kann.

Sowohl für einführende als auch für arbeitsbegleitende Schulungen bieten sich verschiedene Formate an (Tabelle 8.1 zeigt einen Überblick der wichtigsten Trends). Die Methode sollte sich immer nach dem Ziel der Schulung richten, denn nicht jede Methode ist für jede Situation geeignet. Für die Vermittlung von Wissen über geltende Integritätsstandards, Vorschriften und Verwaltungsverfahren, die der Integritätssicherung in der öffentlichen Verwaltung dienen, d. h. für regelbasierte Inhalte eignen sich z. B. eher klassische Lehrformate wie Vorträge, aber auch E-Learning-Module, Kurse und sogenannte MOOCs (Massive Open Online Courses). Das United States Office of Government Ethics (OGE) nutzte beispielsweise die ersten drei Train-the-Trainer-Sessions eines MOOC, um in die Vorschriften und Regulierungsbestimmungen für die Beschäftigung ehemaliger Amtsträger*innen einzuführen. Parallel dazu wurden wertebasierte Szenarien besprochen und Übungen durchgeführt, bei denen die Teilnehmer*innen alltagsnahe ethische Dilemmasituationen nachspielen sollten. Bei wertebasierten Schulungskomponenten geht es in erster Linie darum, die richtigen Einstellungen und Verhaltensweisen zu erlernen, um potenzielle Fallstricke in Bezug auf Integrität im Dienstalltag meistern zu können. Hier bieten sich interaktivere Formate wie Fallstudien, Simulationsspiele, Karten- und Brettspiele oder auch Rollenspiele an. Das österreichische Bundesministerium für Inneres setzt z. B. das interaktive Gesellschaftsspiel „fit4compliance – Finde deine Werte“ ein, um über persönliche Werte zu sprechen und zu erörtern, wie die Werte des öffentlichen Dienstes den Mitarbeiter*innen in (ethisch) schwierigen Situationen helfen können. Solche interaktiven und situativen Formate dienen dazu, die Schulungsteilnehmer*innen in ihrem Denken herauszufordern und sie anzuregen, über wichtige Dilemmasituationen und die Folgen mangelnder Integrität bzw. von Integritätsverletzungen zu reflektieren. Im Anschluss werden ihre Gedanken gemeinsam nachbesprochen.

### Tabelle 8.1. Die häufigsten Schulungsformate

| Format | Ansatz | Beschreibung |
|---|---|---|
| Vortrag | Regelbasiert | Die geltenden Integritätsstandards, Vorschriften und Verwaltungsverfahren werden in vortragsähnlichen Kurseinheiten vermittelt, um das Verständnis ethischer Konzepte und der Grundsätze des öffentlichen Dienstes zu vertiefen.<br>Den aktiven Part übernehmen hauptsächlich die Referent*innen. |
| E- Learning- Modul/Online-Kurs oder MOOC | Regelbasiert | Die geltenden Ethikstandards, Vorschriften und Verwaltungsverfahren werden in Online-Kursen oder Modulen einer Online-Plattform oder Website vermittelt, um das Verständnis ethischer Konzepte und der Grundsätze des öffentlichen Dienstes zu vertiefen.<br>Den aktiven Part übernehmen hauptsächlich die Referent*innen. |
| Coaching und Mentoring | Kombiniert | Neu eingestellte Bedienstete erhalten die Möglichkeit, mit einer hochrangigen Führungskraft mit vorbildlichem Ethikverhalten zusammenzuarbeiten, die sie zu ethischem Verhalten motiviert und ihnen hilft, ihr Ethikbewusstsein zu schärfen, um Dilemmasituationen vorzugreifen und erfolgreich zu meistern. |
| Fallstudien und Diskussionen zu ethischen Dilemmasituationen | Kombiniert | Anhand einer Situationsbeschreibung, eines Szenarios oder eines anderen Hilfsmittels wie z. B. eines Videos sollen die Bediensteten integritätsbezogene oder ethische Fallstricke erkennen und besprechen, wie diese gemeistert oder vermieden werden können.<br>Die Referent*innen treten im Gedankenaustausch mit den Teilnehmer*innen als Moderator*innen auf und die Dilemmasituationen werden gemeinsam diskutiert. |
| Simulationsspiel, Rollenspiel und Szenario | Werteorientiert | Die Schulungsteilnehmer*innen werden eingeladen, sich in ein bestimmtes Szenario, ein Problem oder eine spezielle Funktion hineinzudenken und die Situation so realitätsnah wie möglich durchzuspielen.<br>Die Referent*innen treten lediglich als Impulsgeber*innen auf, wohingegen der aktive Part größtenteils von den Schulungsteilnehmer*innen übernommen wird. |

Dilemmatraining ist ein Beispiel für einen kombinierten Ansatz aus regelbasierten und werteorientierten Schulungen, denn es geht dabei um Situationen, für die es keine offensichtliche Lösung, sondern immer mehrere Handlungsoptionen gibt. Die Behörde für Staatsbedienstete der flämischen Regierung bietet solche Dilemmatrainings für alle Beschäftigten des öffentlichen Dienstes an. Die Teilnehmer*innen werden

dabei mit einer Reihe praktischer Dilemmasituationen konfrontiert, für deren Lösung es aus Integritätsgesichtspunkten keinen klaren Weg gibt. Das US-amerikanische Office of Government Ethics (OGE) bietet hingegen Präsenztrainings an, in denen die Teilnehmer*innen anhand verschiedener Szenarien ihre ethische Urteilskompetenz schulen und gemeinsam ethische Dilemmasituationen diskutieren (OGE, 2016[16]). Ziel eines Dilemmatrainings ist zu vermitteln, dass schwierige Situationen unvermeidlich sind und sich die Bediensteten Unterstützung holen sollten, wenn sie mit einem ethischen Dilemma konfrontiert werden (OECD, 2009[2]). Außerdem haben Dilemmatrainings den Vorteil, dass sie für die Teilnehmer*innen ansprechender sind und die Teilnahme deshalb seltener als reine Formsache gesehen wird. Interaktive Formate, bei denen die Teilnehmer*innen sich mit realistischen Situationen auseinandersetzen und einen persönlichen Bezug zum Thema haben, führen in der Regel zu besseren Ergebnissen (Bazerman, M. und A. Tenbrunsel, 2011[17]). Durch die Nähe zum Arbeitsalltag der Beschäftigten helfen Dilemmatrainings dabei, das Moralbewusstsein der Teilnehmer*innen zu schärfen und ihr ethisches Urteilsvermögen zu verbessern, und vermitteln verschiedene Methoden, um ein ethisch korrekteres Verhalten zu entwickeln.

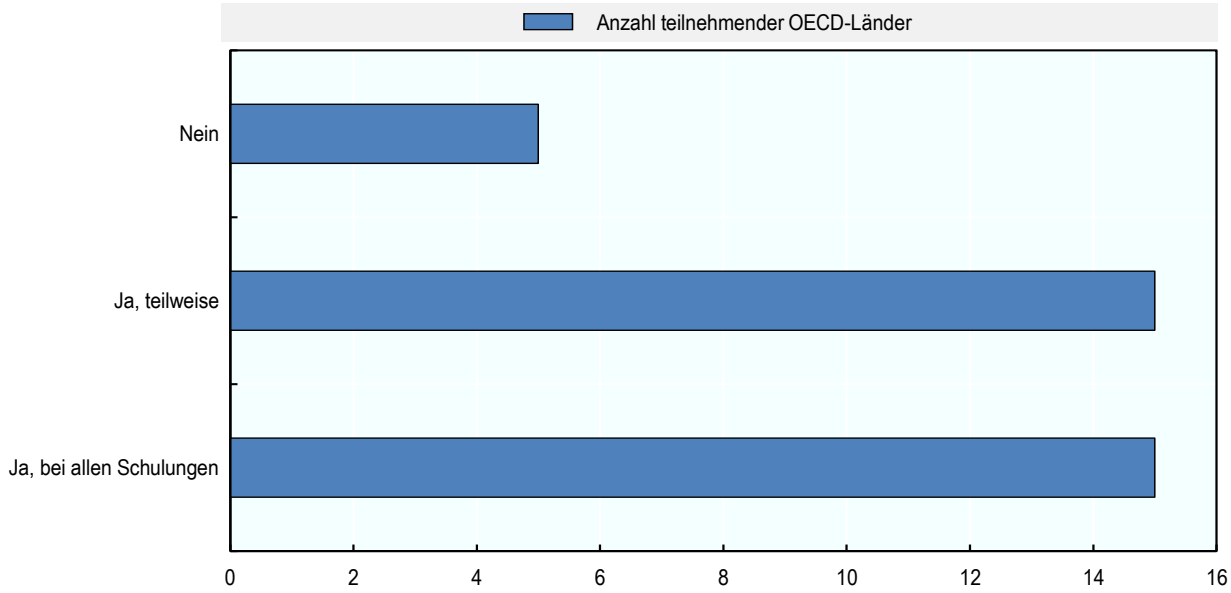
### *Koordinierung der Schulungsakteure*

Werden die Schulungen ausschließlich von Integritätsbehörden ohne Fachkenntnisse über effektive Lehrmethoden, oder umgekehrt von Bildungsträgern ohne Fachkenntnisse über Integrität organisiert, kann die inhaltliche Qualität der Schulungen leiden. Indem sowohl Integritätsexpert*innen als auch Sachverständige für Aus- und Weiterbildung in die Entwicklung und Umsetzung der Schulungen einbezogen werden, können die Formate hingegen ganzheitlicher und relevanter gestaltet werden. Außerdem können durch die Beteiligung beider Seiten auch die Zielgruppen für die einzelnen Schulungen leichter definiert und angesprochen werden. In Kanada arbeitet das Treasury Board Secretariat, eine Behörde der Zentralregierung, z. B. eng mit der Canada School of Public Service zusammen, um Integritätsschulungen für öffentlich Bedienstete auf den Weg zu bringen. Auf der Grundlage dieser Kooperation wurde der Einführungskurs der Schule zu Werten und Ethik, der für neu eingestellte Bedienstete verpflichtend ist, jüngst umfassend aktualisiert. Manche Ministerien nutzen die Inhalte allerdings auch als Auffrischungskurs für bestehende Mitarbeiter*innen, um ihnen ihre Pflichten aus dem Values and Ethics Code for the Public Sector nochmal näher zu bringen (OECD, 2017[10]). Auch in Deutschland entwickelte das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat jüngst ein neues Fortbildungskonzept mit maßgeschneiderten Modulen für verschiedene Zielgruppen (Führungskräfte, Beschäftigte besonders korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete, Ansprechpersonen für Korruptionsprävention und Beschäftigte der Referate für Korruptionsprävention). Der Zeitpunkt der Durchführung, die Inhalte und das Schulungsformat sind dabei klar festgelegt. An der Konzipierung waren Expert*innen aus den Bereichen Korruptionsprävention, Innenrevision, Fortbildung und Personalmanagement beteiligt. Parallel dazu arbeiten das BMI und die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung unter Berücksichtigung aktueller Erkenntnisse aus der Didaktik und neuer technischer Trends gerade an einem gemeinsamen E-Learning-Programm.

### *Monitoring und Evaluierung*

Wie aus Abbildung 8.4 ersichtlich, ist in den meisten OECD-Ländern zwar ein Monitoring und eine Evaluierung der Schulungen vorgesehen, ihre Wirkung wird in der Regel allerdings nicht gemessen (Pearson, 2011[18]). Grund dafür ist, dass es nur wenige Methoden gibt, mit denen die Wirkung einer Schulung und der erzielte Wandel in einer Organisation gemessen werden können (Van Montfort, A., L. Beck und A. Twijnstra, 2013[19]). Außerdem wird die Wirkungsmessung eines Integritätstrainings dadurch erschwert, dass das Verhalten der Bediensteten, die an den Schulungen teilnehmen, auch durch zahlreiche andere Variablen beeinflusst wird (Pearson, 2011[18]).

## Abbildung 8.4. OECD-Länder, in denen ein Monitoring und eine Evaluierung der Schulungen stattfindet




Quelle: OECD (2016[12]).

Ein allgemein anerkanntes Modell für die Bewertung von Schulungen ist das sogenannte Vier-Stufen-Modell nach Kirkpatrick (Kirkpatrick, 1994[20]):

- 1. Ebene – *Reaktion*: die unmittelbaren Eindrücke der Teilnehmer*innen und Referent*innen; wie haben sie die Schulung wahrgenommen und wie fühlten sie sich dabei?
- 2. Ebene – *Lernen*: neue Erkenntnisse, Kompetenzen oder Einstellungen, die im Rahmen der Schulung erworben wurden
- 3. Ebene – *Verhalten*: erzielte Verhaltensänderungen oder verbesserte Fähigkeiten aufgrund der Schulung und nachweisliche Anwendung des Gelernten im Arbeitsumfeld
- 4. Ebene – *Ergebnisse*: Auswirkung der Schulung auf Arbeitsergebnisse; Rentabilität der Schulung (Kirkpatrick, 1994[20])

Die meisten Evaluierungsmethoden für Schulungen beschränken sich auf die erste Ebene, d. h. darauf, wie die Teilnehmer*innen die Schulung wahrgenommen haben (Reaktion); die Ebenen 2, 3 und 4 bleiben meistens unberücksichtigt. Um diese Leerstelle zu schließen, könnte eine Art Vorher-nachher-Bewertung des Verhaltens der Teilnehmenden sinnvoll sein, bei der z. B. durch eine 360-Grad-Beurteilung die Meinung mehrerer Personen eingeholt wird und die Ergebnisse mit einer Kontrollgruppe verglichen werden (McGivern, M. und P. Bernthal, 2002[21]). Solche Bewertungen können hilfreiche Informationen darüber liefern, ob die Integritätsschulungen einer Einrichtung helfen, ihre Ziele zu erreichen, ob die Schulungskosten gerechtfertigt sind oder ob die Schulungsstrategie möglicherweise geändert werden sollte.

Bei der Messung der vierten Ebene (Ergebnisse) geht es darum, potenzielle Änderungen im Vergleich zu einer bestimmten Ausgangssituation zu erfassen, die vor Beginn der Schulung bestimmt werden muss. Im Zusammenhang mit Integrität in öffentlichen Einrichtungen können hier folgende Indikatoren sinnvoll sein:

- Anzahl der Fälle, in denen die Beschäftigten sich zu Fragen der Integrität beraten ließen (wobei die Fragen getrennt festgehalten werden können), und Ergebnisse dieser Fälle
- Anzahl der Meldungen mutmaßlicher Interessenkonflikte bei den zuständigen Behörden und ergriffene Abhilfemaßnahmen

- Wahrnehmung der Integrität und Offenheit der betreffenden Einrichtung
- Anzahl der Meldungen nicht integren Verhaltens öffentlich Bediensteter bei der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen durch Bürger*innen und Unternehmen
- Zufriedenheit der Bürger*innen und Unternehmen mit den von den öffentlich Bediensteten erbrachten Dienstleistungen

In jedem Fall sollte bei der Bewertung der Ergebnisse der Schulungsmaßnahmen (4. Ebene) berücksichtigt werden, dass öffentliche Einrichtungen keine Laborbedingungen bieten und es deshalb schwierig ist, die Auswirkungen einer bestimmten Schulung völlig isoliert zu betrachten. Am besten werden die Bewertungsergebnisse deshalb über einen längeren Zeitraum beobachtet, um mögliche Trends bei der Wirkung der Integritätsschulungen zu erkennen.

### *8.2.3. Es sind Leitlinien und Konsultationsmechanismen für eine einheitliche Anwendung der Integritätsstandards im Dienstalltag vorhanden und sie sind bekannt und zugänglich*

Grundsätzlich sind zwar alle öffentlich Bediensteten für Integrität zuständig, eine eigene Integritätsstelle, ein eigenes Integritätsreferat oder bestimmte Mitarbeiter*innen, die speziell für Integritätsfragen zuständig sind, können jedoch einen wichtigen Mehrwert bieten (OECD, 2009[2]). Die Institutionalisierung einer Beratungsfunktion für Integrität kann auf verschiedenen Wegen erfolgen: innerhalb einer Behörde der Zentralregierung, wie im Fall von Australien (siehe unten), durch die Einrichtung einer unabhängigen oder halbunabhängigen Fachstelle oder über Integritätsreferate oder -berater*innen innerhalb der Fachministerien. Ein Beispiel für eine unabhängige Beratungsstelle findet sich in Frankreich: Hier können sich hochrangige gewählte und nicht gewählte Bedienstete, die in den Zuständigkeitsbereich der HATVP fallen, auf Anfrage individuell und vertraulich beraten lassen und erhalten bei Bedarf Unterstützung und Hilfestellung für ihre jeweilige Einrichtung. Polen entschied sich demgegenüber für die Schaffung eigener Strukturen: Die Ministerien oder anderen staatlichen Stellen können eigene Integritätsreferate, -beauftragte oder -berater*innen einrichten bzw. ernennen. Ihre Aufgabe besteht darin, die Beschäftigten zu ethischen Dilemmasituationen zu beraten und ihnen die Regeln und ethischen Grundsätze des öffentlichen Dienstes besser zu erläutern. Zusätzlich unterstützen die Integritätsberater*innen die Führungsebenen dabei, über wichtige Grundsätze aufzuklären und eine Kultur der Integrität am Arbeitsplatz zu fördern.

Unabhängig vom institutionellen Gefüge bestehen die Kernaufgaben einer Integritätsberatungsfunktion darin, auf Anfrage inhaltliche Beratung zu leisten, zur ethischen Vertretbarkeit konkreter Umstände oder Handlungen zu beraten und Leitlinien darüber zu erarbeiten, welche Integritätsrichtlinien die Einrichtungen vorgeben sollten (OECD, 2009[2]). Schriftliche Kommunikationswege – Schreiben per Post, E-Mail oder Online-Portale – sorgen bei der Kontaktaufnahme mit den Berater*innen für klarere Antworten und mindern das Risiko von Fehlinterpretationen, wie es sie bei mündlichen Beratungen oft gibt. Durch eindeutige Verfahren für den Kontakt mit der Integritätsstelle (einschließlich der Angabe ihrer Kontaktdaten, der Dienstzeiten und der voraussichtlichen Bearbeitungszeit) kann der Zugang zu der Funktion verbessert werden. Außerdem kann es ratsam sein, die Grenzen der Integritätsberatung aufzuzeigen (z. B. dass die Beratung nicht unbedingt eine rechtliche Stellungnahme darstellt), um die Integritätsberater*innen und die Beschäftigten vor einer missbräuchlichen Verwendung oder einer Fehlinterpretation der Ratschläge zu schützen. Besonderes Augenmerk sollte auch auf die Vertraulichkeit des Austauschs gelegt werden (etwa indem eine eigene und/oder verschlüsselte E-Mail-Adresse verwendet wird, durch Zugriffsbeschränkungen für eine bestimmte Plattform oder Website usw.). In Australien steht der Ethics Advisory Service der Australian Public Service Commission allen Beschäftigten des öffentlichen Dienstes zur Verfügung. Auf der Website wird klar beschrieben, wie der Dienst von den Mitarbeiter*innen genutzt werden kann, welche Optionen es für die Kontaktaufnahme gibt (einschließlich Angabe einer E-Mail-Adresse und Telefon-

nummer) und welche Dienstleistungs- und Datenschutzbestimmungen gelten. Außerdem wird von vornherein genau angegeben, was die Mitarbeiter*innen von der Beratungsstelle erwarten können und was nicht (APSC, o. J.[22]).

Neben der Beratung an sich können auch Seiten mit Fragen und Antworten eine gute Möglichkeit sein, um über Werte und Verhaltensweisen aufzuklären und häufige Fragen zu beantworten. Zusätzlich kann die Beratungsfunktion in regelmäßigen Mitteilungen allgemeine Informationen bekanntgeben und auf die verschiedenen Orientierungshilfen und Angebote für die Mitarbeiter*innen hinweisen. Hier bieten sich z. B. Jahresberichte oder Beiträge auf der Website der Beratungsfunktion an, in denen die Fragen, die in einem bestimmten Zeitraum an die Berater*innen herangetragen wurden, oder auch immer wieder auftretende systemische oder sektorspezifische Problematiken (wie z. B. Ethikfragen, die das Parlament, die Vergabestellen oder ähnliche Funktionen betreffen) zusammengefasst werden.

Eine Integritätsberatungsfunktion kann darüber hinaus auch mit weiteren Mandaten beauftragt werden, sei es in Bezug auf andere Integritätsfragen oder im Zusammenhang mit Transparenz und Offenheit. Als Anlaufstelle für Integritätsfragen sind die Berater*innen ideal positioniert, um die Integritäts- und Transparenzstrategien ihrer Einrichtung entweder selbst oder in Zusammenarbeit mit anderen Einrichtungen und Integritätsakteuren zu koordinieren. Aufgrund ihrer zentralen Funktion sind sie meistens in der Lage, Risikoverantwortliche bei der Bewertung und Bewältigung von Risiken zu unterstützen, sie zu verschiedenen Aspekten und Verfahren rund um das Thema Integrität zu beraten oder auch Schulungen und Sensibilisierungsmaßnahmen zu konzipieren, die speziell auf ihre Bedürfnisse zugeschnitten sind. In Deutschland sind die Ansprechpersonen für Integrität beispielsweise dafür zuständig, andere Mitarbeiter*innen in Sachen Integrität und Korruptionsprävention auf dem neuesten Stand zu halten (z. B. durch regelmäßige Seminare und Präsentationen) und sie bei der Durchführung von Schulungen zu unterstützen. Da sich die Berater*innen im selben Arbeitsumfeld befinden wie die Kolleg*innen, die sie beraten, und da sie die Standards des öffentlichen Dienstes, die geltenden Integritätsrichtlinien und die entsprechenden Verantwortlichkeiten innerhalb ihrer Einrichtung genau kennen, können sie ihre Kolleg*innen bei der Meldung von Verdachtsfällen unterstützen oder auch selbst als ein Meldekanal agieren (Kasten 8.2). Wichtig ist dabei, dass die Berater*innen weder für die nachfolgende Untersuchung der Fälle noch für etwaige Sanktionen zuständig sind, da dies ihre Rolle als Vertrauensperson für Mitarbeiter*innen mit Integritätsbedenken erheblich beeinträchtigen würde. Darüber hinaus können sich Integritätsberater*innen auch um das Monitoring und die Aufsicht der Umsetzung beschlossener Maßnahmen und Praktiken kümmern (z. B. Sensibilisierungskampagnen, Integritätsschulungspläne, Verfügbarkeit schriftlicher Ressourcen und Orientierungshilfen, Daten zu Integritätsfragen und Beratungsanfragen usw.) und die Berichterstattung und Rechenschaftsverantwortung dafür übernehmen (OECD, 2017[23]).

Die Integritätsberater*innen sollten ein geeignetes Profil haben und darin geschult werden, wie sie Mitarbeiter*innen in einer Dilemmasituation zuhören können. Sie sollten mit gutem Beispiel vorangehen und in der Lage sein, ein Vertrauensverhältnis zu den Mitarbeiter*innen aufzubauen. Außerdem sollte auf eine möglichst geringe Fluktuation geachtet werden. Folgende Fragen können für die Auswahl der Integritätsberater*innen hilfreich sein (OECD, 2009[2]):

- Ist der Person bekannt, welches Verhalten erwartet wird?
- Zeichnet sich die Person durch integres Verhalten aus?
- Sind der Person die Grenzen ihrer Schweigepflicht bekannt? Mit anderen Worten: weiß sie, welche Rechte und Pflichten sie hat, wenn sie z. B. von einer Zuwiderhandlung erfährt, die so schwerwiegend ist, dass möglicherweise eine ethische Notwendigkeit entsteht, ihre Schweigepflicht zu brechen?
- Wird die Person von einem Referat oder einem Netzwerk unterstützt?

### Kasten 8.2. Integritätsberater*innen in Frankreich

In Frankreich wurde mit dem im April 2016 erlassenen Gesetz betreffend Ethik und die Rechte und Pflichten öffentlich Bediensteter und dem dazugehörigen Anwendungsdekret vom April 2017 jedem öffentlich Bediensteten das Recht eingeräumt, sich zu Integritätsfragen beraten zu lassen. Gleichzeitig wurden alle Behörden dazu verpflichtet, eine*n eigene*n Ethikbeauftragte*n (*référent déontologue*) zu ernennen. Dessen*deren Aufgabe ist es, die Beschäftigten zu allen Fragen zu beraten, die sie in Bezug auf ihre Integritätspflichten bei der Ausübung ihrer Diensttätigkeit haben. Auch auf anderen Verwaltungsebenen werden inzwischen Ethikbeauftragte eingesetzt, z. B. in immer mehr Regionen und großen französischen Städten.

Die *référente déontologue* der Verwaltungsstelle für den öffentlichen Dienst des Departement Rhône und der Metropole Lyon veröffentlichte im Mai 2019 ihren ersten Tätigkeitsbericht, in dem beleuchtet wird, welche Trends es im abgelaufenen Jahr bei der Beratung gab und welche Leitlinien für die Beschäftigten ausgearbeitet wurden. Die Leitlinien umfassen z. B. die Frage, wann eine Nebentätigkeit aufgenommen werden darf und welche Schritte dafür unternommen werden müssen oder warum eine künftige Stelle in der Privatwirtschaft die Funktionsweise der früheren Dienstbehörde beeinträchtigen könnte, wenn die neue und die alte Position in einem engen Zusammenhang stehen. Eine Auswahl anonymisierter Fälle liegt dem Bericht als Anhang bei. Die Ethikbeauftragten in dieser Position sind auch gleichzeitig Anlaufstelle für Whistleblower*innen.

Quelle: Loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires (20. April 2016); Centre de gestion de la fonction publique territorial du Rhône et de la métropole de Lyon, *Premier rapport d'activité du référent déontologue de Centre de gestion de la fonction publique territorial du Rhône et de la métropole de Lyon, Année 2018*, Lyon, https://extranet.cdg69.fr/referent-deontologue.

## 8.3. Herausforderungen

Die Hürden beim Kapazitätsaufbau sind zwar je nach Kontext unterschiedlich, sehr häufig gilt es jedoch, die folgenden Herausforderungen zu bewältigen:

- Interesse wecken durch innovative und interaktive Schulungsformate
- Zeit und Ressourcen für Weiterbildung und Beratung bereitstellen
- Eine effektive Koordinierung der für die Integritätsschulungen zuständigen Stellen sicherstellen
- Klare Zuständigkeiten für Integrität festlegen und Fehlinterpretationen vermeiden

### *8.3.1. Interesse wecken durch innovative und interaktive Schulungsformate*

Ob eine Integritätsschulung auf Interesse stößt, hängt u. a. vom Inhalt und vom Format des Angebots ab. Sind die Inhalte sehr theorie- und definitionslastig oder veraltet, wird immer nur der gleiche Kurs angeboten oder fehlt es am Bezug zur Praxis, dürfte sich die Nachfrage in Grenzen halten. Wenn die Schulungen keine interaktiven Elemente, Diskussionen oder Möglichkeiten zum Experimentieren vorsehen oder Feedback und Evaluierungen nur teilweise stattfinden, sinkt die Qualität und Wirkung der Inhalte und damit auch das Interesse und die Teilnahmebereitschaft.

Um für eine rege Teilnahme zu sorgen, sollten die Inhalte und Formate so gewählt werden, dass die Teilnehmer*innen Gelegenheit haben, mit der Gruppe über ihre Erfahrungen und die Risiken zu sprechen, mit denen sie in ihrem Arbeitsalltag konfrontiert sind. Dazu braucht es eine Atmosphäre, in der sich die Teilnehmer*innen möglichst realitätsnah verhalten können, um aktuelle und wiederkehrende Dilemmasituationen zu erörtern und gemeinsam nach Lösungen zu suchen. Dazu können maßgeschneiderte Schulungen für besonders gefährdete Funktionen und Sektoren (siehe oben) oder eine Mischung aus verschiedenen Formaten und Werkzeugen sinnvoll sein.

Um eine hohe Verfügbarkeit und einen einfachen Zugriff auf die Schulungsinhalte zu gewährleisten, sollten Online-Plattformen oder andere virtuelle Lösungen ins Auge gefasst werden. So können Beschäftigte, für die keine Präsenztermine infrage kommen, trotzdem an Kursen, Fallstudien und Foren teilnehmen, um sich über ethische Dilemmasituationen und Studien auszutauschen. Trotz all ihrer Vorteile können Online-Formate ein interaktives Präsenztraining, Reflexion, Diskussionen oder eigene Erfahrungen jedoch nicht ersetzen.

### *8.3.2. Zeit und Ressourcen für Weiterbildung und Beratung bereitstellen*

Der Aufbau von Kapazitäten – samt Koordinierung der beteiligten Akteure, Umsetzung und Evaluierung der Inhalte und Überarbeitung der Formate aufgrund von Feedback – ist zeit- und ressourcenaufwendig. Die Verbreitung von Hilfs- und Schulungsmaterialien, ob online oder in Form von Plakaten, Broschüren, Bildschirmschonern oder Podcasts, erfordert ebenfalls Zeit und Geld, vor allem wenn bestehende Kanäle (Websites, Intranet, E-Mails, Printkommunikation) ungeeignet sind und stattdessen neue Systeme wie z. B. Online-Plattformen entwickelt werden müssen. Deshalb ist es wichtig, die für die Umsetzung der Schulungen und Hilfsmaterialien zuständigen Stellen mit einem entsprechenden Mandat und angemessenen finanziellen und personellen Ressourcen auszustatten.

### *8.3.3. Eine effektive Koordinierung der für die Integritätsschulungen zuständigen Stellen sicherstellen*

Die Zuweisung der Funktionen für die Aufsicht, die Bewerbung, die Koordinierung und die Verwaltung der Lernangebote für öffentlich Bedienstete wird sehr unterschiedlich gehandhabt. Dabei kann eine Vielzahl von Akteur*innen ins Spiel kommen. Wird die Arbeit der zuständigen Stellen nicht koordiniert, ziehen es die Beteiligten aufgrund unterschiedlicher institutioneller Kulturen und Governance-Strukturen möglicherweise vor, „in Silos zu arbeiten“. Wenn der Fragmentierung der Integritätsschulungen nichts entgegengesetzt wird, können Programme mit unterschiedlichen Zielen und Methoden entstehen, die zu unterschiedlichen Auslegungen und Erläuterungen der Werte und Verhaltenserwartungen des öffentlichen Dienstes führen.

Mithilfe einer Koordinierungsfunktion – etwa durch Ernennung einer federführenden Stelle oder Einrichtung einer Online-Plattform, auf die alle Schulungsmaterialien hochgeladen werden – und einer behördenübergreifenden Zusammenarbeit kann hingegen die Einheitlichkeit der Programme sichergestellt werden. Eine federführende Stelle für Integritätsschulungen könnte beispielsweise die Verbreitung der Schulungsmaterialien übernehmen und sicherstellen, dass die Inhalte zuverlässig, aktuell und für die Bedürfnisse der jeweiligen Einrichtungen und Teilnehmer*innen passend sind.

### *8.3.4. Klare Zuständigkeiten festlegen und Fehlinterpretationen vermeiden*

Die Rolle der Integritätsberater*innen ist mit mehreren Herausforderungen verbunden:

- Die Funktion der Integritätsberater*innen kann u. U. das Verantwortungsgefühl anderer Akteure für Integrität schwächen.
- Die Leitlinien der Integritätsberater*innen und der direkten Vorgesetzten innerhalb einer Einrichtung können voneinander abweichen.
- Frühere Integritätsempfehlungen können von den Mitarbeiter*innen auf neue Sachverhalte übertragen werden, selbst wenn sich die neue Situation anders darstellt und möglicherweise ein anderes Verhalten geboten ist.

Um dem entgegenzuwirken, kann z. B. klar kommuniziert werden, dass die Integritätsberater*innen erst dann kontaktiert werden sollen, wenn andere Akteur*innen (z. B. direkte Vorgesetzte oder die Führungsspitzen) keine zufriedenstellenden Antworten geben können. Außerdem kann es sinnvoll sein, Leitung und Führungskräfte gegebenenfalls über die Empfehlungen der Integritätsberater*innen in Kenntnis zu setzen, um widersprüchliche Anweisungen zu vermeiden (OECD, 2009[2]).

## Literaturverzeichnis


APSC (o. J.), “Ethics advisory service charter”, Australian Public Service Commission, https://www.apsc.gov.au/ethics-advisory-service-service-charter (Abruf: 18. Juni 2019). [22]

Bazerman, M. und A. Tenbrunsel (2011), *Blind spots: Why We Fail to Do What’s Right and What to Do about It*, Princeton University Press, Princeton. [17]

Bursztyn, L. et al. (2016), “Moral Incentives in Credit Card Debt Repayment: Evidence from a Field Experiment”, Paper, http://home.uchicago.edu/~bursztyn/Moral_Incentives_20161115.pdf. [7]

Gino, F. und C. Mogilner (2014), “Time, Money, and Morality”, *Psychological Science*, Vol. 25/2, S. 414-421, http://dx.doi.org/10.1177/0956797613506438. [9]

HATVP (2019), *Guide déontologique: Manuel à l’usage des responsables publics et des référents déontologues*, Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, Paris, https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2019/04/HATVP_guidedeontoWEB.pdf. [14]

HATVP (2019), *Rapport d’activité 2018*, Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, Paris, https://www.hatvp.fr/rapports_activite/rapport_2018/pdf/HATVP_RA2018.pdf. [13]

Kirkpatrick, D. (1994), *Evaluating Training Programs: The Four Levels*, Berrett-Koehler, San Francisco. [20]

Mazar, N. und D. Ariely (2006), “Dishonesty in Everyday Life and Its Policy Implications”, *Journal of Public Policy & Marketing*, Vol. 25/1, S. 117-126, http://www.jstor.org/stable/30000530. [6]

McGivern, M. und P. Bernthal (2002), “Measuring Training Impact”, *The Catalyst*, Vol. 32/1, https://www.questia.com/magazine/1P3-331979131/measuring-training-impact (Abruf: 24. Januar 2020). [21]

OECD (2019), *OECD Integrity Review of Argentina: Achieving Systemic and Sustained Change*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/g2g98ec3-en. [5]

OECD (2017), *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en. [23]

OECD (2017), *Integrity in Customs: Taking Stock of Good Practices*, OECD, Paris, https://www.oecd.org/gov/ethics/G20-integrity-in-customs-taking-stock-of-good-practices.pdf. [3]

OECD (2017), *OECD-Empfehlung des Rats zu Integrität im öffentlichen Leben*, OECD, Paris, https://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity. [1]

OECD (2017), *OECD Integrity Review of Mexico: Taking a Stronger Stance Against Corruption*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264273207-en. [10]

OECD (2017), *Skills for a High Performing Civil Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264280724-en. [4]

OECD (2016), “Country case: Integrity training in Germany”, *Public Procurement Toolbox*, OECD, Paris, http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/integrity-training-in-germany.pdf. [15]

OECD (2016), *Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Governments of OECD Countries*, OECD, Paris, http://www.oecd.org/gov/survey-on-strategic-human-resources-management-2016.pdf. [12]

OECD (2009), “Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation”, Konferenzpapier, GOV/PGC/GF(2009)1, Globales Forum Öffentliche Governance, OECD, Paris, http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF(2009)1. [2]

OGE (2016), *Library of Annual Training Scenarios*, U.S. Office of Government Ethics, Washington, D.C., https://www.oge.gov/Web/OGE.nsf/Resources/Library+of+Annual+Training+Scenarios+ (Abruf: 24. September 2019). [16]

Pearson, J. (2011), “Training and Beyond: Seeking Better Practices for Capacity Development”, *OECD Development Co-operation Working Papers*, No. 1, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/5kgf1nsnj8tf-en. [18]

Pruckner, G. und R. Sausgruber (2013), “Honesty on the Streets: A Field Study on Newspaper Purchasing”, *Journal of the European Economic Association*, Vol. 11/3, S. 661-679, http://dx.doi.org/10.1111/jeea.12016. [8]

SBST (2015), *Social and Behavioral Sciences Team: Annual Report*, Social and Behavioural Sciences Team, Executive Office of the President National Science and Technology Council, Washington, D.C., https://sbst.gov/download/2015%20SBST%20Annual%20Report.pdf. [11]

Van Montfort, A., L. Beck und A. Twijnstra (2013), “Can Integrity Be Taught in Public Organizations?”, *Public Integrity*, Vol. 15/2, S. 117-132, https://doi.org/10.2753/PIN1099-9922150201. [19]

# 9 Offenheit

In diesem Kapitel wird der Begriff „Offenheit“ erläutert, der in der Empfehlung des Rates der OECD zu Integrität im öffentlichen Leben als ein wichtiger Grundsatz verankert wurde. Es wird beschrieben, wie eine offene Arbeitskultur zu einem vertrauensvollen Arbeitsumfeld beiträgt, in dem die Mitarbeiter*innen ethische Dilemmata, potenzielle Interessenkonflikte und Integritätsbedenken offen ansprechen. Es werden wichtige Stellschrauben für mehr Offenheit vorgestellt, darunter engagierte Mitarbeiter*innen, die sich mit wichtigen Integritätswerten identifizieren, und eine reaktionsschnelle, glaubwürdige und vertrauenswürdige Führung. Darüber hinaus werden die Kernelemente eines wirksamen Schutzsystems für Whistleblower*innen dargelegt, wobei ein besonderes Augenmerk auf klaren Vorschriften, Verfahren und Meldewegen für mutmaßliche Integritätsverletzungen liegt. Zusätzlich wird darauf eingegangen, wie die hierarchische und formelle Kultur des öffentlichen Dienstes Offenheit beeinträchtigen kann und wie wichtig Kapazitätsaufbau und eigene Ressourcen sind, um eine offene Arbeitskultur zu gewährleisten. Abschließend werden Herausforderungen im Zusammenhang mit der kulturellen Wahrnehmung von Whistleblower*innen und mit vertraulichen und anonymen Meldeverfahren diskutiert.

## 9.1. Warum ist Offenheit wichtig?

Ein ganzheitlicher Ansatz für Integrität im öffentlichen Leben muss Maßnahmen zur Förderung einer offenen Kultur vorsehen, in der die Beschäftigten bereit sind, von sich aus Bedenken zu äußern, Ideen einzubringen, Fragen zu stellen und auf potenzielle Verstöße gegen das Integritätsprinzip zu reagieren. Die Vorteile einer offenen Arbeitskultur sind dreierlei: Erstens kann sie das Vertrauen in die Einrichtung stärken, zweitens kann sie bei den Mitarbeiter*innen für mehr Verantwortungsgefühl und Motivation sorgen, wodurch ihre Effizienz steigt (Martins, E. und F. Terblanche, 2003[1]), und drittens hat in einer offenen Arbeitskultur jede*r die Möglichkeit sich zu äußern, sodass Probleme gelöst werden, bevor sie der betreffenden Organisation schaden. Offene Kommunikation und die Verpflichtung zur Einhaltung der Werte der Organisation schaffen ein vertrauensvolles und bestärkendes Arbeitsumfeld, in dem die Mitarbeiter*innen ihre Meinung frei äußern können und keine Bedenken haben, ethische Dilemmata, potenzielle Interessenkonflikte und andere Fragen der Integrität offen zu diskutieren.

In ihrer Empfehlung zu Integrität im öffentlichen Leben fordert die OECD die Länder auf, „eine offene und auf Fragen der Integrität eingehende Organisationskultur innerhalb des öffentlichen Sektors [zu] unterstützen, insbesondere indem sie

a) eine offene Kultur fördern, in der ethische Dilemmata, Fragen der Integrität im öffentlichen Leben und Fehler frei diskutiert werden können, gegebenenfalls mit Arbeitnehmervertretern, und in der die Führungsebene auf diese Themen eingeht und sich der rechtzeitigen Beratung und der Lösung einschlägiger Probleme verschrieben hat,
b) klare Regeln und Verfahren für die Meldung von mutmaßlichen Verstößen gegen Integritätsstandards einführen und im Einklang mit grundlegenden Prinzipien des innerstaatlichen Rechts den gesetzlichen und praktischen Schutz vor allen Arten ungerechtfertigter Behandlung aufgrund einer nach Treu und Glauben und aus triftigen Gründen getätigten Meldung gewährleisten,
c) alternative Kanäle für die Meldung zu mutmaßlichen Verstößen gegen Integritätsstandards bereitstellen und gegebenenfalls auch die vertrauliche Unterrichtung eines Gremiums ermöglichen, das ein Mandat und die Fähigkeit zur Durchführung einer unabhängigen Untersuchung hat“ (OECD, 2017[2]).

## 9.2. Was ist Offenheit?

Im Kontext der öffentlichen Integrität bezeichnet eine offene Arbeitskultur eine Kultur, in der die Mitarbeiter*innen und Führungskräfte sich regelmäßig austauschen, um Fragen, Bedenken und Ideen zu besprechen und Fehlverhalten, Betrug und Korruption zu vermeiden (Detert, J. und A. Edmondson, 2011[3]; Morrison, 2014[4]; Collins, 2012[5]). Ergänzend dazu gibt es formelle Meldemechanismen wie Richtlinien für Whistleblower*innen und andere interne Offenlegungsverfahren, die es den Mitarbeiter*innen ermöglichen, beobachtetes Fehlverhalten über einen offiziellen Weg zu melden. Zu einer offenen Arbeitskultur gehören zwei Säulen: erstens reaktionsschnelle Führungskräfte, die ihren Mitarbeiter*innen rechtzeitig die nötigen Empfehlungen und Auskünfte geben, die sie brauchen, und die sich mit Nachdruck für die Lösung von Problemen einsetzen, und zweitens Mitarbeiter*innen, die sich sicher genug fühlen, um ethische Bedenken frei zu äußern (OECD, 2017[2]). Damit der Aufbau dieser Säulen gelingt, muss zunächst Folgendes gegeben sein:

- Die Mitarbeiter*innen identifizieren sich mit den Werten ihres Arbeitgebers.
- Die Mitarbeiter*innen werden einbezogen und dazu befähigt, die Werte ihres Arbeitgebers zu schützen.
- Führungskräfte und Vorgesetzte antworten schnell, glaubwürdig und vertrauensvoll auf integritätsbezogene Fragen und Bedenken.
- Es wird ein vertrauensvolles Arbeitsumfeld gepflegt, in dem Fragen, Bedenken und Ideen offen geäußert werden können.

- Es gibt Kanäle und Mechanismen zur Meldung, Untersuchung und angemessenen Bestrafung von Fehlverhalten; Whistleblower*innen fühlen sich sicher dabei, ihre Bedenken zu äußern.

### *9.2.1. Die Mitarbeiter*innen identifizieren sich mit den Werten ihres Arbeitgebers*

Ein zentrales Element einer offenen Arbeitskultur sind Mitarbeiter*innen, die sich mit dem Ziel ihrer Organisation identifizieren, die geltenden Vorschriften und Verfahren kennen und wissen, wie diese in der Praxis umgesetzt werden. Wenn die Werte und Normen der Organisation im Widerspruch zu denen der Mitarbeiter*innen stehen, kann das dazu führen, dass die Mitarbeiter*innen sich weniger einbringen und weniger Einsatz zeigen. Liegen die Ansprüche der Mitarbeiter*innen höher als die ihres Arbeitgebers, geraten sie in einen Konflikt, der ihr Engagement sinken lässt und sie möglicherweise davon abhält, potenzielle Missstände anzusprechen (Berry, 2004[6]). Sind die Integritätsansprüche der Mitarbeiter*innen hingegen geringer als die ihres Arbeitgebers, werden Integritätsverletzungen möglicherweise als im Arbeitsalltag unvermeidbar betrachtet (Berry, 2004[6]).

#### Kasten 9.1. Die Civil Service Awards im Vereinigten Königreich

Der Civil Service Award im Vereinigten Königreich wird für einen besonderen Einsatz für die Werte und Standards des öffentlichen Dienstes und ihre Umsetzung vergeben. Die nominierten Teams und Einzelpersonen, die in den vergangenen zwölf Monaten etwas Innovatives auf die Beine stellten oder durch ihre Leistung eine große Wirkung erzielten, werden dabei anhand folgender Kriterien bewertet:

- *Sichtbarer Einsatz für die Werte und Verhaltensweisen des Civil Service Code oder deren Förderung* – Hat sich der*die Nominierte integer, ehrlich, objektiv und unparteiisch verhalten?
- *Messbarer Nutzen* – Wurde mit dem nominierten Projekt/Programm eine greifbare Wirkung erzielt?
- *Zusammenarbeit* – Hat der*die Nominierte wirksame Mechanismen eingeführt, um die Zusammenarbeit zwischen Kolleg*innen aus verschiedenen Teams, Ministerien oder anderen internen und externen Organisationen sicherzustellen?
- *Nachhaltigkeit* – Verspricht die beschriebene Initiative/Praktik eine nachhaltige Wirkung und ist sie ressortübergreifend nachahmbar?
- *Inklusion* – Wurde bei der Initiative/Praktik auf Inklusion geachtet, d. h. wurden die Stärken, Talente und Erfahrungen verschiedener Teams einbezogen und wurden bei der Lösungsentwicklung alle Zielgruppen, Nutzer*innen und betroffenen Akteure berücksichtigt?
- *Innovation* – Wurden innovative Ansätze verfolgt und verfügbare Technologien bestmöglich genutzt, sodass herkömmliche Verfahrensweisen deutlich verbessert und der Nutzen für die Endnutzer*innen deutlich gesteigert wurde?
- *Wirkung* – Erzielte der*die Nominierte eine Wirkung über sein*ihr Team/Arbeitsfeld/Ministerium hinaus?

Quelle: HM Government (2018[7]).

Die Identifizierung der Mitarbeiter*innen mit den Werten ihres Arbeitgebers kann gezielt gefördert werden, indem z. B. Vorschriften und Standards klar kommuniziert werden (vgl. Kapitel 4) oder indem bereits bei der Auswahl der Mitarbeiter*innen auf ähnliche Wertevorstellungen geachtet wird (vgl. Kapitel 7). Zudem ist es hilfreich, die Vorschriften, Standards und Werte der Organisation in Einführungsschulungen für neue Mitarbeiter*innen zu behandeln (vgl. Kapitel 8). Eine zusätzliche Möglichkeit wäre auch die Auslobung eines Preises für Integrität, für den Kolleg*innen nominiert werden können, die sich besonders sichtbar für die Werte der Organisation einsetzen (Kasten 9.1).

Damit sich die Mitarbeiter*innen stärker mit den Werten ihres Arbeitgebers identifizieren, schlägt die für Whistleblower*innen zuständige Behörde in den Niederlanden „gemeinsames Storytelling“ vor. Dabei stellen Führungskräfte Fragen wie „Was ist uns wichtig, was schätzen wir und worauf sind wir stolz?“ und sprechen dann gemeinsam mit den Mitarbeiter*innen über die Organisation und ihre Geschichte, ihre Zukunftsvision und wie sie diese verwirklichen wollen. Dahinter steckt der Gedanke, dass Geschichten tiefe Einblicke in die Kultur der Einrichtung ermöglichen. Storytelling stellt eine Verbindung zwischen den Mitarbeiter*innen und ihrem Arbeitsplatz her und kann so zu einem vertrauensvollen Arbeitsumfeld beitragen (Hoekstra, A., J. Talsma und M. Zweegers, 2017[8]).

### *9.2.2. Die Mitarbeiter*innen werden einbezogen und dazu befähigt, die Werte ihres Arbeitgebers zu schützen*

Mitarbeiter*innen, die sich gehört fühlen, versuchen eher, Probleme konstruktiv zu lösen (Holland, P., B. Cooper und C. Sheehan, 2017[9]; Beugré, 2010[10]; LePine, J. und L. Van Dyne, 1998[11]). Einbeziehung und Offenheit bedingen sich gegenseitig, sodass sich die Mitarbeiter*innen in einer offenen Kultur auch stärker einbringen. Sehen die Mitarbeiter*innen immer wieder, dass sie Bedenken äußern dürfen und an Entscheidungen mitwirken können, steigt ihre Bindung zur Organisation und ihr Engagement (Beugré, 2010[10]).

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, die Mitarbeiter*innen stärker einzubeziehen und sie in ihrer Rolle zu stärken. Gehen die Vorgesetzten z. B. direkt auf ihre Mitarbeiter*innen zu, um ihre Meinung einzuholen, entsteht bei den Beschäftigten das Gefühl, ihr Arbeitsumfeld persönlich beeinflussen zu können (Tangirala, S. und R. Ramanujam, 2012[12]). So steigt ihre Bereitschaft, sich einzubringen und eigene Ideen und Bedenken zu äußern. Außerdem können Führungskräfte versuchen, sich nahbarer zu machen, z. B. indem sie die Sitzordnung ändern (und anstatt am Kopfende in der Mitte des Tisches sitzen) oder die Reihenfolge der Redebeiträge ändern, sodass die Mitarbeiter*innen zuerst zu Wort kommen oder eine bestimmte Redezeit für sie vorgesehen wird (Tilleard, 2018[13]).

Ziel der Maßnahmen sollte nicht nur sein, den Kommunikationsfluss zwischen Führungskräften und einzelnen Mitarbeiter*innen zu verbessern, sondern es sollten auch Möglichkeiten geschaffen werden, in einer Gruppe Feedback zu geben. So können auch Mitarbeiter*innen einbezogen werden, denen es schwer fällt, Kritik in einem Vieraugengespräch zu äußern. Die Treffen solcher Gruppen können regelmäßig stattfinden, sodass die Mitarbeiter*innen schon im Voraus wissen, dass es demnächst einen Raum für ihre Fragen, Probleme und Ideen geben wird, oder sie können je nach Bedarf ad hoc angesetzt werden. Dabei kann es sinnvoll sein, dass sich die Führungskräfte bei den Mitarbeiter*innen, die sich zu Wort melden, persönlich bedanken oder sie öffentlich anerkennen. Außerdem sollten die Führungskräfte versuchen, mindestens einen Vorschlag der Mitarbeiter*innen aufzugreifen oder eines der vorgebrachten Probleme zu lösen, um zu signalisieren, dass sich die Wortmeldung lohnt (Detert, J. und E. Burris, 2016[14]). Eine weitere Option ist die Nutzung von Online-Tools, um Feedback aufzuschlüsseln und gemeinsam zu erörtern. Ein Beispiel dafür ist das ThinkGroup-Verfahren, das vom Behavioural Insights Team (BIT) im Vereinigten Königreich entwickelt wurde (Kasten 9.2).

Eine andere Möglichkeit, gezielt für mehr Offenheit zu sorgen, sind sogenannte „Openness Champions“, die die Mitarbeiter*innen dazu befragen, wie bestimmte Arbeitsprozesse, das Wohlbefinden oder die allgemeine Offenheit in der Organisation verbessert werden könnten. Die ausgewählten Mitarbeiter*innen können Feedback zu speziellen Fragen einholen oder bestimmten Referaten oder Direktionen zugewiesen werden. Ihre Hauptaufgabe läge darin, wichtige „Baustellen“ innerhalb der Organisation aufzuspüren oder auch auf vorbildliche Verfahren hinzuweisen, die eine offene Kultur fördern.

### Kasten 9.2. Stärkung der Mitarbeiter*innen durch verhaltenspsychologische Erkenntnisse im Vereinigten Königreich

Im Vereinigten Königreich entwickelte das Behavioural Insights Team (BIT) mit „ThinkGroup“ ein Verfahren, bei dem die Teilnehmer*innen still (aber nicht anonym) ein gemeinsames Online-Dokument bearbeiten. Ziel war ein interaktives Tool, das es den Teilnehmer*innen ermöglicht, ihren Gedanken freien Lauf zu lassen, um für ein wirksames Brainstorming zu sorgen (Hallsworth et al., 2018[15]).

Alle Teilnehmer*innen schreiben ihre Gedanken in ein gemeinsames Online-Dokument, wobei jede*r selbst entscheidet, welche Gedanken der anderen Beitragenden er*sie weiter ausführen will oder zu welchen davon er*sie Stellung nehmen will. Das Tool ist damit eine hilfreiche Alternative oder Ergänzung zu herkömmlichen Brainstorming-Formaten. In einer klassischen Brainstorming-Runde konzentriert sich die Gruppe immer nur auf ein Thema, sodass die Gedanken der Teilnehmer*innen zu anderen Aspekten nicht weiterverfolgt werden.

Darüber hinaus kann ein solches Tool zu einer offenen Kultur beitragen, da die Mitarbeiter*innen ihre Gedanken, Ideen und Kritik frei zum Ausdruck bringen können. Da sie weniger konfrontativ und eine indirektere Form des Austauschs sind, werden Online-Formate als weniger einschüchternd empfunden und geben den Teilnehmer*innen genügend Zeit, ihre Gedanken zu formulieren.

Quelle: Hallsworth et al. (2018[15]).

### *9.2.3. Führungskräfte und Vorgesetzte reagieren schnell, glaubwürdig und vertrauenswürdig auf integritätsbezogene Fragen und Bedenken*

Ob die Mitarbeiter*innen ihre Meinung äußern, hängt u. a. davon ab, ob sie ihre*n Vorgesetzte*n als eine dem Wandel gegenüber aufgeschlossene und ethisch handelnde Führungskraft sehen (Avey, J., T. Wernsing und M. Palanski, 2012[16]; Detert, J. und E. Burris, 2007[17]; Walumbwa, F. und J. Schaubroeck, 2009[18]). Eine Führungskraft kann ihren Einsatz für Integrität auf unterschiedliche Weise unter Beweis stellen, z. B. indem sie eine Integritätskomponente in das Rekrutierungs- und Leistungssystem einbaut, ein Vorbild ist, über Integrität spricht, integres Verhalten belohnt und Fehlverhalten sanktioniert (vgl. Kapitel 6). Außerdem können konkrete Leitlinien darüber formuliert werden, was Führungskräfte tun können, um ein offenes Arbeitsklima zu fördern (Kasten 9.3).

Führungskräfte, die ihren Worten Taten folgen lassen, sind für die Vertrauensbildung enorm wichtig. Um eine Kultur der Glaubwürdigkeit und des Vertrauens zu schaffen, ist es aber auch sehr wichtig, dass die Führungskräfte ihrerseits offen mit ihren Vorgesetzten sprechen. Indem sie sich ihren Vorgesetzten gegenüber für die Sorgen und Bedenken ihrer Mitarbeiter*innen einsetzen, zeigen sie, dass sie vertrauenswürdig sind (Knight, 2014[19]; Detert, J. und E. Burris, 2016[14]). Die Bereitschaft der Mitarbeiter*innen, sich an ihre Vorgesetzten zu wenden, steigt, wenn diese bereit sind, Probleme „weiter oben in der Nahrungskette“ anzusprechen (Knight, 2014[19]). Es mag zwar einen guten Eindruck machen, wenn Vorgesetzte und Führungskräfte Probleme im Beisein der Mitarbeiter*innen an die Führungsspitze herantragen, doch in den meisten Fällen ist ein solches offenes Szenario nicht möglich. Allerdings können die Mitarbeiter*innen nach solchen Gesprächen darüber informiert werden, welche Fragen besprochen wurden und welche Maßnahmen nun folgen werden. Ein solches Debriefing hat dreierlei Vorteile: 1. Es signalisiert den Mitarbeiter*innen, dass ihre Vorgesetzten bereit sind, sich für sie einzusetzen. 2. Die Mitarbeiter*innen werden für die Hürden sensibilisiert, vor denen ihre Vorgesetzten stehen. 3. Die Mitarbeiter*innen bleiben auf dem neuesten Stand der Entwicklungen, sodass sie sehen, dass ihr Beitrag nicht vergeblich war (Detert, J. und E. Burris, 2016[14]).

### Kasten 9.3. Leitlinien für ein offenes Arbeitsklima: Maßnahmen zur Förderung eines positiven und produktiven Arbeitsumfelds in New South Wales, Australien

Führungskräfte können die Arbeitskultur einer Einrichtung und das Verhalten ihrer Mitarbeiter*innen maßgeblich beeinflussen. In Anerkennung dieser Tatsache erarbeitete die Public Service Commission von New South Wales sogenannte Leitlinien für ein positives und produktives Arbeitsumfeld, in denen sie konkrete Maßnahmen zur Förderung einer offenen Arbeitskultur vorstellt. Die Voraussetzungen für eine offene Arbeitskultur sind demnach folgende:

- Die Führungskräfte sind sich bewusst, dass Werte und Arbeitskultur enorm wichtig sind, um Ergebnisse zu erzielen.
- Die Führungskräfte verhalten sich vorbildlich.
- Die Führungskräfte halten sich in ihrem Zuständigkeitsbereich an die institutionellen Werte.
- Verhaltensfragen und Ethik- und Verhaltensstandards werden in regelmäßigen Teamsitzungen besprochen.
- Führungskräfte und Vorgesetzte sind aufmerksam gegenüber Anzeichen von unangemessenem Verhalten oder Berichten darüber und greifen schnell, informell und diskret ein, um die betreffende Person zu informieren.
- Führungskräfte und Vorgesetzte behandeln Beschwerden als potenzielles Symptom eines systemischen Problems, und nicht als Belastung oder Beweis für mangelnde Loyalität.
- Führungskräfte und Vorsitzende werden darin geschult, respektvolle Gespräche zu führen, Konflikte am Arbeitsplatz zu bewältigen, konstruktives Feedback zur Arbeitsleistung zu geben und unangemessenes Verhalten offen mit den Mitarbeiter*innen zu besprechen.
- Durch Szenario-Übungen werden Gespräche zwischen Mitarbeiter*innen und Führungskräften darüber angeregt, welches Verhalten erwartet wird und welche Arbeitskultur erreicht werden soll.
- Es wird ein Verständnis von Vielfalt und Inklusion gefördert, das alle Mitarbeiter*innen dazu befähigt, sich am Arbeitsplatz einzubringen und ihren Beitrag zu leisten.
- Führungskräfte, die von einem unangemessenen Verhalten erfahren oder ein solches beobachten, ergreifen schnelle und gerechte Maßnahmen. Sie führen mit der betreffenden Person ein vertrauliches, klares und direktes Gespräch über ihr Verhalten und dessen Auswirkung auf andere. Sie machen ihr deutlich, welches Verhalten von ihr erwartet wird und dass ihr bisheriges Verhalten ein Ende haben muss und zeigen Wege auf, wie die Einrichtung dabei helfen kann, die gewünschte Verhaltensänderung herbeizuführen.

Quelle: NSW Government (2019[20]).

### *9.2.4. Es wird ein vertrauensvolles Arbeitsumfeld gepflegt, in dem Fragen, Bedenken und Ideen offen geäußert werden können*

„Psychologische Sicherheit“ bzw. ein vertrauensvolles Arbeitsumfeld sind Grundvoraussetzung für eine offene Arbeitskultur (Liang J., C. Farh und J. Farh, 2012[21]). Bevor sie ihre Meinung oder Kritik äußern, prüfen die Mitarbeiter*innen, ob sie sich damit in Gefahr begeben (Dutton, J. et al., 2002[22]). Ein großes Hindernis für eine offene Arbeitskultur ist nämlich ein Arbeitsumfeld, in dem die Mitarbeiter*innen befürchten, dass ihre Ideen, Erkenntnisse und Beobachtungen abgelehnt werden oder – schlimmer noch – dass sie dafür bestraft werden könnten.

Führungskräfte können durch eine Reihe praktischer Maßnahmen gezielt auf ein sicheres Arbeitsumfeld hinwirken. Ein erster Schritt kann dabei sein, eigene Fehler einzugestehen und negative Erfahrungen in Lehren für die Zukunft zu verwandeln. Wenn Fehler offen diskutiert werden und darüber gesprochen wird, was beim nächsten Mal besser gemacht werden kann, werden die Mitarbeiter*innen eher ermutigt, sich Rat einzuholen. Im Wesentlichen geht es darum, dass sich Führungskräfte und Vorgesetzte offen für Vorschläge zeigen, die Meinungsvielfalt fördern und sie Kritik an der eigenen Meinung zulassen (Saunders et al., 1992[23]).

Über eine solche „Politik der offenen Tür" hinaus können noch weitere Schritte in Richtung Offenheit unternommen werden, z. B. indem versucht wird, in der Kaffee- oder Mittagspause mit den Mitarbeiter*innen ins Gespräch zu kommen. Aktuellen Erkenntnissen zufolge führt eine Politik der offenen Tür tatsächlich nur selten zum gewünschten Ergebnis einer offeneren Arbeitskultur, da sie immer noch mit einer Machtdynamik einhergeht, die sich nur schwer überwinden lässt (Detert, J. und L. Treviño, 2010[24]). Ein weiterer Ansatz kann sein, Führungskräfte für alle Mitarbeiter*innen zugänglicher zu machen. Das Public Sector Innovation Team im australischen Victoria startete dafür z. B. ein „umgekehrtes Mentoringprogramm", bei dem hochrangige Führungskräfte mit Mitarbeitenden niedrigerer Dienstgrade zusammengeführt werden, um von ihnen zu lernen und die Dinge aus ihrer Perspektive zu sehen. Eine andere Möglichkeit ist ein 360-Grad-Feedback, bei dem die Mitarbeiter*innen Rückmeldung zu ihren direkten Vorgesetzten und zu den Führungskräften geben, die sich zwei oder drei Ebenen über ihnen befinden. Die Informationen können der Organisation dabei helfen, die Aufwärtskommunikation zu verbessern und Schulungsressourcen gezielt einzusetzen (Detert, J. und L. Treviño, 2010[24]).

### *9.2.5. Es gibt Kanäle und Mechanismen zur Meldung, Untersuchung und angemessenen Bestrafung von Fehlverhalten und Whistleblower*innen fühlen sich sicher dabei, ihre Bedenken zu äußern*

Sogar in einem sehr offenen Arbeitsklima kann es zu Situationen kommen, in denen die Beschäftigten sich nicht trauen, eine Integritätsverletzung an ihre Vorgesetzten zu melden. Ein eindeutiger und umfassender Rahmen für den Schutz von Whistleblower*innen ist für eine offene Arbeitskultur deshalb von wesentlicher Bedeutung. Ein solides Schutzsystem für Hinweisgeber*innen beginnt mit einer klaren und effektiven Kommunikation. Der Arbeitgeber und die Arbeitnehmer*innen müssen genau über ihre Rechte, die Zuständigkeiten und die ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen informiert werden. Nur so kann ein vertrauensvolles, professionelles und kollegiales Arbeitsumfeld gelingen, in dem Integrität eine wichtige Rolle spielt.

Um eine offene Arbeitskultur zu fördern, sollten öffentliche Stellen beim Errichten der Schutzmechanismen für Whistleblower*innen auf folgende Bausteine achten:

- klare Meldewege
- Verbot formeller und informeller arbeitsbezogener Sanktionen
- klar definierte und garantierte Schutzmaßnahmen
- wirksame Prüfung und Untersuchung von Beschwerdefällen
- Sensibilisierungsmaßnahmen

#### *Klare Meldewege*

Klar definierte Meldewege erleichtern die Hinweisgabe, da sonst das Vertrauen in das System u. U. fehlt und die Mitarbeiter*innen Bedenken haben, Vorfälle zu melden. Zu unterscheiden sind dabei interne Meldewege, Meldewege für externe Hinweise gegenüber einer dafür zuständigen Stelle und Meldewege für externe Hinweise gegenüber der Öffentlichkeit oder den Medien (OECD, 2016[25]).

Indem sowohl interne als auch externe Meldewege zur Verfügung gestellt werden, wird den Mitarbeiter*innen die Hinweisgabe erleichtert. Interne Hinweise sollten im Interesse einer offenen Arbeitskultur

gezielt gefördert werden; sie liefern den Verantwortlichen relevante Informationen und bieten die Chance, Verstöße und Verdachtsfälle frühzeitig und wirksam aufzuklären. Je nach Situation kann es dennoch vorkommen, dass sich die Whistleblower*innen lieber an eine externe Stelle wenden. Werden die Mitarbeiter*innen verpflichtet, sich zunächst an eine interne Ansprechperson zu wenden, hält sie das möglicherweise davon ab, Bedenken zu äußern oder Fehlverhalten zu melden.

Um Verwirrungen zu vermeiden, sollten die einzelnen Meldeschritte genau erläutert werden. Die Hinweisgeber*innen sollten genau wissen, an wen sie sich wenden sollen und welche Auswirkungen ihr Hinweis haben könnte. Die zuständige Behörde in den Niederlanden entwickelte z. B. eigene Leitlinien, um die verschiedenen Meldeverfahren zu erläutern und ihre Umsetzung zu erleichtern (Kasten 9.4) (Whistleblowers Authority, 2017[26]).

### Kasten 9.4. Überblick über Meldeverfahren für Whistleblower*innen in den Niederlanden

Nach dem niederländischen Whistleblowers Authority Act (2016) ist für die Hinweisgabe ein dreistufiges Verfahren vorgesehen:

**Interne Hinweisgabe**

Auf institutioneller Ebene wird dafür plädiert, dass jede Organisation die Chance haben sollte, Missstände zunächst intern aufzuklären. Den Hinweisgeber*innen sollte deshalb mindestens einer der drei folgenden Meldewege offenstehen, um mutmaßliche Zuwiderhandlungen oder Fehlverhalten zu melden:

1. Hinweis an den direkten oder einen höheren Vorgesetzten
2. Hinweis an die behördeneigene Hinweisgeberstelle
3. Hinweis an eine Vertrauensperson

**Externe Hinweisgabe**

Externe Hinweise dürfen in der Regel erst nach einem internen Hinweis erfolgen, außer es sind bestimmte Umstände gegeben, die eine interne Meldung unmöglich machen, sodass sich der*die betreffende Bedienstete direkt nach außen wenden muss. Die Kriterien für diese Umstände sind klar festgelegt (Beteiligung der Führungsebene, der Hinweis wird intern nicht bearbeitet usw.).

Teilweise wurden ständige externe Anlaufstellen wie Ermittlungsdienste und Aufsichtsbehörden eingerichtet (z. B. die Kontrollbehörde Inspectie SZW, der Steuerfahndungs- und Informationsdienst FIOD und die Abteilung für interne Ermittlungen der nationalen Polizei (Rijksrecherche)). Für bestimmte Arbeitsgebiete besteht eine sofortige Meldepflicht. So müssen Finanzinstitute beispielsweise sämtliche Hinweise an De Nederlandsche Bank (DNB) und die niederländische Finanzaufsichtsbehörde (AFM) weiterleiten, Gesundheitseinrichtungen an die Gesundheitsinspektionsbehörde usw.

**Hinweis an die nationale Hinweisgeberstelle**

Ist keine geeignete externe Anlaufstelle vorgesehen, können die Hinweisgeber*innen sich an die nationale Hinweisgeberstelle wenden.

Die verschiedenen Meldewege und Folgen sowie alternative Kommunikationskanäle für besondere Umstände werden dabei ausführlich beschrieben. Darüber hinaus hat die Hinweisgeberstelle eine beratende Funktion und verfügt über eigene Abteilungen zur Orientierungshilfe und zur technischen Unterstützung und psychologischen Betreuung der Hinweisgeber*innen.

Quelle: Whistleblowers Authority (2017[26]).

Die institutionellen Regelungen für Whistleblowing sind von Land zu Land unterschiedlich. In einigen Ländern wurden externe Einrichtungen geschaffen und mit einem klar definierten Mandat und angemessenen Ressourcen und Kapazitäten ausgestattet, um Beschwerden entgegenzunehmen und unabhängige Ermittlungen anzustellen. So ist in Kanada z. B. das Office of the Public Sector Integrity Commissioner (PSIC) für die Untersuchung und Aufklärung der Meldungen verantwortlich. Dabei handelt es sich um eine unabhängige Stelle, die insbesondere in Bezug auf ihre Ermittlungsarbeit ausschließlich dem Parlament Bericht erstattet. Sie ist für beinahe alle Bundesbehörden zuständig und alle öffentlich Bediensteten, die Orientierungshilfe brauchen oder einen Hinweis geben möchten, dürfen sich direkt an sie wenden (Sulzner, 2009[27]). Nachdem sie dem Parlament vorgelegt wurden, werden alle von der Stelle untersuchten Fälle auf ihrer eigenen Website veröffentlicht (PSIC, o. J.[28]).

### *Verbot formeller und informeller arbeitsbezogener Sanktionen*

Ohne wirksame Schutzmechanismen gelangen Whistleblower*innen oftmals in ein Dilemma. Denn einerseits wird von den Mitarbeiter*innen erwartet, dass sie Fehlverhalten melden, andererseits drohen ihnen bei einem Hinweis möglicherweise Repressalien in Form von Disziplinarmaßnahmen oder Schikanen am Arbeitsplatz. Es braucht daher einen umfassenden Mechanismus, um Hinweisgeber*innen vor Diskriminierung und Repressalien seitens ihres Arbeitgebers sowie vor Ausgrenzung, Anfeindungen und anderen Formen von Schikanen seitens ihrer Vorgesetzten und Kolleg*innen zu schützen. Insbesondere sollten sie vor Kündigung, Suspendierung oder Degradierung, Versetzung oder Umsetzung, vor Gehaltskürzungen oder der Streichung von Leistungen und Schulungen sowie vor ärztlichen Untersuchungen geschützt werden (OECD, 2016[25]).

### *Klar definierte und garantierte Schutzmaßnahmen*

Klare Informationen über die Verfahren und Maßnahmen, die dem Schutz vor Repressalien dienen, können potenziellen Hinweisgeber*innen mehr Sicherheit geben. Ein umfassender Schutzmechanismus beinhaltet spezifische Abhilfemaßnahmen, bei denen alle direkten, indirekten und künftigen Folgen von Repressalien berücksichtigt werden. Eine Abhilfemaßnahme kann z. B. die Rückkehr zum Arbeitsplatz nach ungerechtfertigter Kündigung sein, eine Versetzung oder Vergütung oder auch Schadensersatz bei Schäden, die nicht per gerichtlicher Anordnung behoben werden können (z. B. falls es nach der Hinweisgabe schwierig oder unmöglich ist, eine Neuanstellung zu finden). Entschädigungen für entgangene Gehälter sind dabei genauso möglich wie Schmerzensgeld (Banisar, 2011[29]).

Die Vertraulichkeit der Bediensteten, die sich an eine interne Stelle oder extern an eine Rechtsdurchsetzungsbehörde, an die Medien oder eine Organisation der Zivilgesellschaft wenden, muss unbedingt gewährleistet werden (OECD, 2017[30]). In den Vereinigten Staaten verbietet es das Schutzsystem für Whistleblower*innen, Informationen zur Identifizierung der hinweisgebenden Personen im föderalen öffentlichen Dienst ohne deren Zustimmung offenzulegen, es sei denn, das Office of the Special Counsel (OSC) erlaubt die Offenlegung aufgrund einer drohenden Gefahr für die öffentliche Gesundheit oder Sicherheit. In diesem Fall werden die Hinweisgeber*innen allerdings vorab informiert. In Australien ist bei Hinweisen mit öffentlichem Interesse auch eine anonyme Meldung möglich (OECD, 2016[25]).

### *Beschwerden werden geprüft und untersucht*

Die gesetzliche Festlegung und Umsetzung klarer Aufklärungsverfahren und zügige Reaktionen auf Hinweise machen die Mechanismen glaubwürdiger. Ein wichtiger erster Schritt ist dabei die Reaktion der Vorgesetzten auf einzelne Meldungen. Sie müssen sicherstellen, dass den Hinweisen nachgegangen wird und dass Fehlverhalten und Zuwiderhandlungen, sofern nachgewiesen, sanktioniert werden. Werden bestehende Systeme und Verfahren nach mehrfachen Beschwerden zu ähnlichen Situationen angepasst, wird damit signalisiert, dass die Hinweise tatsächlich etwas bewirken, und gleichzeitig die Arbeitskultur gestärkt. In seinem Jahresbericht 2017-2018 betonte das kanadische Office of the Public Sector Integrity

Commissioner (PSIC) die Bedeutung eines solchen systemischen Ansatzes und unterstrich dabei die Verantwortung der öffentlichen Verwaltung, für ein sicheres Arbeitsumfeld der Bediensteten zu sorgen (PSIC, 2018[31]).

Neben der Reaktion der Vorgesetzten und der Führungsspitze ist auch die Veröffentlichung der Fallzahlen und der Arten der Fälle wichtig, um das System transparenter und glaubwürdiger zu gestalten. Für die Veröffentlichung dieser Informationen stehen den Einrichtungen und Referaten mehrere Optionen zur Verfügung. Das US Office of Special Counsel veröffentlicht z. B. einen jährlichen Tätigkeitsbericht, aus dem hervorgeht, wie viele Hinweise bei wem eingingen und wie viele Untersuchungen eingeleitet wurden. Außerdem enthält der Bericht eine Zusammenfassung der Fälle einschließlich Untersuchungsergebnissen, eine Analyse systemischer Probleme und etwaiger Abhilfemaßnahmen sowie Angaben zur Bearbeitungszeit und Anzahl der bearbeiteten und abgeschlossenen Fälle einschließlich Vorjahresvergleich (OSC, 2018[32]). Mit der Veröffentlichung der Daten wird ein klares Zeichen gesetzt, dass arbeitsplatzbezogene Bedenken ernst genommen werden, Hinweisen nachgegangen wird und Fehlverhalten sanktioniert wird, wodurch das Vertrauen in das Melde- und Beschwerdesystem insgesamt steigt.

*Es sind Sensibilisierungsmaßnahmen vorhanden*

Ein klarer und umfassender Rahmen zum Schutz von Hinweisgeber*innen muss auch Maßnahmen zur Aufklärung der Beschäftigten über mögliche Meldewege und Schutzmechanismen beinhalten. Sensibilisierungskampagnen oder Schulungen über die verschiedenen Schutzmaßnahmen und geltenden Bestimmungen zur Vermeidung von Repressalien können für die Gewissheit sorgen, dass Hinweise erwünscht sind und zur Dienstpflicht gehören. In einigen Ländern wie der Slowakischen Republik ist der Schutz von Whistleblower*innen fester Bestandteil des Ethiktrainings. Dadurch werden Integrität und Wahrung des öffentlichen Interesses eng miteinander verknüpft. Ähnlich sind US-amerikanische Behörden nach dem No-FEAR Act verpflichtet, die Bundesbediensteten jedes Jahr über ihre Rechte im Rahmen des Gesetzes zur Beschäftigungsdiskriminierung sowie über den Schutz von Whistleblower*innen zu informieren und alle zwei Jahre eine Schulung dazu durchzuführen.

## 9.3. Herausforderungen

Die Herausforderungen im Zusammenhang mit einer offenen Arbeitskultur sind zwar je nach lokalen und nationalen Gegebenheiten unterschiedlich, dennoch gibt es Aufgaben, die für alle staatlichen Stellen von Bedeutung sind. Dazu gehören insbesondere:

- der Umgang mit der hierarchischen und formalen Kultur des öffentlichen Dienstes
- Kapazitätsaufbau und Bereitstellung von Ressourcen
- die Sicherstellung eines umfassenden und eindeutigen Schutzmechanismus
- die Beseitigung der negativen Konnotation des Begriffs Whistleblowing
- die Gewährleistung eines sicheren Arbeitsumfelds durch vertrauliche oder anonyme Meldeverfahren

### *9.3.1. Umgang mit der hierarchischen und formalen Kultur des öffentlichen Dienstes*

Viele Staatsdienste zeichnen sich durch eine hierarchische und formale Kultur aus, die auf einer gewissen „Unterwürfigkeit gegenüber Vorgesetzten“ beruht (Mulgan, 2000[33]). In der Regel gibt es verschiedene Entscheidungsketten mit festen Weisungslinien und Rechenschaftsmechanismen, um eine wirksame Politik und effiziente Dienstleistungen sicherzustellen. Der Zweck hierarchischer Strukturen ist zweierlei: Sie sorgen erstens für mehr Klarheit und zweitens für eine stärkere Sanktionsbefugnis (Jarvis, 2014[34]). Umgekehrt können sie jedoch die Offenheit beeinträchtigen.

Innerhalb der Parameter einer formalen Struktur lässt sich das Problem nur schwer lösen. Deshalb sind alle Ebenen gefordert, durch geeignete Maßnahmen gezielt auf eine offene Kultur hinzuwirken. Die Einhaltung institutioneller Werte seitens der Führungskräfte, wie in Abschnitt 9.2.3 ausgeführt, ist besonders bei hierarchisch aufgebauten Organisationen enorm wichtig. Das Hauptaugenmerk sollte dabei auf dem unmittelbaren Führungsteam liegen, d. h. die Vorgesetzten sollten gezielte Maßnahmen ergreifen, um ihre Mitarbeiter*innen einzubeziehen, ihre Rolle zu stärken und für ein sicheres Arbeitsumfeld zu sorgen. Konkrete Maßnahmen können z. B. regelmäßige Teamsitzungen zur Besprechung aktueller Fragen, informelle Veranstaltungen oder „Kummerkästen“ und Boxen zum Sammeln von Feedback und Ideen sein. Gleichzeitig sollte sichergestellt werden, dass die Mitarbeiter*innen regelmäßig Feedback erhalten. Eine sinnvolle Praktik kann auch sein, die Anliegen von Mitarbeiter*innen an eine höhere Führungsebene heranzutragen und die Ergebnisse im Anschluss an die Mitarbeiter*innen zu kommunizieren, wie in Abschnitt 9.2.3 erläutert. Regelmäßige offene Gesprächs- und Feedbackrunden können ebenfalls dazu beitragen, die durch den Formalismus hierarchischer Strukturen geschaffene Distanz zwischen Führungskräften, Vorgesetzten und Mitarbeiter*innen zu verringern.

### *9.3.2. Kapazitätsaufbau und Bereitstellung von Ressourcen*

Mangelnde Kapazitäten und Ressourcen sind oft einer der Hauptgründe dafür, warum beschlossene Meldewege und Regelwerke nur schleppend oder teilweise umgesetzt werden. Dadurch kann bei den Mitarbeiter*innen der Eindruck entstehen, dass ihren Beschwerden und Hinweisen nicht nachgegangen wird, wodurch das Vertrauen in das System geschwächt wird. Fehlt es an Ressourcen, Leitlinien oder Kenntnissen darüber, wie ein offenes und sicheres Arbeitsumfeld aufgebaut werden kann, führt das u. U. zu einem weiteren Vertrauensverlust und zu schweigenden Mitarbeiter*innen.

Durch ausreichende personelle und finanzielle Mittel kann eine Einrichtung gezielt auf eine offene Arbeitskultur und ein wirksames Schutzsystem für Whistleblower*innen hinwirken. Der Aufbau von Kapazitäten ist für Vorgesetzte eine gute Gelegenheit, ihr Team besser kennenzulernen und eine Kultur der Offenheit zu festigen. Indem die Mitarbeiter*innen mit neuen Kompetenzen und Werkzeugen ausgestattet werden, steigt zudem die Wirksamkeit des Whistleblowing-Systems (vgl. Kapitel 8).

### *9.3.3. Sicherstellung eines umfassenden und eindeutigen Schutzmechanismus*

In den meisten OECD-Ländern gibt es zwar eigene Schutzmechanismen für Whistleblower*innen, die einschlägigen Bestimmungen sind in der Regel aber auf mehrere Gesetzestexte verteilt. Da für Meldung und Abhilfemaßnahmen möglicherweise unterschiedliche Akteure und Verfahren vorgesehen sind, kann der Schutz der Hinweisgeber*innen dadurch beeinträchtigt werden. Darüber hinaus decken diese Gesetze nicht immer alle Arten von Fehlverhalten ab. Eindeutige und umfassende Gesetze zum Schutz der Hinweisgeber*innen können für mehr Klarheit bei den Meldeverfahren wie auch bei den Abhilfemaßnahmen gegen Repressalien sorgen (OECD, 2016[25]).

Wenn es keine standardisierten Verfahren gibt, kann dies die Meldung von Fehlverhalten erschweren und die Hinweise werden von den einzelnen öffentlichen Einrichtungen möglicherweise unterschiedlich bewertet. Klare Verfahren und Meldewege, praktische Leitlinien und ein standardisiertes Vorgehen bei der Weiterleitung der Hinweise an die Justizbehörden sind für einen einheitlichen und wirksamen Schutz der Hinweisgeber*innen von wesentlicher Bedeutung. Auch die Abstimmung der Aufdeckungs- und Meldemechanismen ist wichtig, um Überschneidungen und Doppelarbeit zu vermeiden.

### *9.3.4. Beseitigung der negativen Konnotation des Begriffs Whistleblowing*

Die Begriffe „Whistleblowing“ und „Whistleblower*in“ können mit Denunziation und mangelnder Loyalität gegenüber der eigenen Einrichtung oder dem eigenen Land assoziiert sein. Gegen diese Wahrnehmung

vorzugehen, ist enorm wichtig, um öffentlich Bedienstete, die Bedenken haben oder über bestimmte Informationen verfügen, dazu zu bewegen, diese zu melden. In manchen Ländern wurde deshalb ein alternativer Begriff eingeführt, der besser zur Kultur und zur Rolle der Hinweisgabe passt. So wird im Niederländischen etwa der Begriff *klockenluider* („Glockenläuter“) verwendet, um an die alte Praktik des Glockenläutens bei drohender Gefahr zu erinnern.

Im Rahmen von Sensibilisierungskampagnen kann die Bedeutung von Whistleblower*innen für die Sicherung des öffentlichen Interesses ebenfalls betont werden. Solche Kampagnen können der negativen Vorstellung, dass ein Hinweis ein Akt der Untreue gegenüber der eigenen Einrichtung sei, sowohl innerhalb als auch außerhalb der Behörde entgegenwirken. In den Handbüchern für Bedienstete der UK Civil Service Commission wird z. B. ausdrücklich darauf hingewiesen, dass Anliegen und Bedenken ohne Gefahr geäußert werden können. In der kanadischen Provinz Alberta ließ die Public Interest Commission eine Reihe von Infopostern gestalten, die anschließend an verschiedene öffentliche Einrichtungen verteilt wurden. Auf den Postern stehen Sätze wie „Make a change by making a call. Be a hero for Alberta’s public interest“.

Indem Kommunikationsmaßnahmen wie diese in die Öffentlichkeit getragen werden, kann die öffentliche Wahrnehmung von Whistleblower*innen als Hüter*innen des öffentlichen Interesses gestärkt werden. Im Vereinigten Königreich hat sich das Verständnis des Begriffs „Whistleblower“ seit dem Public Interest Disclosure Act von 1998 deutlich gewandelt (Kasten 9.5) (OECD, 2016[25]).

### Kasten 9.5. Wandel der kulturellen Konnotation von „Whistleblower“ und „Whistleblowing“ im Vereinigten Königreich

Im Rahmen eines von Public Concern at Work in Auftrag gegebenen Forschungsprojekts wurde an der Universität Cardiff untersucht, wie die Begriffe „Whistleblowing“ und „Whistleblower“ von 1. Januar 1997 bis 31. Dezember 2009 in der Presse verwendet wurden. Dies umfasste auch die Zeit unmittelbar vor Einführung des Public Interest Disclosure Act. Dadurch konnte der Kulturwandel deutlich gemacht werden, der sich seit damals vollzogen hatte. Die Studie kam zu dem Ergebnis, dass die meisten Whistleblower*innen von den Medien positiv dargestellt wurden. In mehr als der Hälfte (54 %) der Beiträge wurde positiv über sie berichtet, während nur 5 % der Beiträge eine negative Einstellung erkennen ließen. In den übrigen Beiträgen (41 %) war die Berichterstattung neutral.

Quelle: Public Concern at Work (2010[35]).

### *9.3.5. Gewährleistung eines sicheren Arbeitsumfelds durch vertrauliche oder anonyme Meldeverfahren*

Ein Schutzsystem für Whistleblower*innen sollte sicherstellen, dass die Identität der Hinweisgeber*innen geschützt wird. Hierbei gibt es jedoch mehrere Herausforderungen zu bewältigen. Erstens ergibt sich die Identität der Hinweisgeber*innen insbesondere in kleinen Einrichtungen oder kleinen Ländern möglicherweise aus dem Hinweis selbst oder den beschriebenen Umständen, sodass ein angemessener Schutz schwierig sein kann. Hier können Disziplinarverfahren helfen, die bei einem Verstoß gegen Vertraulichkeitsbestimmungen greifen. In Korea wird die Offenlegung der Identität von Hinweisgeber*innen (bzw. von Informationen, die zu deren Identifizierung beitragen) mit einer Freiheitsstrafe von bis zu drei Jahren oder einem Bußgeld von bis zu 30 Mio. KRW geahndet.

Zweitens ergibt sich bei anonymen Meldeverfahren das Problem, dass den Hinweisen möglicherweise nur schwer nachgegangen werden kann oder die Hinweisgeber*innen bei falschen Beschuldigungen nur schwer zur Verantwortung gezogen werden können. Einen ausgewogenen Ansatz hat hier das österreichische Justizministerium gefunden: Es entwickelte ein Online-Portal, bei dem anonyme Hinweise verschlüsselt übermittelt und nachverfolgt werden können und durch ein Fallnummernsystem auch eine Rückmeldung an die Hinweisgeber*innen möglich ist (OECD, 2017[30]).

## Literaturverzeichnis


Avey, J., T. Wernsing und M. Palanski (2012), "Exploring the Process of Ethical Leadership: The Mediating Role of Employee Voice and Psychological Ownership", *Journal of Business Ethics*, Vol. 107/1, S. 21-34, http://dx.doi.org/10.1007/s10551-012-1298-2. [16]

Banisar, D. (2011), "Whistleblowing: International Standards and Developments", Paper, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1753180. [29]

Berry, B. (2004), "Organizational Culture: A Framework and Strategies for Facilitating Employee Whistleblowing", *Employee Responsibilities and Rights Journal*, Vol. 16/1, S. 1-11, http://dx.doi.org/10.1023/b:errj.0000017516.40437.b1. [6]

Beugré, C. (2010), "Organizational conditions fostering employee engagement: the role of "voice"", in *Handbook of Employee Engagement: Perspectives, Issues, Research and Practice*, Albrecht, S. (Hrsg.), Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, https://doi.org/10.4337/9781849806374.00021. [10]

Collins, D. (2012), *Business Ethics: How to design and manage ethical organisations*, John Wiley & Sons, https://www.wiley.com//college/sc/collins/ (Abruf: 24. Januar 2020). [5]

Detert, J. und E. Burris (2016), "Can your employees really speak freely?", *Harvard Business Review*, Januar-Februar, S. 80-87, https://hbr.org/2016/01/can-your-employees-really-speak-freely (Abruf: 24. Januar 2020). [14]

Detert, J. und E. Burris (2007), "Leadership Behavior and Employee Voice: Is the Door Really Open?", *Academy of Management Journal*, Vol. 50/4, S. 869-884, https://doi.org/10.2307/20159894. [17]

Detert, J. und A. Edmondson (2011), "Implicit Voice Theories: Taken-for-Granted Rules of Self-Censorship at Work", *Academy of Management Journal*, Vol. 54/3, S. 461-488, https://doi.org/10.5465/amj.2011.61967925. [3]

Detert, J. und L. Treviño (2010), "Speaking Up to Higher-Ups: How Supervisors and Skip-Level Leaders Influence Employee Voice", *Organization Science*, Vol. 21/1, S. 249-270, http://dx.doi.org/10.1287/orsc.1080.0405. [24]

Dutton, J. et al. (2002), "Red Light, Green Light: Making Sense of the Organizational Context for Issue Selling", *Organization Science*, Vol. 13/4, S. 355-369, https://doi.org/10.1287/orsc.13.4.355.2949. [22]

Hallsworth, M. et al. (2018), *Behavioural Government: Using behavioural science to improve how governments make decisions*, Behavioural Insights Team, London, https://38r8om2xjhhl25mw24492dir-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2018/07/BIT-Behavioural-Government-Report.pdf. [15]

HM Government (2018), "The Civil Service Awards 2018", http://www.civilserviceawards.com/page/about-awards (Abruf: 19. Juli 2018). [7]

Hoekstra, A., J. Talsma und M. Zweegers (2017), *Integrity in Practice: Towards an ethical culture*, Whistleblowers Authority, Amsterdam, https://www.huisvoorklokkenluiders.nl/Publicaties/publicaties/2018/07/09/integrity-in-practice--towards-an-ethical-culture (Abruf: 31. Mai 2019). [8]

Holland, P., B. Cooper und C. Sheehan (2017), "Employee Voice, Supervisor Support, and Engagement: The Mediating Role of Trust", *Human Resource Management*, Vol. 56/6, S. 915-929, http://dx.doi.org/10.1002/hrm.21809. [9]

Jarvis, M. (2014), "Hierarchy", in *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Bovens, M., R. Goodin und T. Schillemans (Hrsg.), Oxford University Press, Oxford, http://dx.doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199641253.013.0036. [34]

Knight, R. (2014), "How to get your employees to speak up", *Harvard Business Review*, https://hbr.org/2014/10/how-to-get-your-employees-to-speak-up (Abruf: 24. Januar 2020). [19]

LePine, J. und L. Van Dyne (1998), "Helping and Voice Extra-Role Behaviors: Evidence of Construct and Predictive Validity", *Academy of Management Journal*, Vol. 41/1, S. 108-119, https://doi.org/10.5465/256902. [11]

Liang J., C. Farh und J. Farh (2012), "Psychological Antecedents of Promotive and Prohibitive Voice: A Two-Wave Examination", *Academy of Management Journal*, Vol. 55/1, S. 71-92, http://dx.doi.org/10.5465/amj.2010.0176. [21]

Martins, E. und F. Terblanche (2003), "Building organisational culture that stimulates creativity and innovation", *European Journal of Innovation Management*, Vol. 6/1, S. 64-74, https://doi.org/10.1108/14601060310456337. [1]

Morrison, E. (2014), "Employee Voice and Silence", *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior*, Vol. 1, S. 173-197, http://dx.doi.org/10.1146/annurev-orgpsych-031413-091328. [4]

Mulgan, R. (2000), "'Accountability': An Ever-Expanding Concept?", *Public Administration*, Vol. 78/3, S. 555-573, http://dx.doi.org/10.1111/1467-9299.00218. [33]

NSW Government (2019), *Respect. Reflect. Reset. – Positive and Productive Workplaces Guideline*, Public Service Commission, https://www.psc.nsw.gov.au/workplace-culture---diversity/workplace-culture/positive-and-productive-workplaces (Abruf: 14. Oktober 2019). [20]

OECD (2017), *OECD-Empfehlung des Rats zu Integrität im öffentlichen Leben*, OECD, Paris, https://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity. [2]

OECD (2017), "Whistleblowers and whistleblower protection", in *The Detection of Foreign Bribery*, OECD, Paris, http://www.oecd.org/corruption/the-detection-of-foreign-bribery.htm (Abruf: 27. Mai 2019). [30]

OECD (2016), *Committing to Effective Whistleblower Protection*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264252639-en. [25]

OSC (2018), *Annual Report to Congress for Fiscal Year 2017*, U.S. Office of Special Counsel, Washington, D.C., https://osc.gov/Documents/Resources/Congressional%20Matters/Annual%20Reports%20to%20Congress/FY%202017%20Annual%20Report%20to%20Congress.pdf. [32]

PSIC (2018), "2017-2018 Annual Report", Office of the Public Sector Integrity Commissioner of Canada, https://www.psic-ispc.gc.ca/en/resources/corporate-publications/2017-18-annual-report (Abruf: 28. Mai 2019). [31]

PSIC (o. J.), “Case Reports”, Office of the Public Sector Integrity Commissioner of Canada, https://www.psic-ispc.gc.ca/en/case-reports (Abruf: 24. Mai 2019). [28]

Public Concern at Work (2010), “Where’s whistleblowing now? 10 years of legal protection for whistleblowers”, Public Concern at Work, London, https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/public-concern-at-work/wp-content/uploads/images/2018/09/08222541/PIDA_10year_Final_PDF.pdf. [35]

Saunders, D. et al. (1992), “Employee Voice to Supervisors”, *Employee Responsibilities and Rights Journal*, Vol. 5/3, S. 241-259, http://dx.doi.org/10.1007/BF01385051. [23]

Sulzner, G. (2009), “Creating a Strong Disclosure-of-Wrongdoing Regime: The Role of the Public Service Integrity Officer of Canada”, *Public Integrity*, Vol. 11/2, S. 171-188, http://dx.doi.org/10.2753/PIN1099-9922110204. [27]

Tangirala, S. und R. Ramanujam (2012), “Ask and you shall hear (but not always): Examining the relationship between manager consultation and employee voice”, *Personnel Psychology*, Vol. 65/2, S. 251-282, http://dx.doi.org/10.1111/j.1744-6570.2012.01248.x. [12]

Tilleard, R. (2018), “How to design your deparment like a behavioural scientist”, *apolitical*, https://apolitical.co/solution_article/how-to-design-your-department-like-a-behavioural-scientist/?utm_source=Weekly+Briefing&utm_campaign=0ff7638a78-EMAIL_CAMPAIGN_2018_07_17_03_54&utm_medium=email&utm_term=0_(Abruf: 5. Februar 2019). [13]

Walumbwa, F. und J. Schaubroeck (2009), “Leader Personality Traits and Employee Voice Behavior: Mediating Roles of Ethical Leadership and Work Group Psychological Safety”, *Journal of Applied Psychology*, Vol. 94/5, S. 1275-1286, http://dx.doi.org/10.1037/a0015848. [18]

Whistleblowers Authority (2017), *Integrity in Practice: The Reporting Procedure*, Whistleblowers Authority, Utrecht, https://www.huisvoorklokkenluiders.nl/binaries/huisvoorklokkenluiders/documenten/publicaties/2018/07/09/integrity-in-practice---reporting-procedure/Integrity+in+practice+-+Reporting+Procedure.pdf. [26]

# 10 Risikomanagement

In diesem Kapitel wird der Begriff „Risikomanagement“ erläutert, der in der Empfehlung des Rates der OECD zu Integrität im öffentlichen Leben als ein wichtiger Grundsatz verankert wurde. Im Kern geht es darum, wie es öffentlichen Einrichtungen durch maßgeschneiderte Richtlinien und Verfahren gelingt, Integritätsrisiken wirksam zu bewältigen, verlässliche Risikoabschätzungen durchzuführen und eine Kontrollumgebung zu schaffen, die entscheidend zur Integritätssicherung beiträgt. Diese Frage wird sowohl aus ressortübergreifender als auch aus institutioneller Perspektive beleuchtet. Besonderes Augenmerk liegt dabei auf der Notwendigkeit einheitlicher Verfahren, um angemessen auf mutmaßliche Betrugs- und Korruptionsfälle reagieren zu können, z. B. mithilfe von Protokollen für die Meldung, Weiterverfolgung und Untersuchung der Fälle. Außerdem wird auf die große Bedeutung der Innenrevision bei der Überprüfung der Führungskräfte eingegangen, wobei vor allem der Mehrwert dieser Funktion als ein unabhängiger und objektiver Garant für eine wirksame interne Kontrolle und ein wirksames Integritätsrisikomanagement hervorgehoben wird. Abschließend werden zentrale Herausforderungen und Verfahren zu ihrer Bewältigung vorgestellt, z. B. die Festlegung einer wertebasierten Innenrevisionspolitik, die Durchführung regelmäßiger, an Zielvorgaben geknüpfter Risikoabschätzungen und die Einrichtung von Feedback-Schleifen zur Beobachtung und Evaluierung der Tätigkeiten.

## 10.1. Warum ist Risikomanagement wichtig?

Zu jeder Integritätsstrategie für den öffentlichen Dienst gehören ein Innenrevisionssystem und ein Rahmen für das Risikomanagement. Wirksame Strategien und Verfahren für die Innenrevision und das Risikomanagement dienen als Schutzschild gegen Betrug und Korruption und stellen gleichzeitig sicher, dass die öffentliche Verwaltung optimal funktioniert, damit Programme mit größtmöglichem Nutzen für die Bürger*innen umgesetzt werden können. Darüber hinaus sorgen solche Strategien und Verfahren für ein besseres Kosten-Nutzen-Verhältnis und erleichtern die Entscheidungsfindung. Durch fest etablierte Verfahren fällt es leichter, einen Mittelweg zwischen durchsetzungsorientierten Modellen und präventiveren, risikobasierten Ansätzen zu finden.

Innenrevision und Risikomanagement umfassen eine ganze Reihe von Maßnahmen, die dazu dienen, Betrug und Korruption zu vermeiden, aufzudecken und zu bekämpfen. Insbesondere gehören dazu Strategien, Praktiken und Verfahren, an denen sich Führungskräfte und Mitarbeiter*innen orientieren können, um Risiken angemessen zu bewerten und risikobasierte Kontrollverfahren zu entwickeln. Mechanismen für den Umgang mit Korruption und Integritätsverletzungen sind für ein integriertes Innenrevisionssystem dabei ebenfalls sehr wichtig.

In ihrer Empfehlung zu Integrität im öffentlichen Leben fordert die OECD deshalb alle Länder auf, „zum Schutz der Integrität in Organisationen des öffentlichen Sektors einen internen Rahmen für Kontrolle und Risikomanagement an[zu]wenden, insbesondere indem sie

a) für eine Kontrollumgebung mit klaren Zielen sorgen, die das Bekenntnis der Führungskräfte zu Integrität im öffentlichen Leben und den Werten des öffentlichen Dienstes widerspiegeln, und die in vernünftigem Maße eine Organisation im Hinblick auf ihre Effizienz, Leistung und die Einhaltung von Gesetzen und Praktiken bewertet,
b) für einen strategischen Ansatz in Bezug auf das Risikomanagement sorgen, der auch die Bewertung von Risiken für Integrität im öffentlichen Leben, den Umgang mit Schwachstellen der Kontrolle (auch Einbindung von Warnsignalen in kritische Prozesse) sowie den Aufbau eines effizienten Kontroll- und Qualitätssicherungsmechanismus für das Risikomanagementsystem umfasst,
c) sicherstellen, dass die Kontrollmechanismen kohärent sind und klare Verfahren für die Vorgehensweise bei einem hinreichenden Verdacht auf Verstöße gegen Gesetze und Vorschriften enthalten, und die Meldung an die zuständigen Behörden ohne Angst vor Vergeltungsmaßnahmen erleichtern“ (OECD, 2017[1]).

## 10.2. Was ist Risikomanagement?

Innenrevision und Risikomanagement sind zwei wichtige Instrumente, die öffentlichen Einrichtungen dabei helfen, politische Ziele zu erreichen. In der OECD-Empfehlung zu Integrität im öffentlichen Leben sind unter dem Stichwort „Risikomanagement“ verschiedene Aspekte der Innenrevision und des Risikomanagements im Zusammenhang mit Integrität und der Bekämpfung von Korruption im öffentlichen Sektor zusammengefasst. Je nach seinem rechtlichen, regulatorischen und kulturellen Kontext muss dabei jedes Land den Ansatz finden, der seinen Anforderungen gerecht wird. Zum einen bedeutet das, dass Integritätsziele in die bestehenden Richtlinien und Verfahren für Innenrevision und Risikomanagement eingebunden werden müssen. Zum anderen müssen internationale Standards und Konzepte, die in den Bereichen Innenrevision und Risikomanagement formuliert wurden, an die lokalen Gegebenheiten und die Erfordernisse des öffentlichen Dienstes angepasst werden. Zu diesen Standards und Konzepten gehören z. B. die Standards und Leitlinien des Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), der Internationalen Organisation für Normung (ISO), des Institute of Internal Auditors (z. B. das Modell der drei Verteidigungslinien) und der International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI).

Die Innenrevision ist ein fester Bestandteil der internen Abläufe einer öffentlichen Organisation. Im Hinblick auf die Integritätssicherung geht es bei Innenrevision und Risikomanagement um Strategien, Verfahren und Maßnahmen für den Umgang mit Betrugs-, Korruptions- und Missbrauchsgefahren (nachstehend zusammen als Integritätsrisiken bezeichnet). Ein Innenrevisionssystem, das auf den Schutz der Integrität ausgelegt ist, besteht im Wesentlichen aus folgenden Elementen:

- wirksame Kontrollumgebung[1] und wirksames Integritätsrisikomanagement
- maßgeschneiderter Ansatz für das Risikomanagement und die Bewertung von Integritätsrisiken
- Monitoring- und Evaluierung des Integritätsrisikomanagements
- einheitliche und zügige Verfahren innerhalb des Innenrevisions- und Risikomanagementrahmens
- Innenrevisionsfunktion, die das Integritätsrisikomanagement und die Innenrevision durch unabhängige und objektive Prüfung und Beratung unterstützt

Die wirksame Umsetzung dieser Elemente hängt von verschiedenen Akteuren auf gesamtstaatlicher, institutioneller und individueller Ebene ab. So können die für die Aufstellung der Standards öffentlicher Einrichtungen zuständigen übergeordneten Akteure beispielsweise sicherstellen, dass die Innenrevisions- und Risikomanagementrichtlinien ressortübergreifend einheitlich und harmonisiert sind, wie nachstehend beschrieben. Auf institutioneller Ebene bieten die Richtlinien und Prozesse für Innenrevision und Risikomanagement den Führungskräften ein gewisses Maß an Sicherheit, dass ihre Einrichtung die Integritätsziele erreicht und die Integritätsrisiken wirksam bewältigt. Auch die individuelle Ebene spielt bei der Innenrevision und dem Risikomanagement eine wichtige Rolle, denn viele Standards fordern von den Bediensteten einen persönlichen Einsatz für Integrität sowie die Einhaltung von Verhaltenskodizes.

### *10.2.1. Wirksame Kontrollumgebung und wirksames Integritätsrisikomanagement*

Die Kontrollumgebung einer öffentlichen Einrichtung dient verschiedenen finanziellen, haushalterischen und leistungsbezogenen Zielen. Sie besteht aus Standards, Verfahren und Strukturen, die für die gesamte Einrichtung gelten (COSO, 2013[2]). Die Kontrollumgebung und die dazugehörigen Prozesse sorgen für die Einhaltung von Rechtsvorschriften, Normen und anderen Vorgaben, unterstützen die gute Regierungs- und Verwaltungsführung und helfen öffentlichen Einrichtungen dabei, wirksam und effizient Lösungen mit hohem Nutzen für die Bürger*innen zu erarbeiten. Im Kontext des Risikomanagementgrundsatzes ist unter der Kontrollumgebung die Gesamtheit der Ziele, Strategien und Personen zu verstehen, die zur Institutionalisierung eines Systems der Integrität, der ethischen Entscheidungsfindung und des Risikomanagements beitragen.

#### *Ressortübergreifende integritätsorientierte Kontrollumgebung*

Für die ressortübergreifende Umsetzung der Innenrevision und des Risikomanagements sind verschiedene Einrichtungen des öffentlichen Sektors verantwortlich. Dies sind u. a. das Regierungszentrum, die Rechnungskontrollbehörden, zentral für die Harmonisierung der geltenden Regeln zuständige Stellen und Antikorruptionsbehörden. Zu ihren Aufgaben gehören insbesondere: 1. die Festlegung und Harmonisierung von Standards und Grundsätzen für die Innenrevision, 2. die Bereitstellung von Leitlinien und Instrumenten, 3. die Evaluierung ressortübergreifender Maßnahmen zur Integritätssicherung und 4. die Koordinierung und Standardisierung ressortübergreifender Praktiken in Verbindung mit der Meldung und dem Umgang mit mutmaßlichen Integritätsverletzungen. In den Vereinigten Staaten ist z. B. die oberste Rechnungskontrollbehörde, das Government Accountability Office (GAO), federführend für die Festlegung der Innenrevisions- und Risikomanagementstandards zuständig, wobei sie von einem Sachverständigenrat unterstützt wird. Sie ist Herausgeberin der Standards for Internal Control in the Federal Government (GAO, 2014[3]) und hat ein Rahmenkonzept für das Betrugsrisikomanagement im öffentlichen Dienst veröffentlicht (GAO, 2015[4]). Das Office of Management and Budget (OMB) ergänzt die Arbeit des GAO mit entsprechenden Maßnahmen und Leitlinien für die Umsetzung. Dazu gehört u. a. ein Rundschreiben (OMB

Circular No. A-123), in dem die Verantwortlichkeiten und Aufgaben der Führungskräfte in Bezug auf die Innenrevision und das Risikomanagement im öffentlichen Dienst dargelegt sind und in dem ausdrücklich auf Betrugsrisikobewertung eingegangen wird (OMB, 2016[5]). In Frankreich sind alle öffentlichen Einrichtungen (zentralstaatliche Behörden, Kommunen, öffentliche Einrichtungen und halböffentliche Unternehmen) unabhängig von ihrer Größe dazu verpflichtet, Risikoabschätzungen durchzuführen. Sie müssen dabei alle Abläufe, die mit der Ausübung ihrer Tätigkeiten zusammenhängen, von der Einstellung neuer Mitarbeiter*innen bis hin zur öffentlichen Auftragsvergabe, erfassen und auf Integritätsrisiken hin bewerten (Kasten 10.1).

### Kasten 10.1. Innenrevision in EU-Mitgliedstaaten

Die Standards für die Innenrevision öffentlicher Einrichtungen in der EU richten sich nach zwei wichtigen Grundsätzen: 1. Die Innenrevision öffentlicher Verwaltungen beruht auf dem Rahmenkonzept des Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission (COSO) und der International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) und 2. alle Mitgliedstaaten sollten innerhalb der öffentlichen Verwaltung eine eigene Funktion einrichten, die für die Koordinierung und Harmonisierung der internen Revision und Rechnungsprüfung aller öffentlichen Einrichtungen zuständig ist. So verfügen die einzelnen Mitgliedstaaten zwar über verschiedene Systeme für die Innenrevision, doch es gibt in allen Ländern eine staatliche Stelle, die für die zentrale Harmonisierung der Kontrolltätigkeiten zuständig ist.

Darüber hinaus halten sich die Mitgliedstaaten und ihre öffentlichen Institutionen an einheitliche Standards, die auf den gleichen internationalen Innenrevisions- und Risikomanagementpraktiken beruhen. Diese Standards enthalten ausdrückliche Bestimmungen für die Innenrevision und das Risikomanagement zur Betrugsbekämpfung bei der Verwaltung von EU-Mitteln.

Quelle: Europäische Kommission (2015[6]).

Wird auf zentraler Ebene nicht eindeutig vorgegeben, wie die Innenrevision und das Risikomanagement institutionalisiert werden sollen, kann der Eindruck entstehen, dass die Integritätsziele bzw. die zu ihrer Verwirklichung beitragenden Innenrevisions- und Risikomanagementtätigkeiten von den anderen strategischen und operativen Zielen losgelöst sind. Das Regierungszentrum und andere Stellen mit ressortübergreifenden Zuständigkeiten können diesem Eindruck durch einheitliche Standards, Maßnahmen und Leitlinien wesentlich entgegenwirken. Darüber hinaus können sie das Bewusstsein dafür schärfen, dass Innenrevision und Risikomanagement Entscheidungsprozesse erleichtern und die Verwirklichung institutioneller Ziele beschleunigen können.

#### *Integritätsorientierte Kontrollumgebung auf institutioneller und individueller Ebene*

In der Regel sind Bedienstete auf allen Ebenen mit Aufgaben und Zuständigkeiten für die Bewältigung von Betrugs- und Korruptionsrisiken betraut (COSO, 2016[7]). Dies kann in von den betreffenden Einrichtungen aufgestellten Grundsätzen, Verfahren oder Leitlinien für die Innenrevision und das Risikomanagement oder auch in einer gesonderten Integritätsstrategie festgelegt sein. Ganz gleich welche Form diese Instrumente haben, gilt jedoch, dass sie nicht nur als Checkliste zur Einhaltung von Mindeststandards dienen sollten. Sie sollten die Thematik vielmehr umfassend behandeln, auf die Anforderungen der einzelnen Einrichtungen abgestimmt sein und sowohl für bereits bestehende als auch für mögliche neue Risiken relevant sein. Wichtige Elemente einer Richtlinie zur Förderung einer wirksamen Kontrollumgebung in öffentlichen Einrichtungen können sein:

- Verweis auf die Werte und Grundsätze der Integrität sowie auf die Standards, die für das persönliche Verhalten der Einrichtung gelten, und Darlegung ihrer Bedeutung für die Praxis

- Erklärung der Ziele der Einrichtung in Bezug auf Betrugs- und Korruptionsbekämpfung, wobei explizit dargestellt werden sollte, wie die Tätigkeiten der Innenrevision und des Risikomanagements zu diesen Zielen beitragen
- Darlegung der Übereinstimmung der Integritätsziele der Einrichtung mit ihren übrigen Richtlinien und Instrumenten (d. h. dem Verhaltens- oder Ethikkodex)
- Definition von Betrug und Korruption mit konkreten Beispielen von Handlungen, die als korrupt oder betrügerisch gelten
- Angabe der Mitarbeiter*innen, die von der Richtlinie betroffen sind, unter Berücksichtigung befristet Beschäftigter und ehrenamtlicher Helfer*innen
- eindeutig definierte Rollen und Zuständigkeiten für die Innenrevision und das Risikomanagement in Bezug auf Betrug, Korruption, Verschwendung und Missbrauch
- Aufklärung der Bediensteten über die Meldeverfahren bei mutmaßlichem Fehlverhalten und die entsprechenden internen und externen Meldewege
- Angabe möglicher Durchsetzungsmaßnahmen und Beschreibung der Abläufe zur Untersuchung mutmaßlicher Fälle von Fehlverhalten

Für die Einrichtung und Aufrechterhaltung einer Kontrollumgebung, in der Integrität eine wichtige Rolle spielt und in der eine positive Grundstimmung herrscht, ist in erster Linie das Führungsteam verantwortlich. Das Engagement hochrangig Bediensteter für diese Fragen kann dabei dazu beitragen, das Bewusstsein für Integritätsrisiken zu schärfen und die Umsetzung der Kontrollen zu vereinfachen. Zum Führungsteam können Führungskräfte oder bestimmte Gruppen von Einzelpersonen (z. B. Gremien oder Ausschüsse) gehören, die für die Konzeption, die Umsetzung und das Monitoring der Richtlinien und Praktiken im Bereich Innenrevision und Risikomanagement zuständig sind. Darüber hinaus sollte das Führungsteam seinen persönlichen Einsatz für Integrität sichtbar machen (vgl. Kapitel 1 und 6). Verhaltens- und Ethikkodizes sind gut dafür geeignet, die Erwartungen hinsichtlich integrem Verhalten zum Ausdruck bringen und die institutionellen Werte zu vermitteln, anhand derer die Mitarbeiter*innen ihr ethisches Verhalten unter Beweis stellen. In Verhaltens- oder Ethikkodizes sind die grundlegenden Verhaltensnormen für öffentlich Bedienstete festgelegt. Sie können daher als Grundlage für die Evaluierung von ethischem Verhalten und für die Durchsetzung von Disziplinarmaßnahmen dienen (vgl. Kapitel 4).

Manche öffentlichen Einrichtungen betrauen eine eigene Stelle mit dem Management von Integritätsrisiken. Je nach Bedarf kann dies ein Ausschuss, eine Arbeitsgruppe oder eine Einzelperson sein. So gibt es in manchen Einrichtungen z. B. einen Ausschuss, der die Aufsicht, die Koordinierung, das Monitoring und die Evaluierung des Risikomanagements innerhalb der Organisation unterstützt. Andere Einrichtungen ernennen Integritätsrisikobeauftragte oder eine eigene Taskforce, die für die Integritätsziele innerhalb der Kontrollumgebung zuständig ist. Ob die Einrichtung einer solchen eigenen Stelle sinnvoll ist, kann vom Auftrag und der Größe der Einrichtung (einschließlich der Zahl der Programme und Mitarbeiter*innen sowie der verfügbaren Ressourcen) sowie der Komplexität der Risiken abhängen. In jedem Fall muss sichergestellt werden, dass die betreffende Funktion oder Stelle sich direkt an die obere Führungsebene wenden kann, da die Gesamtverantwortung für das Integritätsrisikomanagement auf dieser Ebene angesiedelt ist.

### *10.2.2. Maßgeschneiderter Ansatz für das Risikomanagement und die Bewertung von Integritätsrisiken*

Ein maßgeschneiderter Ansatz bedeutet, dass das Risikomanagement an die speziellen Gegebenheiten einer bestimmten öffentlichen Einrichtung angepasst wird, damit sachdienliche Risikoabschätzungen und Kontrollen durchgeführt werden. Die Integritätsrisiken sind je nach Sektor und Organisation unterschiedlich gelagert, sodass öffentliche Einrichtungen ihre Leitlinien, Instrumente und Ansätze an ihre spezifischen Ziele, ihr Umfeld und ihren jeweiligen Kontext anpassen müssen. Da viele Verwaltungen Innenrevisions-

und Risikomanagementstandards übernommen haben, die ursprünglich für den Privatsektor entwickelt wurden, ist dieser Punkt von wesentlicher Bedeutung. Das Regierungszentrum, die Fachministerien und die einzelnen Mitarbeiter*innen, die für das Risikomanagement zuständig sind, spielen bei diesem Anpassungsprozess eine wichtige Rolle, was nachstehend aus ressortübergreifender und institutioneller Sicht beleuchtet wird.

### *Gezielte ressortübergreifende Unterstützung des Integritätsrisikomanagements und der Integritätsrisikoabschätzungen*

Gezielte Leitlinien und Instrumente können dabei helfen, die Innenrevisions- und Risikomanagementtätigkeiten auf Integritätsrisiken auszurichten. Dazu müssen diese Tätigkeiten mit größeren Programmzielen verknüpft werden. Außerdem können die Leitlinien und Instrumente verschiedene Kommunikationsstrategien unterstützen, die vermitteln, dass es bei der Innenrevision und dem Risikomanagement um mehr geht als nur um Finanzkontrolle und Compliance. Das kanadische Treasury Board Secretariat erarbeitete 2010 z. B. einen Risikomanagementrahmen, um die stellvertretenden Leiter*innen der Ministerien dabei zu unterstützen, auf allen Ebenen ihrer Einrichtung geeignete Risikomanagementpraktiken einzuführen. In Frankreich veröffentlichte die Antikorruptionsbehörde (AFA) mehrere Leitlinien, um öffentlichen und privaten Einrichtungen dabei zu helfen, u. a. mithilfe von Risikoabschätzungen verschiedene Antikorruptions- und Integritätsanforderungen zu erfüllen. Die Behörde erarbeitete außerdem mehrere Fachleitfäden zu dieser Thematik, z. B. für Bedienstete mit Verantwortung für die öffentliche Auftragsvergabe. Neben der Herausgabe allgemeiner Leitlinien bietet die AFA maßgeschneiderte Hilfe für öffentliche und private Akteure, die ihre Verfahren im Bereich des Integritätsrisikomanagements straffen möchten. Sektorspezifische Unterstützungsangebote, ein Fokus auf besonders risikoträchtige Arbeitsgebiete (wie öffentliche Auftragsvergabe und Gesundheitsversorgung) sowie relevante Koordinierungsmechanismen und Meldeverfahren können dabei helfen, Kapazitätslücken zu schließen (Kasten 10.2).

#### Kasten 10.2. Ganzheitliche Betrachtung von Integrität und Fokus auf besonders risikoträchtige Arbeitsgebiete am Beispiel von Estland

In der Antikorruptionsstrategie der estnischen Regierung für den Zeitraum 2013-2020 wird gezielt auf Mängel bei der Korruptionsbekämpfung und Risikominderung in bestimmten Bereichen eingegangen. Als Abhilfemaßnahmen sieht sie z. B. vor, das für ein bestimmtes Ressort (z. B. Gesundheit oder Umwelt) zuständige Ministerium gleichzeitig mit der Umsetzung ressortspezifischer Antikorruptionsmaßnahmen zu betrauen. Um die Korruption in besonders gefährdeten Bereichen zu bekämpfen, wurden bereichsspezifische Antikorruptionsnetzwerke aufgebaut. Jedes Ministerium verfügt über einen*eine Korruptionspräventionskoordinator*in, der*die die Umsetzung der Antikorruptionspolitik im betreffenden Ministerium und im entsprechenden Fachbereich verwaltet. Die Koordinator*innen sind Teil des Antikorruptionsnetzwerks, das vier- bis fünfmal im Jahr zusammenkommt. Zu dem Netzwerk gehören auch Vertreter*innen der Polizei, der Zivilgesellschaft, des Parlaments und des Staatsamtes für Rechnungsprüfung sowie andere Akteure, die je nach Thema eingeladen werden. Parallel dazu gibt es ein Netzwerk für Gesundheitsbehörden zum Austausch über aktuelle Entwicklungen und Probleme.

Quelle: Justiitsministeerium (2013[8]).

### *Integritätsrisikomanagement und -abschätzung auf institutioneller Ebene*

Die Richtlinien, Verfahren und Instrumente zur Durchführung von Integritätsrisikoabschätzungen sind je nach Organisation unterschiedlich und hängen von der Größe der Einrichtung, ihrer Mittelausstattung und von der Risikogefährdung des jeweiligen Sektors ab (z. B. Gesundheit oder Infrastruktur). So kann sich eine öffentliche Einrichtung beispielsweise für eine gesonderte Integritätsrisikoabschätzung entscheiden

oder aber ihre Integritätsziele aus Effizienzgründen in bestehende organisationsweite Risikoabschätzungen integrieren. In jedem Fall dürfte es bei den Richtlinien für das Risikomanagement und den Risikobewertungsverfahren innerhalb einer Einrichtung bestimmte Gemeinsamkeiten geben. Die Risikomanagementrichtlinien sollten an Ziele geknüpft sein und u. a. Vorschläge zum Umgang mit Risiken sowie eine Beschreibung der Ressourcenanforderungen, Zuständigkeiten und Messwerte sowie Angaben zur Berichterstattung und zum Monitoring enthalten (Crime and Corruption Commission, 2018[9]). Wie nachstehend erläutert, bestehen das Risikomanagement und die Risikoabschätzungen grundsätzlich aus einem mehrstufigen, iterativen Prozess. Dabei geht es darum, zunächst den Kontext zu bestimmen, anschließend die Risiken zu bewerten und zu behandeln und schließlich ein kontinuierliches Monitoring, eine kontinuierliche Kommunikation und eine kontinuierliche Konsultation sicherzustellen (ISO, 2018[10]).

#### Bestimmung des Kontexts für das Integritätsrisikomanagement

Um zu bewerten, was die Verwirklichung von Integritätszielen fördert bzw. hemmt, muss zunächst der interne und externe Kontext der jeweiligen Einrichtung genau verstanden werden. Zum internen Kontext gehören z. B. die strategischen Ziele, die Governance-Struktur, die Aufgaben, die Kompetenzen der Mitarbeiter*innen, die operativen Werkzeuge (z. B. Daten- und Informationssysteme), die Kultur und die internen Leitlinien einer Organisation. Der externe Kontext wird demgegenüber von den geltenden rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen, von externen Akteuren und den politischen, sozialen und wirtschaftlichen Umständen bestimmt, die spezifischen Arten von Integritätsrisiken oder Risikomanagementmechanismen zugrunde liegen. Da weder die internen noch die externen Gegebenheiten statisch sind, muss bei der Festlegung der Richtlinien, Strategien und Ziele für das Management und die Bewertung der Integritätsrisiken immer der Gesamtkontext berücksichtigt werden.

Um den Kontext zu evaluieren und den Umfang der Risikoabschätzung abzustecken, können verschiedene strategische Planungsinstrumente hilfreich sein. Entscheidungsbäume und Ursache-Wirkungs-Diagramme, Ablauf- und Einflussdiagramme sowie die sogenannte PESTLE-Methode zur Bewertung politischer, wirtschaftlicher, sozialer, technologischer, rechtlicher und ökologischer Faktoren können den Analyseprozess vereinfachen und gleichzeitig betroffene Akteure zur Mitarbeit bewegen. Ressortübergreifende oder ressortspezifische Risikoregister können für die Kontextbestimmung ebenfalls nützlich sein, wie in Kasten 10.3 erläutert.

Zur Kontextbestimmung gehört auch die Festlegung von Aufgaben und Zuständigkeiten sowie die Einrichtung eines Teams, das sich um die Bewertung der Integritätsrisiken innerhalb der gesamten Organisation kümmert. In öffentlichen Einrichtungen sind zwar im Allgemeinen bestimmte Stellen oder Personen für das Management von Integritätsrisiken zuständig, ein erfolgreiches Risikomanagement erfordert jedoch die Beteiligung verschiedener Akteure. Die obere Führungsebene, Risikobeauftragte und Innenrevisor*innen (d. h. die erste, die zweite und die dritte Verteidigungslinie[2]) spielen z. B. eine entscheidende Rolle dabei, das Risikomanagement und die Innenrevision so aufzubauen, dass die Einrichtung ihre Ziele erreichen kann.

Wichtig ist, dass während des gesamten Prozesses geeignete Mechanismen vorhanden sind, um alle relevanten Informationen zu erfassen und die Ergebnisse zu kommunizieren. So kann das Risikomanagement besser in die Abläufe der Organisation integriert und die Eigenverantwortung für die Bewertung der Risiken gefördert werden. Das Antikorruptionsgesetz in Litauen sieht für die Analyse von Korruptionsrisiken z. B. eine Methode vor, bei der eine ganze Reihe verschiedener Quellen konsultiert werden muss, darunter Rechnungsprüfungsberichte, Mitarbeiter*innenumfragen und Sozialerhebungen (OECD, 2015[11]).

### Kasten 10.3. Aufbau und Verwaltung von Risikoregistern – Beispiel aus dem irischen Gesundheitsdienst (HSE)

Die Verwaltung des irischen Gesundheitsdienstes (Health Service Executive – HSE) setzt zur Bewältigung der Risiken in ihrem Zuständigkeitsbereich auf Risikoregister. Diese ermöglichen einen aussagekräftigen Überblick über den Risikostatus der Dienste zu einem bestimmten Zeitpunkt und sind ein wirkvolles Mittel zur Risikoerfassung, da sie das Risikosystem als Ganzes abbilden und den Status der Risikominderungsmaßnahmen angeben.

Jede Führungskraft ist für den Aufbau eines Risikoregisters in ihrem Zuständigkeitsbereich verantwortlich. Das fertige Register wird anschließend in einer leicht verständlichen Form unter Berücksichtigung des Wissens- und Erfahrungsstands der Mitarbeiter*innen an alle Beschäftigten weitergeleitet. Das wichtigste Element des Risikoregisters ist der Aktionsplan: Er gibt Auskunft über die zusätzlichen Kontrollmaßnahmen, die erforderlich sind, um das Risiko auf ein vertretbares Niveau zu senken. Kann eine Maßnahme von einem bestimmten Dienst nicht ergriffen werden, wird sie auf die nächsthöhere Verwaltungsebene übertragen.

Da nicht jedes Risiko ausgeräumt werden kann, besteht in jeder Phase des Prozesses die Option, ein bestimmtes Risiko zu akzeptieren. Jedes Risiko, das nicht gänzlich ausgeräumt werden kann, muss im Risikoregister entsprechend gekennzeichnet werden, gefolgt von einer Liste von Kontrollmaßnahmen, mit denen das Risiko auf ein vertretbares Niveau verringert werden soll. Diese Risiken werden dann regelmäßig überwacht. Wichtige Voraussetzungen für ein zuverlässiges Risikoregister sind die folgenden vier Elemente:

1. *Risikoexpertise* – Die beteiligten Mitarbeiter*innen müssen angemessen geschult und ausgebildet sein.
2. *Verwendung gebilligter Begleitmaterialien und Werkzeuge* – Um die Einheitlichkeit des Prozesses sicherzustellen, sollten beim Aufbau der Register geprüfte und gebilligte Dokumente und Werkzeuge zum Einsatz kommen.
3. *Engagement und Verantwortungsgefühl* – Es braucht das sichtbare Engagement hoher Führungskräfte; so kann der Rückhalt bei den betroffenen Akteuren gesteigert werden, was zu einer höheren Qualität und Nachhaltigkeit führt.
4. *Unterstützung vor Ort* – Für das Organisieren von Workshops und die allgemeine Koordinierung braucht es administrative Unterstützung.

Da eine Risikoabschätzung immer ein dynamischer Prozess ist, sollten die Risiken und ihre Kontrollmaßnahmen kontinuierlich überprüft, überwacht und bei Bedarf angepasst werden.

Quelle: Health Service Executive (2018[12]).

Eine weitere entscheidende Frage im Zusammenhang mit dem internen Kontext ist, wie tief das Risikomanagement in die Organisationsstruktur eingebunden ist. Die Richtlinien und Praktiken der Innenrevision und des Risikomanagements sind am effektivsten, wenn sie als Teil der Gesamtstrategie in die Abläufe der Einrichtung eingebunden und damit auf konkrete Ziele ausgerichtet sind. Wie genau diese Einbindung aussieht, ist von Einrichtung zu Einrichtung unterschiedlich. In jedem Fall ist es sinnvoll, das Risikomanagement mit den Richtlinien und Prozessen für strategische Planung, Monitoring und Evaluierung zu verknüpfen. Im Vereinigten Königreich nutzt HM Revenue and Customs z. B. den monatlichen Performance-Report, um seine Fortschritte bei bestimmten Zielen zu messen und Bereiche zu ermitteln, in denen weitere Maßnahmen erforderlich sind. Innerhalb eines Performance-Committee und sogenannter Performance-Hubs werden relevante Daten anschließend besprochen und die wichtigsten Risiken bei der Verwirklichung der Ziele erörtert. Insbesondere werden dabei die Risikoregister verschiedener Ministerien

geprüft und die Evaluierungsberichte zur aktuellen Leistung mit risikobezogenen Informationen und Erkenntnissen unterfüttert (National Audit Office, 2011[13]).

### Ermittlung und Analyse von Integritätsrisiken

Eine Risikoabschätzung ist ein iterativer Prozess, mit dessen Hilfe eine Organisation erkennen kann, welche Faktoren sie näher an ihr Ziel bringen bzw. welche sie von ihren Zielen abhalten. Dazu muss sie die inhärenten Risiken[3] und die Restrisiken[4] ermitteln, die sich ihr in den Weg stellen. Eine klare Verknüpfung der Risikoabschätzung mit den Zielen ist essentiell, denn nur so kann sichergestellt werden, dass der Umfang der Risikoabschätzung richtig abgesteckt wird und der Prozess selbst sowie die Risikoregister nicht mit Informationen überladen werden. Am Ende geht es bei einer Risikoabschätzung darum, Entscheidungen zu erleichtern. Indem spezifische Ziele an Risiken geknüpft werden (und nicht umgekehrt), kann sich eine Einrichtung auf die Risiken konzentrieren, die wirklich wichtig sind. Korruptions- und Betrugsrisikoabschätzungen können gesondert durchgeführt werden oder in die allgemeine Risikoabschätzungstätigkeit einer Organisation eingebettet werden. Wichtig ist dabei, dass die Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Risikokategorien (z. B. strategische, operative, finanzielle, Compliance- und reputationsbezogene Risiken) berücksichtigt werden.[5]

Für die Durchführung einer Integritätsrisikoabschätzung gibt es kein Patentrezept – sie muss individuell an die Bedürfnisse einer Organisation angepasst werden. Bewertet werden können spezifische Risiken, bestimmte Risikofaktoren[6] oder beides zusammen. Korruptions- und Betrugssysteme, die sich auf die Ziele einer Organisation auswirken können, stellen z. B. ein spezifisches Risiko dar. Wie solche Risiken bewertet werden können, wird nachstehend näher erläutert. Risikofaktoren sind ebenfalls mit Zielen verknüpft, sie beziehen sich jedoch auf die Eigenschaften der Richtlinien, Verfahren und Tätigkeiten, die bei einer Beurteilung und zahlenmäßigen Bewertung besonders risikoträchtiger Arbeitsbereiche offenlegen und es der Einrichtung so ermöglichen, Prioritäten zu setzen. Wenn ein Verfahren besonders komplex ist, kann das z. B. ein Risikofaktor sein, der es einer Organisation erschwert, einen wirksamen Aufsichtsmechanismus durchzusetzen oder Betrug und Korruption zu vermeiden.

Ein weiteres Beispiel für einen Risikofaktor ist der Grad der Abhängigkeit eines Auftragnehmers von Subunternehmen oder Dritten, da viele Behörden regelmäßig Auftragnehmer mit der Beschaffung von Waren und Dienstleistungen beauftragen. Je nach den Prioritäten der Organisation können die Risikofaktoren gewichtet und/oder nach festen Kriterien bewertet werden. So kann eine Organisation den Risikofaktor der Abhängigkeit von Dritten etwa wie in Tabelle 10.1 bewerten. Auch für andere Risikofaktoren – z. B. das Haushaltsvolumen, die Auswirkung eines Programms auf die betroffenen Akteure, die Betrugsanfälligkeit oder die Zahl und Art der Empfehlungen der Rechnungsprüfer*innen – können Kriterien aufgestellt werden.

**Tabelle 10.1. Beispielkriterien für den Risikofaktor Abhängigkeit von Dritten**

| Risikowert | Kriterien |
|---|---|
| 5 | Objektiv kritische Prozesse werden vollständig ausgelagert |
| 4 | Wichtige Prozesse hängen stark von Dritten ab |
| 3 | Prozesse hängen mittelstark von Dritten ab |
| 2 | Dritte übernehmen einen Teil der Tätigkeiten, die sich auf die Ziele auswirken |
| 1 | Es findet keine Beauftragung Dritter statt bzw. Dritte leisten nur Tätigkeiten ohne kritische Relevanz für die Ziele |

Anmerkung: 5 = hohes Risiko; 1 = geringes Risiko.
Quelle: Adaptiert aus Wright Jr. (2013[14]).

Im Gegensatz zu Risikofaktoren wird bei der Bewertung spezifischer Risiken zwischen inhärenten und Restrisiken unterschieden. Zunächst erfolgt die Bewertung der inhärenten Risiken, d. h. der Risiken, die ohne bzw. vor Anwendung von Kontrollmaßnahmen bestehen. Ein Beispiel: Zunächst könnte bewertet

werden, wie wahrscheinlich es im Zusammenhang mit der Nutzung von Tickets für öffentliche Verkehrsmittel oder Kreditkarten, die den Mitarbeiter*innen von ihrem Arbeitgeber zur Verfügung gestellt werden, zu Betrug kommt und welche Auswirkungen ein solcher Betrug haben kann. Zur Bewertung der Wahrscheinlichkeit und der Auswirkungen würde sich entweder ein zahlenmäßiger Wert (z. B. auf einer Skala von 1 bis 5) oder eine Einstufung nach Klassen anbieten (z. B. gering, mittel und hoch). Um die Bewertung zu erleichtern, könnten die Wahrscheinlichkeits- bzw. Auswirkungswerte an spezifische Kriterien geknüpft werden. So könnte sich eine Organisation, die Risiken im Vergabewesen bewerten möchte, z. B. am Auftragswert oder der Auftragshäufigkeit orientieren, um die Auswirkungen eines möglichen Betrugs zu bewerten, und eine Abstufung von einem sehr hohen Risiko (Risikowert 5) bis zu einem sehr geringen Risiko (Risikowert 1) vornehmen. Auch Restrisiken werden im Rahmen der Risikoabschätzung nach diesem Schema bewertet.

Das Restrisiko ist das Risiko, das bleibt, nachdem Maßnahmen zur Risikominderung umgesetzt wurden. Im obigen Beispiel würde nach der Erstbewertung der inhärenten Risiken eine zweite Analyse folgen, bei der die Wahrscheinlichkeit und die Auswirkungen von Betrug nach der Einführung von Kontrollmaßnahmen (z. B. von Verfügungslimits bei Kreditkarten) nochmal neu bewertet werden. Wie im nächsten Abschnitt erläutert, würde die Organisation das so ermittelte Restrisiko danach in Relation zu den Risikokriterien setzen, um (anhand der sich daraus ergebenden Toleranzen[7]) dann zu entscheiden, ob die Kontrollmaßnahmen angepasst werden sollten oder nicht. Sowohl bei den inhärenten als auch bei den Restrisiken gilt es bei der Analyse einen häufigen Fehler zu vermeiden, der darin besteht, statt der Risiken, die die Verwirklichung der Ziele verhindern könnten, die Kontrollmaßnahmen und deren Folgen zu untersuchen.

Um für eine qualitativ hochwertige Risikoanalyse zu sorgen, kann eine Organisation verschiedene Quellen heranziehen. Rechnungsprüfungsberichte, Mitarbeiter*innenumfragen, Beurteilungen des Kontrollrisikos und die Durchführung von SWOT-Analysen (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*) sind beliebte Methoden zur Ermittlung potenzieller Risiken. Das organisationseigene oder nationale Risikoregister einzusehen (falls es ein solches gibt) ist eine weitere Möglichkeit, um Trends oder Systeme zu erkennen, die auf Betrug oder Korruption hinweisen. Darüber hinaus sind Risikoabschätzungen immer auch eine Gemeinschaftsaufgabe. Durch die Einbeziehung von Mitarbeiter*innen aus unterschiedlichen Abteilungen können verschiedene Sichtweisen eingebracht und die Ergebnisse validiert werden. Führungskräfte und Bedienstete, die an vorderster Front für funktionierende Abläufe oder die Erbringung von Leistungen sorgen, wie z. B. Vertragsmanager*innen, die direkt mit Zulieferern verhandeln, oder im Gesundheitsbereich tätige Bedienstete, die in direktem Kontakt mit Leistungsempfänger*innen stehen, nehmen die Wahrscheinlichkeit und die Auswirkungen bestimmter Risiken möglicherweise ganz anders wahr. So können Bedienstete mit direktem Bürger*innenkontakt neue Risiken möglicherweise schneller erkennen als Führungskräfte.

In einigen Bereichen, in denen in der Regel zuverlässige und valide Daten erhoben werden, können quantitative Methoden und Datenanalysen die Aufdeckung potenzieller Betrugs- und Korruptionsfälle erleichtern. Solche Bereiche sind z. B. öffentliche Bauvorhaben, die öffentliche Auftragsvergabe, Löhne und Gehälter, Sozialdienste, Krankenversicherungsleistungen und die öffentliche Arbeitsverwaltung. Quantitative Ansätze können allerdings ressourcenintensiv sein und erfordern häufig Fachkompetenzen und Investitionen in IT-Infrastruktur, Software und Schulungen. Bevor große Investitionssummen in quantitative oder datengestützte Risikoabschätzungsmethoden gesteckt werden, kann es daher sinnvoll sein, zunächst Kosten-Nutzen-Analysen und Pilotprojekte durchzuführen.

Der Schlüssel zu einer erfolgreichen Risikoabschätzung liegt für viele Organisationen darin, die Prozesse an den eigenen Kontext anzupassen und die Abschätzungen regelmäßig durchzuführen, wobei die Häufigkeit je nach Einrichtung variiert. Kasten 10.4 zeigt, wie slowakische Behörden bei der Analyse von Betrugs- und Korruptionsrisiken vorgehen.

### Kasten 10.4. Der Risikoabschätzungsprozess slowakischer Behörden, die Programme aus den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI) umsetzen

Die slowakischen Behörden, die für die Umsetzung operationeller Programme (OP) aus den ESI-Fonds zuständig sind, arbeiten nach eigenen Risikomanagementverfahren, auf die sich ihre Risikoabschätzungen stützen. Danach besteht das Risikomanagement aus fünf verknüpften Phasen, zu denen auch die Risikoabschätzung gehört (vgl. Abbildung 10.1). Ein Schlüsselelement des Prozesses ist die Feedback-Schleife, die den iterativen Charakter von Risikoabschätzungen verdeutlicht und zeigt, dass durch Monitoring ein kontinuierlicher Lernprozess ermöglicht wird.

In der ersten Phase geht es darum, potenzielle Risiken zu erkennen, die das Erreichen der OP-Ziele beeinträchtigen könnten. Diese Risiken werden entweder in einen allgemeinen oder einen spezifischen Risikokatalog aufgenommen und umfassen Betrugs- und Korruptionsrisiken. Danach folgt eine Analyse und Evaluierung der Risiken entsprechend ihrer Signifikanz und Eintrittswahrscheinlichkeit, wobei Risikomatrizen verwendet werden, die bei der Bestimmung des Gesamtrisikos helfen. Betrugs- und Korruptionsrisiken mit einem Gesamtrisikowert > 4 werden von den Risikoanalysebeauftragten als signifikant und kritisch eingestuft. Im Anschluss werden die Risiken in ihren jeweiligen Risikokatalog eingeordnet, für den dann eine eigene Liste besonders kritischer Risiken erstellt wird. Wie die ermittelten und bewerteten Risiken zu behandeln sind, ist in den Risikomanagementverfahren für die einzelnen OP vorgegeben.

#### Abbildung 10.1. Risikoabschätzung in der Slowakischen Republik




Quelle: Vortrag von Vertreter*innen des Umweltministeriums der Slowakischen Republik, Bratislava im Februar 2019.

### Risikoevaluierung und Risikominderungsstrategie

Nachdem die inhärenten und Restrisiken für Integrität ermittelt und bewertet wurden, ist im nächsten Schritt zu bestimmen, ob und wie auf diese Risiken reagiert werden soll. In dieser Phase geht es darum, die Ergebnisse aus der Risikoanalyse anhand spezifischer Risikokriterien zu evaluieren (d. h. die Risikotoleranzen zu bestimmen) und die Risikominderungsstrategie der Organisation zu verfeinern. Der Begriff „Risikokriterien“ bezieht sich auf den Risikograd, den eine Organisation bereit ist einzugehen. In der Praxis handelt es sich um Toleranzen, die als Grenzwerte dienen und als solche Entscheidungen erleichtern und dafür sorgen, dass die eingeleiteten Kontrollmaßnahmen wirksam und verhältnismäßig sind.

Führungskräfte sollten diese Kriterien vorab festlegen, noch bevor mit den Risikoabschätzungen begonnen wird. Um sicherzustellen, dass die Risikokriterien möglichst objektiv sind und den Richtlinien, Vorschriften und Zielen der Organisation entsprechen, können neben den Führungskräften auch verschiedene Gremien und Rechnungsprüfungsausschüsse in deren Festlegung einbezogen werden. „Null Toleranz“ gegenüber Korruption und Betrug ist kein hilfreiches Risikokriterium. Sie kann zwar ein hilfreiches Motto sein, um das Risikobewusstsein der Mitarbeiter*innen zu schärfen. Den Risikoabschätzungsprozess kann sie jedoch – neben sonstigen unbeabsichtigten Nebeneffekten – behindern, z. B. wenn sie Führungskräfte davon abhält, offen über wahrgenommene Risiken in ihrem Zuständigkeitsbereich zu sprechen. Im Gegensatz zu Nulltoleranzerklärungen wirken sich kontextspezifische Risikokriterien tatsächlich auf die Bewertung und Anpassung der Kontrollmaßnahmen aus.

Der Anspruch, alle Betrugs- und Korruptionsrisiken zu ermitteln und gegen sie vorzugehen, ist unrealistisch. Die Risikokriterien (bzw. Risikotoleranzen) sollten deshalb dort gezogen werden, wo die Organisation das betreffende Problem umfassend untersuchen und für entsprechende Gegenmaßnahmen sorgen will bzw. kann (Fountain, 2015[15]). Risikokriterien helfen Führungskräften bei der Entscheidung, ob sie ein Risiko eingehen, vermeiden, verringern oder streuen wollen. Kann durch Kontrollmaßnahmen gewährleistet werden, dass das Risiko den mithilfe der Risikokriterien festgelegten Grenzwert nicht überschreitet, kann es am effektivsten und ressourceneffizientesten sein, das Restrisiko einfach zu akzeptieren (z. B. bei Vorgängen, bei denen das interne Betrugsrisiko unterhalb eines bestimmten Betrags liegt). Stellt sich heraus, dass sich ein Risiko trotz Kontrollmaßnahmen nicht auf ein annehmbares Niveau verringern lässt, muss entschieden werden, ob das Risiko vermieden, verringert oder gestreut werden soll.

Ein Risiko zu vermeiden bedeutet, die betreffende Politik oder die damit verbundenen Tätigkeiten einzustellen. So kann eine Einrichtung z. B. festlegen, dass grundsätzlich keine Geschenke von Projektpartner*innen angenommen werden dürfen, oder sie kann beschließen, die Beziehung mit einem risikoträchtigen Lieferanten zu beenden, um das Risiko so vollständig auszuräumen. Daneben gibt es auch unvermeidliche Risiken, wie z. B. das Risiko falscher Krankmeldungen oder die versuchte Erschleichung öffentlicher Leistungen. Um solche Risiken zu mindern, müssen die Verfahren und Kontrollmaßnahmen so angepasst werden, dass die Wahrscheinlichkeit und die Auswirkungen eines Risikoeintritts verringert werden. Das Prinzip der Risikostreuung ist zwar eher aus der Wirtschaft bekannt, es lässt sich jedoch auch auf den öffentlichen Sektor anwenden. In der Regel wird das Risiko dabei an eine Drittpartei wie beispielsweise eine Versicherungsgesellschaft übertragen, die Verluste im Fall eines Risikoeintritts deckt.

Risikomatrizen, Risikoregister oder auch einfache Excel-Tabellen können dabei helfen, die Ergebnisse einer Risikoabschätzung zu dokumentieren und Zusammenhänge zwischen Risiken und Kontrollmaßnahmen zu erkennen. Abbildung 10.2 veranschaulicht, wie Risikowerte kategorisiert und die erforderlichen Maßnahmen sowie die Funktionen und Zuständigkeiten der einzelnen Risikoverantwortlichen kommuniziert werden können. Unabhängig davon, wie genau die Ergebnisse der Risikoabschätzungen dokumentiert werden, müssen sie unbedingt den annehmbaren Risikograd anzeigen, der anhand fester Kriterien vorab zu bestimmen ist. Sogenannte Heatmaps[8] und andere Instrumente, die zwar die Wahrscheinlichkeit und die Auswirkungen eines Risikos anzeigen, nicht aber den annehmbaren Risikograd, sind für Entscheidungen oder die Anpassung der Minderungsmaßnahmen nur bedingt hilfreich.

Eine Risikomatrix ist eine Möglichkeit, eine relative Risikoeinstufung vorzunehmen. Eine absolute Einstufung, d. h. die Priorisierung der Risiken nach ihrem jeweiligen nummerischen Risikowert, ist ebenfalls möglich. Für welchen Ansatz eine Organisation sich auch entscheidet: wichtig ist, dass sie sich der Verzerrungseffekte (*biases*) bewusst ist, die bei der Einstufung der Risiken entstehen können, und dass sie den Risikoabschätzungsprozess einer Qualitätsprüfung unterwirft. Es kann nämlich z. B. sein, dass Führungskräfte den Eindruck vermeiden wollen, dass es in ihrem Zuständigkeitsbereich bestimmte Korruptions- oder Betrugsrisiken gibt. Umgekehrt kann es aber auch sein, dass bestehende Risiken übertrieben werden, um mehr Geld für Kontrollmaßnahmen, Hilfsmittel, Schulungen oder andere Ressourcen zu rechtfertigen. Durch Validierungsprozesse, die in die Risikoabschätzung integriert sind, können solche Verzerrungseffekte gezielt minimiert werden.

### Abbildung 10.2. Beispiele für Kategorien von Risikokriterien

| Risikowert | Risikotoleranz | Verantwortungsebene | Reaktion |
|---|---|---|---|
| **Extrem hoch (16-20)** | Nicht annehmbar | Hohe Führungsebene | Sofortige Benachrichtigung hoher Führungskräfte und der betroffenen Akteure einschließlich Vorlage eines ausführlichen Reaktionsplans. Anpassung der Kontrollmaßnahmen, ggf. in Form einer Verschärfung der bestehenden Maßnahmen oder einer Einführung neuer Maßnahmen. Kontinuierliches Monitoring der Risiken und Kontrollmaßnahmen. |
| **Hoch (11-15)** | Nicht annehmbar | Programm- bzw. Teamleiter*innen | Sofortige Benachrichtigung der Vorgesetzten und betroffenen Akteure einschl. Vorlage eines ausführlichen Reaktionsplans. Wahrscheinlich sind zusätzliche Kontrollmaßnahmen erforderlich, wobei sowohl „weiche“ als auch „harte“ Maßnahmen zu prüfen sind. Regelmäßiges Monitoring der Risiken und Kontrollmaßnahmen. |
| **Mittel (6-10)** | Annehmbar | Programm- bzw. Teamleiter*innen | Sofortige Benachrichtigung der Vorgesetzten einschl. Vorlage eines ausführlichen Reaktionsplans. Verschärfung, Beibehaltung oder Lockerung der Kontrollmaßnahmen je nach Risikobewertung und Entwicklungen im Risikoumfeld. Regelmäßiges Monitoring der Risiken und Kontrollmaßnahmen. |
| **Gering (1-5)** | Annehmbar | Programm- bzw. Projektmitarbeiter*innen | Keine sofortigen Maßnahmen erforderlich. Lockerung der Kontrollmaßnahmen, falls sie als zu streng und daher als unverhältnismäßig betrachtet werden. Periodisches Monitoring der Risiken und Kontrollmaßnahmen. |

Hinweis: Die Grafik dient lediglich der Veranschaulichung.

Wie die Ergebnisse einer Risikoabschätzung dokumentiert und kommuniziert werden, ist je nach Organisation unterschiedlich. Dennoch gibt es eine Reihe von Überlegungen, die unabhängig vom Kontext für alle Einrichtungen relevant sein dürften. Erstens können Risikoregister und ähnliche Instrumente eine Organisation dabei unterstützen, Risiken über längere Zeiträume zu erfassen, den Risikoabschätzungsprozess zu optimieren und ihre Integritätsstrategien zu verbessern. Webbasierte Dashboards, die eine visuelle und animierte Darstellung der Risiken ermöglichen, können die Entscheidung über Minderungsmaßnahmen ebenfalls erleichtern. Zweitens sind gründliche Risikoabschätzungen nicht nur für Führungskräfte und Rechnungsprüfer*innen hilfreich, sondern können im Zusammenhang mit der Bewertung von

Integritätsrisiken auch dazu genutzt werden, vertrauliche Informationen über die Betrugs- und Korruptionsanfälligkeit einer Organisation zusammenzufassen. Bei der Planung des Risikoabschätzungsprozesses kann sich eine Organisation genau überlegen und klar kommunizieren, wie der Prozess kontrolliert werden soll und welche Richtlinien und Verfahren im Hinblick auf die Informationssicherheit, die Anonymität der beteiligten Akteure und die Verwendung der Ergebnisse gelten. So kann bei den Beteiligten für eine stärkere Vertrautheit mit dem Prozess und eine regere Beteiligung gesorgt werden.

### *10.2.3. Monitoring und Evaluierung des Integritätsrisikomanagements*

Ein wichtiger Bestandteil des Gesamtrahmens für das Risikomanagement ist der Monitoring- und Evaluierungsprozess. Er kann dabei helfen, die Richtlinien und Praktiken für den Umgang mit Integritätsrisiken zu bewerten und bei Bedarf erforderliche Änderungen anzustoßen. Das Monitoring und die Evaluierung können dabei ressortübergreifend stattfinden, um systemische Fragen aufzugreifen, oder sich auf eine bestimmte Einrichtung beschränken, um das Risikomanagement auf institutioneller Ebene zu optimieren.

#### *Monitoring und Evaluierung auf Systemebene*

Eine wichtige Aufgabe von Einrichtungen mit ressortübergreifender Verantwortung ist es, die systemweiten Standards, Richtlinien und Verfahren für die Innenrevision und das Risikomanagement zu evaluieren. Diese Prüfungen werden häufig von internen und externen Rechnungskontrollstellen, Antikorruptionsbehörden und Regulierungsbehörden durchgeführt, wobei die Federführung je nach Land von anderen Einrichtungen übernommen werden kann. Im Rahmen einer unabhängigen und umfassenden externen Evaluierung können wichtige Aspekte der Innenrevisions- und Risikomanagementpolitik beurteilt werden. Dabei wird u. a. geprüft, inwieweit die bestehenden Standards, Richtlinien und Verfahren dazu beitragen, Integritätsrisiken in Schach zu halten, ob die Vorgaben aufeinander abgestimmt sind und wie klar die Rollen und Zuständigkeiten in der Kontrollumgebung für das Integritätsrisikomanagement verteilt sind. So prüft der Rechnungshof Österreich beispielsweise die Korruptionspräventionssysteme öffentlicher Einrichtungen und untersucht dabei auch, ob ausreichende Bestimmungen zur Abfederung der Integritätsrisiken vorliegen. Solche Prüfungen können systemweite Mängel aufdecken, wodurch der Staat die Rahmenbedingungen für die Innenrevision und das Risikomanagement durch einen koordinierten und ressortübergreifenden Ansatz verbessern kann.

#### *Einrichtungsspezifisches Monitoring und Feedback*

Die Wirksamkeit der Kontrollmaßnahmen gegen Betrugs- und Korruptionsrisiken hängt von operativen, regulatorischen, technischen und zahlreichen anderen Faktoren ab. Einzelne Innenrevisionsmaßnahmen, Risikomanagementmaßnahmen und das Innenrevisionssystem als Ganzes sollten deshalb regelmäßig überwacht werden, um sicherzustellen, dass der Rahmen funktioniert und die Kontrollmaßnahmen optimal auf die Bedürfnisse zugeschnitten sind. Mithilfe von Monitoring kann jede Einrichtung ihr Risikomanagement und ihre Revisionsprozesse kontinuierlich verbessern. Werden im Rahmen des Monitorings Mängel aufgedeckt, kann die Führung zügig Verbesserungen und Korrekturen einleiten und diese überwachen (COSO, 2016[7]). Ein aktives Monitoring des Innenrevisions- und Risikomanagementrahmens kann im Zusammenhang mit der Integritätssicherung dabei helfen, die Prävention und die Aufdeckung potenzieller oder mutmaßlicher Betrugs-, Korruptions- oder Missbrauchsfälle zu verbessern.

In welcher Form und wie häufig das Monitoring stattfinden soll, kann jede Organisation entsprechend der Rechtslage bzw. den geltenden Richtlinien selbst festlegen. Kontinuierliche Evaluierungen laufen als routinemäßige Prozesse ab, bei denen die Revisionstätigkeiten in Echtzeit überwacht werden. Daneben können interne Rechnungsprüfer*innen oder externe Dritte regelmäßig gesonderte Bewertungen durchführen. In den Risikoregistern erfasste Informationen über bekannte Betrugs- und Korruptionsvorgänge sowie über besonders risikoträchtige Bereiche können in einem risikobasierten Evaluierungsansatz als Grundlage für ein gezieltes Monitoring dienen.

Jede Einrichtung sollte in ihren Richtlinien für das Integritätsrisikomanagement alle Monitoring- und Evaluierungsmaßnahmen einschließlich der entsprechenden Funktionen und Zuständigkeiten klar darlegen. In den Niederlanden entwickelten das Amt für die Förderung der Integrität im öffentlichen Sektor (BIOS), die Integritätsstelle der Stadt Amsterdam und der niederländische Rechnungshof gemeinsam ein Instrument zur Integritätsselbstbeurteilung: Mit IntoSAINT können Organisationen ihre Anfälligkeit und Widerstandsfähigkeit gegen Integritätsverletzungen evaluieren und erhalten Empfehlungen zur Verbesserung ihres Integritätsmanagements. Nach einer Bestandsaufnahme der wichtigsten und der begleitenden Verfahren in der betreffenden Einrichtung wählen die Teilnehmer*innen die risikoanfälligsten Verfahren aus und ermitteln, welche Integritätsrisiken am größten sind. Die Ergebnisse werden anschließend mit kulturellen Faktoren (z. B. Sensibilisierungsmaßnahmen und Rolle der Führungsebene) und der Angemessenheit der Systemmaßnahmen (d. h. der Maßnahmen zur Einbindung und Festigung der Integritätspolitik) kombiniert. Die in einem Bericht zusammengefassten Ergebnisse geben Aufschluss darüber, wie gut das bestehende Integritätssystem funktioniert. Die Einrichtungen können anhand der Daten ihre bestehende Integritätspolitik aktualisieren oder sie als Ausgangspunkt für eine fundiertere Analyse nehmen. In Anlehnung an IntoSAINT entwickelte Polen ein ähnliches Instrument zur Selbstbeurteilung in Integritätsfragen, das an alle Fachministerien verteilt wurde.

Ein weiteres Beispiel liefern die Richtlinien für Betrugs- und Korruptionsbekämpfung des Department of Justice and Attorney-General (DJAG) im australischen Queensland. Hier wird ein*e Fraud Control Officer (FCO) aus der Corporate Governance Unit des Ministeriums gezielt damit beauftragt, die Rahmenbedingungen für das Betrugs- und Korruptionsrisikomanagement zu verbessern. Der*die FCO hält den Vorsitz über die Fraud Risk Operational Group, die u. a. dafür zuständig ist, die Prüfung bestimmter Politikbereiche, Rechnungsprüfungsfragen, Beschwerden, Schulungen und Konformitätsfragen zu beaufsichtigen und dafür zu sorgen, dass die Rahmenbedingungen für die Betrugs- und Korruptionsbekämpfung alle zwei Jahre oder bei Bedarf auch öfter geprüft werden (Department of Justice and Attorney-General, 2017[16]).

### *10.2.4. Einheitliche und zügige Verfahren innerhalb des Innenrevisions- und Risikomanagementrahmens*

Zur Innenrevision einer öffentlichen Einrichtung gehören klare Verfahren für den Umgang mit mutmaßlichen Verstößen gegen Gesetze, Abläufe oder Integritätsstandards. Welche Maßnahmen im Einzelnen nötig sind, kann von der Größe und Funktion der Einrichtung sowie von den jeweiligen Governance-Regelungen abhängen. Der Staat kann jedoch eine wichtige Rolle dabei spielen, die Meldung von Verdachtsfällen und die Reaktionen darauf ressortübergreifend zu koordinieren.

#### *Sicherstellung eines einheitlichen Vorgehens im Umgang mit Integritätsverletzungen*

Zur Sicherung der Einheitlichkeit ist es sinnvoll, Standardprotokolle und Mechanismen für die Meldung und den Umgang mit mutmaßlichen Integritätsverletzungen an zentraler Stelle festzulegen. Dadurch steht allen öffentlichen Einrichtungen ein ausreichender Katalog an Bestimmungen für den Umgang mit Korruption und Integritätsverletzungen zur Verfügung, die sie in ihre Gesamtintegritätsstrategie einbinden können. Außerdem werden durch einen zentralisierten Ansatz Doppelungen vermieden und Lücken in den Rahmenbedingungen für die Innenrevision und das Risikomanagement minimiert. Das Regierungszentrum oder eine andere zuständige Stelle können dafür sorgen, dass gemeinsame Verfahren und Kriterien angewandt werden, damit alle Bediensteten und auch die Bürger*innen mutmaßliche Integritätsverletzungen ohne Angst vor Repressalien melden können. So kann das Regierungszentrum etwa festlegen, dass öffentliche Einrichtungen eigene Hotlines oder andere Kommunikationskanäle einrichten. Klare Meldewege und ein einheitliches Meldesystem sind für ein wirksames Innenrevisionssystem von wesentlicher Bedeutung.

*Umgang mit Integritätsverletzungen innerhalb einer Organisation*

Vom Regierungszentrum vorgegebene Richtlinien und Orientierungshilfen sorgen zwar für Einheitlichkeit, doch sie spiegeln nicht immer den institutionellen Kontext der einzelnen Einrichtungen wider. Klare Mechanismen können hier helfen, angemessen auf potenzielle Integritätsverletzungen oder Gesetzesverstöße zu reagieren.

Sehr häufig sind es die Mitarbeiter*innen, die potenzielle Integritätsverletzungen oder Rechtsbrüche erkennen. Deshalb sollten öffentliche Einrichtungen eine Kultur schaffen, in der die Mitarbeiter*innen sich sicher dabei fühlen, Verdachtsfälle zu melden (vgl. Kapitel 9). Dafür braucht es klare interne und externe Meldewege und die Bediensteten müssen ausreichend geschützt werden, wenn sie einen mutmaßlichen Korruptions- oder Betrugsfall melden. Jede Einrichtung sollte über Richtlinien verfügen, in denen festgelegt wird, welche Verfahren bei der Meldung eines Fehlverhaltens zu befolgen sind und welche Optionen den Meldenden zur Verfügung stehen. Die Bediensteten können Verdachtsfälle ihren Vorgesetzten, der Personalabteilung, der Innenrevisionsabteilung oder einer anderen dafür vorgesehenen Person innerhalb der Einrichtung melden. In vielen öffentlichen Einrichtungen gibt es Hotlines, um auch anonyme Meldungen zu ermöglichen. Um die Umsetzung des Meldemechanismus zu vereinfachen, sollte unabhängig von der Meldeform klar kommuniziert werden, wie eine Meldung erfolgen kann.

Tritt innerhalb einer Organisation ein Betrugs- oder Korruptionsverdacht auf, braucht es angemessene Verfahren, um richtig darauf reagieren zu können. Die Verfahren hängen dabei von der Art und Schwere des mutmaßlichen Fehlverhaltens ab. So können Kleinvergehen unmittelbar von der Führung geregelt werden, wohingegen schwerwiegendere Fälle insbesondere bei Verdacht auf strafrechtliche Relevanz möglicherweise ein umfassendes Untersuchungsverfahren erfordern. Der Zweck einer Untersuchung muss in der Integritätspolitik klar dargelegt sein und sollte während des gesamten Untersuchungsprozesses berücksichtigt werden. Darüber hinaus ist bei den Untersuchungen auf die Einhaltung der geltenden gesetzlichen Bestimmungen (insbesondere des Straf- und Arbeitsrechts) sowie der Vorgaben für Ermittlungsverfahren zu achten.

Nach Abschluss der Untersuchung sollten die Ergebnisse der Führung vorgelegt werden. Danach muss die Einrichtung entscheiden, wie darauf reagiert werden soll. Hat tatsächlich Betrug oder Korruption stattgefunden, sind von Disziplinarmaßnahmen bis hin zu Strafanzeigen verschiedene Maßnahmen möglich. In Bezug auf Verstöße mit strafrechtlicher Relevanz sollten alle Meldepflichten gegenüber externen Stellen in den Integritätsrichtlinien der Einrichtung dargelegt werden. Darüber hinaus kann es für die Führung hilfreich sein, die gewonnenen Erkenntnisse nach Abschluss der Untersuchung festzuhalten, um entsprechende Lehren daraus zu ziehen.

### *10.2.5. Innenrevisionsfunktion zur Unterstützung des Integritätsrisikomanagements und der Innenrevision durch unabhängige und objektive Prüfung und Beratung*

*Mehrwert der Innenrevision*

Die Aufgabe einer Innenrevisionsfunktion ist es zu prüfen, ob die Innenrevisionssysteme, die Verfahren, die Governance-Regelungen und die Risikomanagementprozesse einer öffentlichen Einrichtung angemessen und wirksam sind und ob die betreffende Einrichtung leistungsfähig ist (The Institute of Internal Auditors, 2016[17]). Die Rolle der Innenrevision geht demnach über die complianceorientierte und rein regelbasierte Prüfung von Kontrollmaßnahmen hinaus. Der Mehrwert, den diese Funktion einer öffentlichen Einrichtung bietet, ist nach heutiger Auffassung also breiter gefächert. So geht es bei der Innenrevision nicht nur um Finanzziele und Ressourcenkontrolle, sondern auch um bessere Entscheidungen und ein besseres Risikomanagement, um letztlich die Gesamtstrategie und die operativen Ziele der Einrichtung zu unterstützen.

Die Innenrevisor*innen öffentlicher Einrichtungen spielen eine wichtige Rolle dabei, unabhängig und objektiv zu prüfen, ob öffentliche Gelder wirksam dafür eingesetzt werden, ein beabsichtigtes Ergebnis zu erreichen. Durch ihre objektiven und werteorientierten Ergebnisse und Informationen können sie öffentlichen Einrichtungen dabei helfen, Integritätsrisiken genauer abzuschätzen und besser mit ihnen umzugehen. Zu ihren Aufgaben gehört es, das Betrugspotenzial und den Umgang einer Einrichtung mit Betrugsrisiken zu bewerten (The Institute of Internal Auditors, 2016[17]). In der Praxis bedeutet das, dass sie Integritätsrisikofaktoren ermitteln und dann bewerten, ob diese Risiken wirksam behandelt werden, auch wenn die betreffende Einrichtung möglicherweise über kein formelles Integritätsrisikomanagementprogramm verfügt. So können Innenrevisor*innen u. a. auf Bereiche mit besonders hohem Integritätsrisiko hinweisen, z. B. Beziehungen mit Drittparteien, ausgelagerte Tätigkeiten oder die Auftragsvergabe. Die Empfehlungen der Revisor*innen zur Verbesserung der Kontrollumgebung in diesen risikoträchtigen Arbeitsbereichen können die Arbeit der Einrichtung zur Vermeidung und Aufdeckung von Betrug und Korruption enorm weiterbringen.

Eine investigative Funktion wird von den Innenrevisor*innen nicht erwartet. Laut den genannten Standards sollten Innenrevisor*innen zwar genug wissen, um die Betrugsrisikofaktoren und das Betrugsrisikomanagement einer Einrichtung evaluieren zu können; das nötige Wissen und die Expertise für eine investigative Rolle wird allerdings nicht verlangt. Inwieweit sie sich an der Untersuchung mutmaßlicher Integritätsverletzungen beteiligen, hängt von der Größe der Einrichtung, ihren Ressourcen und anderen Faktoren ab. Die Government Internal Audit Agency (GIAA) im Vereinigten Königreich hat z. B. eine eigene Service-Hotline eingerichtet, die öffentliche Einrichtungen zu Betrugsbekämpfungsstrategien berät und ihnen Auskunft darüber gibt, wie sie mutmaßliche interne Betrugsfälle oder Lieferantenbetrug aufklären können. Dieser spezialisierte Dienst wird zusätzlich zu den Kernaufgaben der GIAA (Innenrevision und Prüfung) angeboten. Laut GIAA-Jahresbericht 2018-2019 konnte die Betrugsbekämpfungs- und Untersuchungseinheit unter allen Einrichtungen, die den Dienst in Anspruch nahmen, insgesamt eine Betrugssumme von 1 Mio. GBP aufdecken und zusätzlich 1 Mio. GBP an Verlusten vermeiden.

Eine weitere Aufgabe der Innenrevision besteht darin, die Wirksamkeit der Ziele und Tätigkeiten der Einrichtung in Bezug auf ethische Fragen zu evaluieren und die Verfahren zu bewerten, mit denen die Einrichtung ethisches Verhalten und Werte fördern will. Dazu kann z. B. bewertet werden, inwieweit die Governance-Struktur zur Förderung einer Integritätskultur beiträgt oder welche Verfahren es für Whistleblower*innen gibt. Durch die regelmäßige und risikobasierte Prüfung der Integritätsrisikofaktoren können Bereiche ermittelt werden, die eine größere Integritätsrisikogefährdung aufweisen, damit die Führung zügig Gegenmaßnahmen ergreifen kann. In ihrer Erhebung über die Vermeidung von Korruption in Kommunen wies die französische Antikorruptionsbehörde (AFA) 2018 darauf hin, dass der Auftrag der Innenrevisionsfunktion in einigen Einrichtungen ausdrücklich auch Korruptionsbekämpfung umfasst.

Neben der Evaluierung von Integritätsrisikofaktoren spielen Innenrevisor*innen auch eine wichtige Rolle dabei, die Wirksamkeit und Effizienz interner Kontrollmaßnahmen für Integritätsrisiken zu bewerten und mögliche Verbesserungspotenziale aufzuzeigen. Dies kann z. B. in Form einer Prüfung oder Evaluierung der Wirksamkeit einzelner Bestandteile des Integritätsrisikomanagements erfolgen (z. B. von Betrugs- oder Korruptionsbekämpfungsprogrammen), oder indem bewertet wird, wie gut diese Bestandteile ineinandergreifen. Eine risikobasierte Auswahl der Prüfpunkte kann den Revisor*innen dabei helfen zu bestimmen, wie ermittelt werden soll, welche Risiken für die Ziele der Einrichtung am relevantesten sind, und was auf der Grundlage vorab definierter Risikokriterien genau geprüft werden soll. Anders als bei zyklischen oder ereignisorientierten Prüfungen können so die Fallstricke vieler complianceorientierter Methoden umgangen werden und die Führungskräfte werden nicht mit Prüfungen und Revisionen überladen.

Mit ihren Tätigkeiten kann die Innenrevision die Führungskräfte also dabei unterstützen, die Prozesse und Kontrollmaßnahmen des Integritätsrisikomanagements auf die Ziele der Einrichtung auszurichten, damit diese Prozesse die Verwirklichung strategischer Ziele fördern und eine solide Entscheidungsgrundlage bilden. Im Internet gibt es kostenlose ebenso wie zahlungspflichtige Regelwerke und Leitlinien, die Revisor*innen dabei unterstützen, Integritätsmaßnahmen oder Betrugsbekämpfungsprogramme zu evaluieren. Sie

enthalten hilfreiche Empfehlungen dazu, wie „harte“ Kontrollmaßnahmen (Richtlinien, Verfahren, Strukturen usw.) und zunehmend auch „weiche“ Kontrollmaßnahmen (Kultur, Verhalten von Führungskräften, Ton an der Spitze usw.) verbessert werden können, ohne aus dem Blick zu verlieren, dass die Revisor*innen auch das persönliche Verhalten, die Motivation und die Einstellung der Betroffenen berücksichtigen müssen.

Darüber hinaus können Innenrevisor*innen noch andere wichtige Rollen im Zusammenhang mit der Integritätssicherung übernehmen. So können sie z. B. eine unabhängige, objektive Sichtweise auf interne und externe strategische, operative und reputationsbezogene Risiken einbringen, um die persönlichen Risikoeinschätzungen der Führungskräfte zu schärfen. Außerdem können Innenrevisor*innen aus Sicht der Führungskräfte wichtige Verbündete beim Aufbau der Integritätskultur sein, z. B. indem sie sich an der Risikosensibilisierung der Mitarbeiter*innen beteiligen, Unterstützung beim Kapazitätsaufbau leisten (z. B. durch Schulungen und Workshops) oder wertebasierte Botschaften über Integrität und gute Regierungsführung vermitteln.

### *Abgrenzung zwischen Innenrevision und Risikomanagement*

Innenrevisor*innen müssen darauf achten, dass sie gegenüber den anderen Verteidigungslinien – nämlich Führungskräften (erste Linie) und Risikomanager*innen (zweite Linie) – unabhängig bleiben. Im Integritätsrisikomanagement verwischen diese Grenzen oft, was teilweise darauf zurückzuführen ist, dass die erwähnten Standards den Innenrevisor*innen explizit eine Rolle bei der Integritätsrisikobewertung zuweisen. Die Innenrevision sollte jedoch niemals alleine für das Integritätsrisikomanagement verantwortlich sein. Führungskräfte der sogenannten zweiten Verteidigungslinie, die in den Funktionen Finanzkontrolle, Qualitätssicherung, Compliance oder auch in der Inspektion tätig sind, spielen ebenfalls eine wichtige Rolle. Durch Data-Mining, Matching-Software und andere fortgeschrittene Analysetechniken können Risikomanager*innen auffällige Finanztransaktionen überwachen, die möglicherweise auf eine Integritätsverletzung hinweisen. Tabelle 10.2 liefert einige Beispiele, wie sich die spezifischen Aufgaben und Zuständigkeiten von Innenrevisor*innen genau abstecken lassen, um Doppelarbeit und Überschneidungen mit anderen Verteidigungslinien zu vermeiden.

**Tabelle 10.2. Aufgaben der Innenrevision im Integritätsrisikomanagement**

| | |
|---|---|
| *Kernaufgaben* der Innenrevision | Unabhängige Prüfung der Wirksamkeit und Effizienz von Risikomanagementprozessen |
| | Evaluierung von Risikomanagementprozessen |
| | Evaluierung der Meldung wichtiger Risiken |
| | Überprüfung des Umgangs mit wichtigen Risiken |
| | Formulierung von Empfehlungen zur Verbesserung des Risikomanagements |
| Zulässige Aufgaben der Innenrevision *vorbehaltlich geeigneter Sicherheitsmechanismen* | Unterstützung bei der Ermittlung und Evaluierung von Risiken |
| | Coaching von Führungskräften hinsichtlich ihres Umgangs mit Risiken |
| | Konsolidierung von Risikoberichten |
| | Entwicklung und Aktualisierung des Risikomanagementrahmens |
| | Bewerbung vorbildlicher Risikomanagementpraktiken |
| Aufgaben, die die *Innenrevision nicht übernehmen sollte* | Festlegen von Risikokriterien |
| | Auferlegen von Risikomanagementprozessen |
| | Durchführen von Risikoabschätzungen für Führungskräfte |
| | Treffen von Entscheidungen, wie Risiken gemindert oder behandelt werden sollen |
| | Umsetzen von Risikominderungsmaßnahmen für Führungskräfte |

Quelle: Adaptiert aus The Institute of Internal Auditors (2009[18]).

Die konkreten Aufgaben der Innenrevision im Rahmen des Risikomanagements oder generell in der Betrugs- und Korruptionsprävention hängen vom jeweiligen Kontext ab. Tabelle 10.2 enthält bereits einige Leitlinien für die Formulierung von Standards und Good Practices. Die Gesetze und Richtlinien über die

Aufgaben der Innenrevision sind in manchen Ländern wenig aussagekräftig oder definieren gar eine Rolle, die im Widerspruch zu internationalen Standards und bewährten Verfahren zu stehen scheint. Dies kann auf Einrichtungsebene teilweise korrigiert werden. Die Rolle der Innenrevision in der Betrugs- und Korruptionsprävention bzw. im Integritätsrisikomanagement muss klar festgelegt sein, in Richtlinien, Strategiepapieren oder in anderen Leitlinien wie z. B. einer Revisionscharta. In einem solchen Grundsatzpapier können die Aufgaben der Innenrevision in Bezug auf die Vorbeugung und Aufdeckung von Betrug und Korruption klar festgelegt werden, einschließlich der Aufgaben in Bezug auf die Bewertung und Behandlung von Integritätsrisiken, Sensibilisierung, die Untersuchung von Fällen und die Berichterstattung gegenüber der oberen Führungsebene. Da das Mandat der Innenrevision in der Regel alle Prozesse und Verfahren einer Einrichtung berührt, sind Innenrevisor*innen gut positioniert, einen Gesamtüberblick über das Integritätsrisikomanagement in der Einrichtung in Form von konsolidierten Berichten zu erstellen.

Da die personelle und sonstige Mittelausstattung der Innenrevisionsfunktion in öffentlichen Einrichtungen meistens relativ begrenzt ist, ist die Zusammenarbeit mit anderen Prüfungsfunktionen im Integritätsrisikomanagement von wesentlicher Bedeutung. So können die Revisor*innen z. B. an die Arbeit der zweiten Verteidigungslinie (z. B. der Finanzkontrolle oder der Inspektion) anknüpfen oder die Daten der obersten Rechnungskontrollbehörden, von Regulierungsbehörden, Ombudsstellen oder ähnlichen Behörden heranziehen, die ebenso an der Bewertung der Wirksamkeit von Integritätsrisikomanagementpraktiken beteiligt sind. Diese Zusammenarbeit kann in Form eines informellen Austauschs erfolgen oder z. B. durch die zeitliche Koordinierung bestimmter Tätigkeiten, um den zu prüfenden Arbeitsbereich möglichst nicht zu beeinträchtigen. Darüber hinaus können auch formelle Kriterien für die Nutzung der Daten des jeweils anderen Kooperationspartners definiert werden. Ein gesamtstaatlich koordinierter Ansatz bei der Berichterstattung im Integritätsrisikomanagement kann dabei helfen, Silostrukturen aufzubrechen, eine einheitliche Linie bei den Risikominderungsmaßnahmen zu finden und die Governance von Integritätsrisiken insgesamt zu verbessern.

## 10.3. Herausforderungen

Was die Umsetzung von Innenrevisions- und Risikomanagementrahmen für Integrität anbelangt, können die Länder und öffentlichen Einrichtungen vor unterschiedlichen Herausforderungen stehen. Je nach Reifegrad des Integritätssystems sind andere Probleme zu bewältigen. Dennoch gibt es einige Herausforderungen, die länderübergreifend zu beobachten sind. Im folgenden Abschnitt sind einige davon zusammen mit möglichen Lösungsansätzen zusammengefasst. Drei Aspekte stehen dabei im Vordergrund:

- Vermeidung von Umsetzungslücken durch ein umfassendes Risikomanagement, das über einen Checklisten-Ansatz hinausgeht
- Anpassung von Risikoabschätzungen und Kontrollmaßnahmen an sich verändernde Umstände
- Wirksame Abstimmung mit Strafverfolgungs- und Ermittlungsbehörden zur Verbesserung von Feedback-Schleifen und Risikoabschätzungen

### *10.3.1. Vermeidung von Umsetzungslücken durch ein umfassendes Risikomanagement, das über einen Checklisten-Ansatz hinausgeht*

Ein systematischer Ansatz – d. h. ein Ansatz, bei dem das Risikomanagement klar mit den Zielen der Einrichtung verknüpft ist, in bestehende Prozesse integriert ist und regelmäßig durchgeführt wird – ist für die wirksame Governance von Integritätsrisiken in der öffentlichen Verwaltung von wesentlicher Bedeutung. Dazu braucht es einen soliden Rechtsrahmen, begleitet von Standards und politischen Richtlinien. Gemeinsam bilden sie die Grundlage für die Innenrevision und das Risikomanagement. In vielen Ländern gibt es zwar entsprechende Bestimmungen, doch bei der Umsetzung der Risikomanagementprozesse

durch die Regierungen und öffentlichen Stellen kommt es häufig zu Lücken. Nicht selten wird die Risikoabschätzung als ein complianceorientierter Vorgang bzw. als ein Prozess gesehen, bei dem es um das Abhaken einer Checkliste geht. Das führt dazu, dass die Risikobewertungen ad hoc durchgeführt werden. Hohe Führungskräfte und andere Bedienstete betrachten das Integritätsrisikomanagement möglicherweise nicht als ihre Aufgabe und verweisen stattdessen auf die Innenrevision. Folgende Maßnahmen können helfen, diese Herausforderungen zu meistern und die Innenrevisions- und Risikomanagementpraktiken in der gesamten öffentlichen Verwaltung zu stärken:

- *Verteilung klarer Zuständigkeiten* – Die Zuständigkeiten für das Korruptionsrisikomanagement können in speziellen Integritätsrichtlinien festgelegt oder als Teil der Kontrollumgebung in bestehende Risikomanagementrichtlinien eingebunden werden. Nach internationalen Standards und Modellen (z. B. dem Modell der drei Verteidigungslinien des Institute of Internal Auditors) ist für die Ermittlung und Behandlung von Risiken zwar die Führungsebene zuständig, ein erfolgreiches Risikomanagement setzt jedoch die Mitarbeit aller Beschäftigten voraus. Neben den Risikomanagementfunktionen sind auch die Führungskräfte dafür verantwortlich, Betrugs- und Korruptionsrisiken im Alltag zu bewältigen (u. a. indem sie für funktionierende interne Kontrollmaßnahmen sorgen), ihnen generell vorzubeugen und sie aufzudecken.
- *Kapazitätsaufbau durch Schulungen* – Formalisierte, regelmäßige und kontinuierliche Schulungsprogramme sorgen dafür, dass ständig neue Kompetenzen und Fähigkeiten zum Thema Risikomanagement aufgebaut werden. Stehen nur begrenzt Mittel zur Verfügung, sollten zunächst die Mitarbeiter*innen geschult werden, die unmittelbar für die Ermittlung und Minderung von Betrugs- und Korruptionsrisiken verantwortlich sind. Den Schulungsbedarf können die Referent*innen beispielsweise über Mitarbeiter*innenumfragen, international anerkannte Standards oder Beratungsgruppen ermitteln. Darüber hinaus tragen regelmäßige Schulungsbewertungen dazu bei, dass in den Schulungen tatsächlich die konkreten Betrugs- und Korruptionsrisiken behandelt werden, die in den einzelnen Einrichtungen anzutreffen sind. Nähere Informationen dazu finden sich in Kapitel 8.

### *10.3.2. Anpassung von Risikoabschätzungen und Kontrollmaßnahmen an sich verändernde Umstände*

Systemische Integritätsrisiken können sich mit der Zeit verstärken, wenn sie nicht regelmäßig bewertet werden, denn Kontrollmaßnahmen können angesichts eines dynamischen Risikoumfelds schnell an Wirkung verlieren. Korruptions- und Betrugsmethoden verändern sich ständig – häufig gerade auch *wegen* neuer Kontrollbestimmungen. Außerdem kommt es vor, dass Führungskräfte sich über Kontrollmaßnahmen und Aufdeckungsinstrumente hinwegsetzen und Integritätsrisiken dann ad hoc bewertet und behandelt werden. Es ist deshalb sehr wichtig, dass die Richtlinien und Rahmen für die Evaluierung von Integritätsrisiken regelmäßige Bewertungen vorsehen, um das aktuelle Risikoprofil der Einrichtung sowie die Wirksamkeit der Kontrollmaßnahmen umfassend zu erfassen.

Insbesondere in Bereichen mit höheren Risiken müssen öffentliche Einrichtungen ausgewählte Kontrollmaßnahmen kontinuierlich überwachen und testen. Nur so kann gewährleistet werden, dass die Maßnahmen wirken und im Hinblick auf die ermittelten Risiken verhältnismäßig sind. Da immer mehrere Personen und Abteilungen an den Risikominderungsmaßnahmen beteiligt sind, muss in den einschlägigen Verfahren und Leitlinien klar kommuniziert werden, wie genau die Wirksamkeit der Kontrollmaßnahmen bewertet werden soll. Durch die qualitative Prüfung der Kontrollmaßnahmen lässt sich belegen, wie die Risiken durch die Kontrollmechanismen gemindert werden. Dieser Nachweis sollte an alle Risikoverantwortlichen weitergeleitet werden.

### *10.3.3. Wirksame Abstimmung mit Strafverfolgungs- und Ermittlungsbehörden zur Verbesserung von Feedback-Schleifen und Risikoabschätzungen*

Die Koordination zwischen verschiedenen Referaten, Abteilungen und Ministerien ist unerlässlich, damit mutmaßliche Betrugs- und Korruptionsfälle an die Strafverfolgungsbehörden oder andere relevante Stellen weitergeleitet werden können. Liegen die Fälle jedoch einmal dort zur Bearbeitung, werden sie von den meldenden Einrichtungen häufig nicht weiterverfolgt. Die mangelhafte Kommunikation über strafverfolgte Fälle ist ein wesentliches Problem für die Prüfung der Kontrollmaßnahmen und das Ergreifen der richtigen Korrekturmaßnahmen.

Werden die Feedback-Schleifen in Bezug auf die Verfolgung der Fälle und die Korrektur der Maßnahmen verbessert, kann das zu genaueren Risikoabschätzungen und einer stärkeren Abschreckung von Betrug und Korruption führen; die Einrichtungen können etwaige Schwachstellen in ihren Kontrollmechanismen effektiver beheben und dadurch das Risiko senken, dass sich ähnliche Fälle in Zukunft wiederholen. Besonders sinnvoll sind hier gemeinsame Workshops zum Informationsaustausch mit den Strafverfolgungs- und Ermittlungsbehörden, die den Einrichtungen dabei helfen, neue Betrugs- und Korruptionsmuster, Trends und Vorgehensweisen zu erkennen.

## Literaturverzeichnis


COSO (2016), “Fraud Risk Management Guide”, Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, https://www.coso.org/Pages/Purchase-Guide.aspx (Abruf: 17. Februar 2020). [7]

COSO (2013), “Internal Control – Integrated Framework”, Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, https://www.coso.org/Pages/ic.aspx (Abruf: 17. Februar 2020). [2]

Crime and Corruption Commission (2018), *Fraud and Corruption Control – Best Practice Guide*, State of Queensland, https://www.ccc.qld.gov.au/sites/default/files/2019-08/Fraud-and-Corruption-Control-Best-Practice-Guide-2018.pdf. [9]

Department of Justice and Attorney-General (2017), *Fraud and corruption control policy*, https://www.justice.qld.gov.au/__data/assets/pdf_file/0020/534350/fraud-and-corruption-control-policy.pdf. [16]

Europäische Kommission (2015), “Public Internal Control Systems in the European Union – Principles of Public Internal Control”, Positionspapier, No. 1, Ref. 2015-1, https://ec.europa.eu/budget/pic/lib/docs/2015/CD02PrinciplesofPIC-PositionPaper.pdf. [6]

Fountain, L. (2015), *Raise the Red Flag: An Internal Auditor’s Guide to Detect and Prevent Fraud*, The Institute of Internal Auditors Research Foundation. [15]

GAO (2015), *A Framework for Managing Fraud Risks in Federal Programs*, U.S. Government Accountability Office, Washington, D.C., https://www.gao.gov/assets/680/671664.pdf. [4]

GAO (2014), *Standards for Internal Control in the Federal Government*, U.S. Government Accountability Office, Washington, D.C., https://www.gao.gov/assets/670/665712.pdf. [3]

Health Service Executive (2018), “Risk Management Support Tools”, Quality Assurance and Verification Division, https://www.hse.ie/eng/about/qavd/riskmanagement/risk-management-documentation/risk%20management%20support%20tools%20.html (Abruf: 17. Februar 2020). [12]

ISO (2018), *ISO 31000:2018, Risk Management – Guidelines*, Internationale Organisation für Normung, Genf, https://www.iso.org/standard/65694.html. [10]

Justiitsministeerium (2013), *Anti-Corruption Strategy 2013-2020*, https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/estonian_anti-corruption_strategy_2013-2020.pdf. [8]

National Audit Office (2011), *Managing risks in government*, https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2011/06/managing_risks_in_government.pdf. [13]

OECD (2017), *OECD-Empfehlung des Rats zu Integrität im öffentlichen Leben*, OECD, Paris, https://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity. [1]

OECD (2015), *Prevention of Corruption in the Public Sector in Eastern Europe and Central Asia*, OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, OECD, Paris, http://www.oecd.org/investment/anti-bribery/ACN-Prevention-Corruption-Report.pdf. [11]

OMB (2016), *OMB Circular No. A-123, Management’s Responsibility for Enterprise Risk*, U.S. Office of Management of Budget, Washington, D.C., https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/memoranda/2016/m-16-17.pdf. [5]

The Institute of Internal Auditors (2016), “International Professional Practices Framework (IPPF) – Standards and Guidance”, https://na.theiia.org/standards-guidance/Pages/Standards-and-Guidance-IPPF.aspx. [17]

The Institute of Internal Auditors (2009), “The Role of Internal Auditing in Enterprise-Wide Risk Management”, Positionspapier, https://na.theiia.org/standards-guidance/Public%20Documents/PP%20The%20Role%20of%20Internal%20Auditing%20in%20Enterprise%20Risk%20Management.pdf. [18]

Wright Jr., R. (2013), *The Internal Auditors’ Guide to Risk Assessment*, The Institute of Internal Auditors Research Foundation. [14]

## Anmerkungen

[1] Die Kontrollumgebung besteht aus den Standards, Verfahren und Strukturen, die der Durchführung der Innenrevision in den einzelnen Organisationsbereichen zugrunde liegen.

[2] Nach dem Modell der drei Verteidigungslinien stellen die operativen Führungskräfte, die für die Risiken und ihre Bewältigung verantwortlich sind, die erste Verteidigungslinie dar. Die zweite Verteidigungslinie besteht aus den Funktionen, die für die Risikoüberwachung zuständig sind. In der Regel sind das Risikomanagement- und Compliance-Funktionen. Die dritte Verteidigungslinie sind schließlich Innenrevisionsfunktionen, die von unabhängiger Seite gewährleisten, dass die Risikomanagementprozesse wirksam sind.

[3] Inhärente Risiken sind Risiken, die vor der Anwendung von Kontrollmaßnahmen festgestellt werden.

[4] Das Restrisiko ist das Risiko, das bleibt, nachdem Minderungsmaßnahmen angewandt wurden.

[5] Ein strategisches Risiko bezieht sich auf die Möglichkeit des Eintritts von etwas, das die Fähigkeit einer Organisation zur Erzielung der angestrebten Effekte beeinträchtigen könnte. Ein operatives Risiko bezieht sich darauf, dass etwas eintreten könnte, das die Fähigkeit einer Organisation zur Verwirklichung ihrer Ziele und Erbringung ihrer Leistungen beeinträchtigt. Ein reputationsbezogenes Risiko bezieht sich auf die Gefahr einer negativen Wahrnehmung in der Öffentlichkeit sowie den Eintritt von Ereignissen, die sich dem Einfluss der Organisation entziehen, aber rufschädigend wirken.

[6] Risikofaktoren sind Merkmale des Umfelds, der Politik, der Verfahren oder Tätigkeiten einer Organisation, die mit einem hohen Risiko verbunden sind.

[7] Unter Risikotoleranz versteht man den Risikograd, den die Führungskräfte nach der Umsetzung der Kontrollmaßnahmen bereit sind einzugehen. Durch die Festlegung einer Risikotoleranz fällt es den Bediensteten leichter zu entscheiden, ob ein bestimmtes Risiko angenommen, gemindert, vermieden oder gestreut werden soll.

[8] Eine Heatmap ist eine visuelle Darstellung der qualitativen und quantitativen Bewertung der Wahrscheinlichkeit eines Risikoeintritts sowie von dessen Auswirkungen auf die Organisation.

# 11 Durchsetzung

In diesem Kapitel wird der Begriff „Durchsetzung“ erläutert, der in der Empfehlung des Rates der OECD zu Integrität im öffentlichen Leben als ein wichtiger Grundsatz verankert wurde. Es wird beschrieben, wie Durchsetzungsmaßnahmen zu einem funktionierenden Rechenschaftsmechanismus beitragen, Fehlverhalten unterbinden und für die Einhaltung öffentlicher Integritätsstandards sorgen. Als wichtige Bausteine einer effektiven und transparenten Durchsetzung gelten dabei Fairness, Objektivität und zeitnahe Abläufe, getragen von Kooperationen und Mechanismen für den Austausch von Informationen auf allen Ebenen. Zudem wird auf fünf Punkte eingegangen, die in diesem Kontext häufig zu Herausforderungen führen: die Sicherung der Unabhängigkeit der Durchsetzungsbehörden, die Dauer und die Komplexität der Verfahren, eine fragmentierte Erfassung der Durchsetzungsdaten sowie die öffentliche Zugänglichkeit dieser Daten.

## 11.1. Warum ist Durchsetzung wichtig?

Zu einem einheitlichen und umfassenden öffentlichen Integritätssystem gehören nicht nur die Definition, die Förderung und das Monitoring von Integrität, sondern auch Mechanismen zur Durchsetzung integritätsbezogener Vorschriften und Standards. Um wirksam zu sein, muss ein solches System „Zähne zeigen" können. Das wichtigste Mittel, um die Einhaltung von Vorschriften sicherzustellen und von Fehlverhalten abzuschrecken, sind daher die Durchsetzungsmechanismen. Werden diese fair, koordiniert, transparent und zeitnah umgesetzt, können sie das Vertrauen in das staatliche Integritätssystem stärken, die Legitimität des Systems mit der Zeit steigern und gleichzeitig dabei helfen, Integritätswerte auf individueller, institutioneller und gesellschaftlicher Ebene als kulturelle Norm zu etablieren (OECD, 2017[1]). Werden Gesetze und sonstige Rechtsvorschriften durchgesetzt, wird signalisiert, dass sich der Staat für deren Einhaltung einsetzt und dass für öffentlich Bedienstete keine Straffreiheit gilt. Wenn Integritätsstandards konsequent durchgesetzt werden, steigt die Gewissheit, dass sich andere ebenfalls daran halten. Durchsetzungsmechanismen haben daher auch eine wichtige verhaltenspsychologische Funktion: Sie verbinden den Wunsch, die Einhaltung einer Norm zu belohnen (indirekte Reziprozität), mit dem Bestreben, Verstöße gegen diese Norm zu bestrafen (negative indirekte Reziprozität) (OECD, 2018[2]).

In ihrer Empfehlung zu Integrität im öffentlichen Leben fordert die OECD die Länder deshalb auf, zu „gewährleisten, dass Durchsetzungsmechanismen eine angemessene Reaktion auf alle von Beschäftigten und anderen Personen begangenen mutmaßlichen Verstöße gegen öffentliche Integritätsstandards ermöglichen, insbesondere indem sie

a) öffentliche Integritätsstandards fair, objektiv und zeitnah in einem disziplinarischen, administrativen, zivil- und/oder strafrechtlichen Prozess durchsetzen (einschließlich der Feststellung, Untersuchung, Sanktionierung und Berufung),
b) Mechanismen für die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen den einschlägigen Gremien, Einheiten und Beschäftigten (auf Ebene der Organisation, auf subnationaler oder nationaler Ebene) fördern, um Überschneidungen und Lücken zu vermeiden und die Rechtzeitigkeit und Verhältnismäßigkeit der Durchsetzungsmechanismen zu erhöhen,
c) die Transparenz innerhalb von Organisationen des öffentlichen Sektors und gegenüber der Öffentlichkeit hinsichtlich der Wirksamkeit der Durchsetzungsmechanismen und der Ergebnisse von Fällen fördern, indem sie insbesondere relevante statistische Daten zu Fällen zusammentragen und gleichzeitig das Prinzip der Vertraulichkeit sowie weitere einschlägige Rechtsvorschriften achten" (OECD, 2017[3]).

## 11.2. Was ist Durchsetzung?

Im Zusammenhang mit Integritätsverletzungen gibt es in der Regel drei Arten von rechtlichen Verpflichtungen, an die sich öffentlich Bedienstete halten müssen und für die jeweils eigene Durchsetzungsmechanismen vorgesehen sind – disziplinarrechtliche, strafrechtliche und zivilrechtliche Verpflichtungen:

- Die Grundlage für die disziplinarrechtliche Durchsetzung bildet dabei das Beschäftigungsverhältnis mit der jeweiligen Behörde einschließlich der spezifischen Aufgaben und Pflichten, die ihr gegenüber bestehen. Der Verstoß gegen diese Aufgaben und Pflichten führt zu administrativen Sanktionen wie Mahnungen oder Verwarnungen, Suspendierungen, Bußgeldern oder Entlassungen.
- Bei der strafrechtlichen Durchsetzung von Integritätspflichten geht es um die Feststellung, Untersuchung und Bestrafung von schwerwiegendem Fehlverhalten, das gegen verfassungsrechtlich verankerte Grundsätze verstößt – z. B. den Dienst am öffentlichen Interesse oder die Unparteilichkeit der öffentlichen Verwaltung. Strafrechtliche Verstöße können mit einer Verurteilung, anderen die persönlichen Freiheiten einschränkenden Sanktionen oder auch Verwaltungssanktionen geahndet werden. Während bestimmte Straftaten wie z. B. Amtsmissbrauch naturgemäß nur von

öffentlich Bediensteten begangen werden können, gibt es andere Vergehen, die härter bestraft werden, wenn sie von öffentlich Bediensteten begangen wurden (Cardona, 2003[4]).

- Zivilrechtliche Mechanismen bieten Rechtsbehelfe für Geschädigte von Korruption, damit sie ihre Rechte und Interessen insbesondere durch die Geltendmachung von Schadensersatz verteidigen können (Europarat, o. J.[5]; Vereinte Nationen, 2003[6]).

Für die Zwecke des Grundsatzes der Durchsetzung umfasst der Begriff „Fehlverhalten“ sämtliche Verstöße gegen Integritätsprinzipien und Pflichten öffentlich Bediensteter, die insbesondere in Verhaltenskodizes dargelegt sind, sowie korruptes Verhalten von strafrechtlicher Relevanz, wie z. B. Bestechung oder Amtsmissbrauch. Das Kapitel enthält zwar einen Überblick über alle Durchsetzungssysteme, der Schwerpunkt liegt jedoch auf disziplinarrechtlichen Mechanismen, deren Durchsetzung für das Funktionieren des öffentlichen Integritätssystems von wesentlicher Bedeutung ist. Disziplinarrechtliche Durchsetzungsmechanismen wirken sich direkter auf den Dienstalltag und die Tätigkeiten der Beschäftigten aus und gewährleisten die Einhaltung der Vorschriften und Werte zur Wahrung der Integrität im öffentlichen Leben, wie in den Verhaltens- und Ethikkodizes festgelegt. Außerdem kann über Disziplinarmechanismen ermittelt werden, in welchen Bereichen Integritätsrisiken bestehen und daher Präventions- und Risikominderungsmaßnahmen erforderlich sind.

Es gibt verschiedene Instrumente und Mechanismen, um die aus dem Grundsatz der Durchsetzung erwachsenden Ziele zu erreichen. Kontextunabhängig muss ein umfassendes Durchsetzungssystem für Integrität folgenden Anforderungen gerecht werden:

- Die Durchsetzung öffentlicher Integritätsstandards erfolgt fair, objektiv und zeitnah durch disziplinar-, zivil- und/oder strafrechtliche Verfahren.
- Es gibt innerhalb und zwischen den einzelnen Durchsetzungssystemen Mechanismen für die Aufsicht, Koordinierung, Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen den einschlägigen Stellen und Einrichtungen.
- Die öffentlichen Einrichtungen kommunizieren unter Achtung der Datenschutz- und Vertraulichkeitsregeln transparent über die Wirksamkeit der Durchsetzungsmechanismen und die Ergebnisse der Verfahren.

### *11.2.1. Die Durchsetzung öffentlicher Integritätsstandards erfolgt fair, objektiv und zeitnah durch disziplinar-, zivil- und/oder strafrechtliche Verfahren*

Fairness, Objektivität und zeitnahe Abläufe werden in der OECD-Empfehlung zu Integrität im öffentlichen Leben als wichtige Grundsätze für die Durchsetzung öffentlicher Integritätsstandards beschrieben und alle Länder sind dazu aufgefordert, sich an diese Grundsätze zu halten. Faire, objektive und zeitnahe Ermittlungen, Gerichtsverfahren und Urteile können das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Integritätsstandards des öffentlichen Dienstes stärken bzw. wiederherstellen.

#### *Gewährleistung einer fairen Durchsetzung öffentlicher Integritätsstandards*

Um das Vertrauen der Bürger*innen in die Durchsetzungsmechanismen und die Justiz allgemein zu sichern, ist Fairness entscheidend. Vor allem bei Integritätsverletzungen und Korruptionsfällen, die eine große politische Bedeutung entfalten können, ist die Einhaltung von Gerechtigkeitsstandards enorm wichtig. Unter dem Begriff der Fairness bzw. Gerechtigkeit werden verschiedene allgemeine Rechtsgrundsätze zusammengefasst, darunter der Zugang zur Justiz, der Grundsatz der Gleichbehandlung oder auch die Unabhängigkeit der Justiz. Außerdem betrifft der Grundsatz sowohl das Zivil-, als auch das Straf- und das Verwaltungsrecht. Als Rechtsgrundsatz beinhaltet das Prinzip der Fairness sowohl materiellrechtliche als auch verfahrensrechtliche Aspekte. Zum materiellrechtlichen Gerechtigkeitsbegriff gehören die Werte und Rechte, die sich im Endergebnis widerspiegeln sollten und sich auf die Menschenrechte und die Rechtsgleichheit beziehen. Die verfahrensrechtliche Gerechtigkeit bezieht sich auf die rechtlichen Garantien des

Verfahrensrechts, die dazu dienen, diese Werte und Rechte zu schützen. Dazu gehören z. B. die richterliche Unabhängigkeit, der Zugang zu Gerichten und das Recht auf eine zeitnahe Entscheidung (Efrat, A. und A. Newman, 2016[7]). Der materiell- und der verfahrensrechtliche Gerechtigkeitsbegriff stehen in einer wechselseitigen Beziehung zueinander; sie bedingen sich gegenseitig (Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, 2016[8]).

Es gibt verschiedene internationale Rechtsinstrumente[1], bei denen Gerechtigkeit als ein grundlegendes Menschenrecht verstanden wird und die die wichtigsten Grundsätze darlegen, auf denen ein faires Rechtsverfahren aufbauen sollte. Diese Grundsätze gliedern sich in zwei Kategorien, je nachdem, ob sie für das ganze oder nur eine bestimmte Phase des Durchsetzungsverfahrens gelten (siehe Tabelle 11.1).

### Tabelle 11.1. Gerechtigkeitsgrundsätze in Gerichtsverfahren

| Grundsätze, die für die gesamte Dauer des Durchsetzungsverfahrens gelten | |
|---|---|
| • Gewährleistung der Gleichbehandlung vor dem Gesetz<br>• Wahrung des Rechts der Beschuldigten auf einen Rechtsbeistand nach eigener Wahl sowie auf Selbstvertretung<br>• Wahrung des Rechts der Beschuldigten auf Unschuldsvermutung, und zwar von der Verdachts-(Ermittlungs-)Phase bis zur Verurteilung bzw. Freisprechung (OHCHR, 2003[9]). Die Untersuchung eines Fehlverhaltens am Arbeitsplatz sollte ohne Vorbehalte und nicht mit der Absicht erfolgen, die Beschuldigungen zu beweisen (Ballard, A. und P. Easteal, 2018[10]). | |
| **Grundsätze, die in bestimmten Phasen des Durchsetzungsverfahrens gelten** | |
| Vor dem Urteil | • Gewährung des Zugangs zu Informationen und insbesondere den Dokumenten und Beweismitteln zur Feststellung der Beschuldigungen, um dem Recht der Beschuldigten auf Rechtsbeistand bzw. Selbstvertretung nachzukommen<br>• Gewährung des Zugangs zu Gerichten, sodass die betreffende Person klare und konkrete Möglichkeiten hat, sich gegen eine ihre Rechte verletzende Tat zur Wehr zu setzen. Zu dem Recht auf Zugang zu Gerichten gehört nicht nur das Klagerecht, sondern auch das Recht auf Prozessführung. |
| Urteil | • Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, d. h. des Prinzips, wonach die Schwere der Strafe von der Schwere der Straftat abhängen sollte |
| Nach dem Urteil | • Gewährung des Rechts auf Einlegen eines Rechtsmittels. Vor allem in Disziplinarverfahren, bei denen das erstinstanzliche Entscheidungsgremium nicht immer ein Gericht ist, sollten die Beschuldigten die Möglichkeit erhalten, ein Rechtsmittel bei Gericht einzulegen. |

Quelle: Europarat (o. J.[11]); Europäische Union (2012[12]); Vereinte Nationen (Vereinte Nationen, 2012[13]).

Bestimmte Aspekte des Gerechtigkeitsbegriffs wie z. B. grundsätzliche Verfahrensgarantien für Strafverfahren (Unschuldsvermutung, Recht auf Verteidigung, Zugang zu Informationen) finden in Disziplinar- und Zivilverfahren eine besondere Anwendung. Dennoch wird auch außerhalb des Strafrechts teilweise ausdrücklich auf den Grundsatz der Fairness verwiesen, z. B. in Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention im Bereich des Zivilrechts oder in Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Bereich des Disziplinarrechts.[2] Darüber hinaus wurden die strafrechtlichen Verfahrensgarantien in bestimmten Ländern auch ausdrücklich auf Disziplinarverfahren ausgeweitet. In Griechenland trifft das z. B. auf die meisten Verfahrensgarantien für Strafverfahren zu, solange diese den Bestimmungen des Kodex des öffentlichen Dienstes nicht entgegenstehen und sie dem Zweck des Disziplinarverfahrens entsprechen. Zu den Garantien gehören das Aussageverweigerungsrecht, die Unschuldsvermutung, das Recht auf Rechtsbeistand, das Auskunftsrecht und der Anspruch auf rechtliches Gehör.[3] Ähnlich ist auch im deutschen Bundesdisziplinargesetz (BDG) die Anwendung mehrerer Garantien aus dem Strafprozessrecht vorgesehen, darunter das Aussageverweigerungsrecht, das Recht auf Rechtsbeistand, die Unschuldsvermutung, der Grundsatz in dubio pro reo und das Recht auf eine zeitnahe Entscheidung.

Eine weitere Dimension des Gerechtigkeitsgrundsatzes betrifft die Rechenschaftspflicht der Verantwortlichen für eine Integritätsverletzung. Bei Fällen, an denen private Rechtsträger beteiligt sind, können sich die Verantwortlichen teilweise hinter hierarchischen Organisationsstrukturen und komplexen Entscheidungsprozessen verstecken (G20, 2017[14]). Sieht ein Durchsetzungsrahmen nur die Bestrafung natürlicher Personen vor, kann das in der Öffentlichkeit als ein Schlupfloch in die Straffreiheit gewertet werden.

Tatsächlich kann es bei komplexen, diffusen Entscheidungsstrukturen oft schwierig sein, nur einzelne Personen in die Verantwortung zu nehmen. Es braucht deshalb Mechanismen zur Vermeidung von Fehlverhalten und Durchsetzungsmaßnahmen gegen juristische Personen, die sich eines Fehlverhaltens schuldig machen. Wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen für Organisationen, flankiert durch angemessene Anreize zur Einhaltung des Regulierungsrahmens, können die Rechenschaftsverantwortung im privaten Sektor stärken und private Einrichtungen dazu anregen, die Einhaltung von Integritätsstandards als eine gesellschaftliche Gemeinschaftsaufgabe zu betrachten (vgl. Kapitel 5).

Ein umfassendes und wirkungsvolles Sanktionssystem für privatwirtschaftliche Akteure muss klar, fair und einfach durchsetzbar sein. Es sollte die Haftung privater Einrichtungen nach dem zivil-, straf- und verwaltungsrechtlichen Durchsetzungssystem sowie entsprechende Sanktionen beinhalten, die finanzieller Natur sein können (Rückerstattung unrechtmäßiger Gewinne und Beschlagnahme) oder auch andere Maßnahmen umfassen können. Zusätzliche wirtschaftliche und reputationsbezogene Sanktionen wie der Ausschluss von öffentlichen Ausschreibungen oder die öffentliche Bekanntgabe laufender Durchsetzungsverfahren können den Abschreckungseffekt verstärken. Sanktionen, die sich auf den Ruf einer privaten Einrichtung auswirken, wie z. B. die Veröffentlichung des Urteilstenors, gelten ebenfalls als wirkungsvoll, da viele Akteure von Geschäften mit Einrichtungen absehen, die in Korruptionsfälle verwickelt sind.

Die gerechte Durchsetzung eines Sanktionssystems – einschließlich für private Einrichtungen – hängt auch von angemessenen Ressourcen für Ermittlungsverfahren und geschultem Personal ab. Durch die Schulung und Professionalisierung der betreffenden Mitarbeiter*innen können technische Herausforderungen gemeistert und einheitliche Verfahren sichergestellt werden. Außerdem kann die Zahl der Sanktionen verringert werden, die aufgrund von Verfahrensfehlern oder mangelhafter Akten annulliert werden müssen. Die Berufsprofile der betreffenden Mitarbeiter*innen sollten dabei das Mandat und die Aufgaben widerspiegeln, die zur Durchführung der Ermittlungen erforderlich sind. Die mit Ermittlungsaufgaben beauftragten Mitarbeiter*innen, die die Vorgänge, komplexen Strukturen und Geschäftspraktiken privater Akteure möglicherweise nicht kennen, müssen deshalb unbedingt fachlich geschult werden (OECD, 2016[15]). Dies kann z. B. durch Leitlinien und Schulungen erfolgen, die einander ergänzen und über die Funktionsweise verschiedener Korruptionssysteme aufklären und die Mitarbeiter*innen mit speziellen Ermittlungstechniken für Integritätsverletzungen vertraut machen. Ein weiterer Schwerpunkt kann auf dem Aufbau von Fachwissen in den Bereichen Verwaltungsrecht, IT, Buchhaltung, Wirtschaft und Finanzen gelegt werden – denn für eine wirkungsvolle Untersuchung sind alle diese Bereiche notwendig. Viele Durchsetzungsbehörden haben Schwierigkeiten damit, passende Mitarbeiter*innen und Fachleute zu finden. Dennoch sollten die Kapazitätskosten gegen die Kosten von Rechtsverstößen abgewogen werden. Neben direkten finanziellen Verlusten gehören dazu auch Rechenschafts- sowie Vertrauensverluste (OECD, 2018[16]).

### *Förderung der Objektivität und Unabhängigkeit der Durchsetzungsmechanismen*

Durchsetzungsmaßnahmen sollten ausschließlich auf der Grundlage des geltenden Rechts erfolgen. Diejenigen, die mit der Rechtsdurchsetzung betraut sind, sollten deshalb objektiv handeln. Der Grundsatz der Objektivität sollte für alle Phasen eines Durchsetzungsverfahrens gelten. In Disziplinarverfahren werden die Entscheidungen – zumindest in der ersten Instanz – in der Regel von Verwaltungsgremien getroffen, die nicht immer über eine richterliche Gewalt verfügen. Da die Mitglieder dieser Disziplinargremien keine Richter*innen sind, braucht es geeignete Verfahrensgarantien, die sicherstellen, dass sie frei von internen und externen Einflüssen handeln und keine Interessenkonflikte vorliegen.[4] Die Verfahrensgarantien sollten u. a. folgenden Anforderungen genügen:

a) Sie sollen das Mandat und die Verantwortlichkeiten der Disziplinareinrichtungen festlegen, um eine klare Grundlage für deren Existenz zu bilden.

b) Sie sollen sicherstellen, dass die Auswahl der Bediensteten, die für die Disziplinarverfahren zuständig sind, anhand objektiver, leistungsorientierter Kriterien erfolgt (insbesondere bei hochrangigen Positionen).
c) Sie sollen sicherstellen, dass den für die Disziplinarverfahren zuständigen Mitarbeiter*innen ein angemessenes Maß an Arbeitsplatzsicherheit geboten wird und sie ein ihren Aufgaben entsprechendes Gehalt erhalten.
d) Sie sollen sicherstellen, dass die für die Disziplinarverfahren zuständigen Mitarbeiter*innen weder Drohungen noch Zwang ausgesetzt sind, damit sie ihrem Auftrag ohne Angst vor Repressalien nachgehen können.
e) Sie sollen sicherstellen, dass die für die Disziplinarverfahren zuständigen Mitarbeiter*innen unabhängig entscheiden können, welche Fälle weiterverfolgt werden sollen.
f) Sie sollen sicherstellen, dass die für die Disziplinarverfahren zuständigen Mitarbeiter*innen rechtzeitig zu Interessenkonflikten geschult werden und es klare Verfahren für den Umgang damit gibt (OECD, 2016[17]).

Eine wesentliche Eigenschaft eines Justizsystems, das allen Bürger*innen das Recht auf ein faires Verfahren einräumt, das auf Rechtsgrundlagen und Beweisen beruht und frei von unzulässiger Einflussnahme ist, ist der Grundsatz der Unabhängigkeit. Das Prinzip der Objektivität ist eng an diesen Grundsatz gebunden. Er bezieht sich auf die äußere Unabhängigkeit von den anderen Staatsgewalten sowie die innere Unabhängigkeit innerhalb des Justizsystems (Europarat, 2010[18]). Häufig wird zwischen der subjektiven Wahrnehmung der richterlichen Unabhängigkeit seitens bestimmter Teile der Bevölkerung (wahrgenommene Unabhängigkeit) und den formalen rechtlichen Garantien unterschieden, die das Justizsystem objektiv unabhängig machen sollen (formale Unabhängigkeit). Selbst wenn es rechtliche Garantien für die objektive Unabhängigkeit der Justiz gibt und ein Land nach Best Practices handelt, um eine formale richterliche Unabhängigkeit sicherzustellen, kann die wahrgenommene Unabhängigkeit dennoch gering sein (Van Dijk, F. und G. Vos, 2018[19]). Internationale Rechtsinstrumente unterscheiden ferner zwischen der institutionellen Unabhängigkeit der Justiz als Ganzes und der individuellen Unabhängigkeit der Richter*innen.[5] Die institutionelle Unabhängigkeit wird durch die Verankerung im Rechtsrahmen, die institutionelle Eigenständigkeit, eine ausreichende Finanzierung und die Selbstverwaltung der Gerichte gewährleistet. Die individuelle Unabhängigkeit der Richter*innen wird gewährleistet durch:

1. eine Personalpolitik mit klaren Verfahren für die Auswahl, Ernennung, Beförderung und Entlassung der Richter*innen
2. klare Disziplinarverfahren und Verantwortlichkeiten
3. ein Versetzungsverbot (außer bei Zustimmung der betreffenden Person)
4. interne Unabhängigkeit durch transparente Geschäftsverteilungspläne zur Gewährleistung einer unparteiischen und sachkundigen Bearbeitung der Fälle (Van Dijk, F. und G. Vos, 2018[19])

### *Gewährleistung zeitnaher Abläufe*

Übermäßige Verzögerungen bei der Umsetzung von Durchsetzungsverfahren können den Rechtsstaat schwächen und den Zugang zur Justiz behindern. Die Gerechtigkeit und Wirksamkeit der Durchsetzungsmechanismen hängt deshalb auch davon ab, ob es gelingt, die Verfahren zeitnah zu eröffnen und zu einem Abschluss zu bringen. Dies betrifft sowohl die Ermittlungen vor der Verhandlung als auch die Gerichtsverhandlungen selbst und gilt für strafrechtliche ebenso wie für andere Durchsetzungsmechanismen. Was in Bezug auf die Durchsetzung genau mit „zeitnah“ gemeint ist, wurde bislang jedoch in keinem internationalen Rechtsinstrument festgelegt. Somit gibt es auch keinen festen Zeitrahmen für die Durchsetzung von Integritätsstandards. Der Anspruch, zu einer zeitnahen Entscheidung zu gelangen, steht im Spannungsverhältnis zur Komplexität, die viele Durchsetzungsverfahren mit sich bringen. Wie schnell eine Entscheidung getroffen werden kann, hängt daher von den spezifischen Umständen des Einzelfalls ab.

### *11.2.2. Es gibt innerhalb und zwischen den einzelnen Durchsetzungssystemen Mechanismen für die Aufsicht, Koordinierung, Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen den einschlägigen Stellen und Einrichtungen*

Jedes Durchsetzungssystem besteht aus Verfahren, die mehrere Phasen, Akteure und Institutionen umfassen. Deren Aufsicht und Koordinierung im Zusammenhang mit der Feststellung, Untersuchung und Bearbeitung der Fälle ist von wesentlicher Bedeutung, um eine angemessene Prüfung des mutmaßlichen Fehlverhaltens sicherzustellen. Mängel bei der Koordinierung, bei der Zusammenarbeit oder beim Informationsaustausch zwischen den mit Durchsetzungsaufgaben betrauten Ämtern und Einrichtungen erschweren die Durchsetzung des öffentlichen Integritätssystems, was in der weiteren Folge zu unwirksamen Abschreckungsmaßnahmen und letztendlich zu Straflosigkeit und Misstrauen führt.

#### *Gewährleistung von Aufsicht und Koordinierung innerhalb der einzelnen Durchsetzungssysteme*

Durch die Aufsicht und Koordinierung aller Stellen, die an der Untersuchung der Fälle beteiligt sind, wird sichergestellt, dass gemeinsame Herausforderungen einheitlich angegangen werden und dass ein Austausch über empfehlenswerte Vorgehensweisen stattfindet. Dazu müssen – unter sorgfältiger Berücksichtigung der verschiedenen Rollen und Funktionen der disziplinar- und strafrechtlichen Durchsetzung – zunächst die rechtlichen und operativen Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass relevante Informationen ausgetauscht werden können und die Koordinierung zwischen den beteiligten Stellen funktioniert. Im Strafrecht wird die Ermittlung und Strafverfolgung in der Regel von den zuständigen Staatsanwält*innen durchgeführt, geleitet und beaufsichtigt und alle Tätigkeiten werden von der entsprechenden Staatsanwaltschaft oder einer ähnlichen Koordinierungsstelle koordiniert. Auch bei Disziplinarverfahren kann es im Interesse einer besseren Abstimmung sinnvoll sein, ein Gremium zur Beaufsichtigung der Umsetzung des Disziplinarsystems und zur Koordinierung der einzelnen Akteure einzusetzen (Kasten 11.1).

#### Kasten 11.1. Der Nationale Disziplinarausschuss und SisCor in Brasilien

Der vom Amt des Generalkontrolleurs der Union (Controladoria-Geral da União – CGU) eingerichtete Nationale Disziplinarausschuss beaufsichtigt die Umsetzung des Disziplinarsystems der brasilianischen Exekutive (Sistemas Correcionais – SisCor). Die Beschäftigten von SisCor untersuchen Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit den Tätigkeiten brasilianischer Beamt*innen und setzen entsprechende Sanktionen durch. Die Behörde ist befugt, alle laufenden Disziplinarverfahren zu überwachen, in sie einzugreifen und bei Bedarf Sanktionen zu verhängen. In der Zentrale und in den 240 sektionalen Referaten (*corregedorias seccionais*), die in den Bundesbehörden angesiedelt sind, beschäftigt sie insgesamt 150 Mitarbeiter*innen.

Eine wichtige Säule der Koordinierungsfunktion des CGU ist das Verwaltungssystem für Disziplinarverfahren (*Sistema de Gestão de Processos Disciplinares* – CGU-PAD). Die Software ermöglicht die Speicherung und schnelle und sichere Bereitstellung von Informationen über alle Disziplinarverfahren, die in der öffentlichen Verwaltung eingeleitet wurden.

Anhand der dort hinterlegten Daten können Führungskräfte im öffentlichen Dienst laufende Disziplinarverfahren verfolgen und kontrollieren, Knackpunkte erkennen, Risikodiagramme erstellen und Leitlinien für die Vermeidung und Bekämpfung von Korruption und anderen administrativen Regelverstößen festlegen.

Quelle: OECD (2017[11]); Website des CGU, www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar (Abruf: 22. Februar 2020).

(Elektronische) Tools zur Fallverwaltung wie Datenbanken oder Register können bei jeder Art von Durchsetzungsverfahren die Zusammenarbeit, Koordinierung und den Informationsaustausch verbessern. Erfahrungsgemäß führt die elektronische Verknüpfung von Staatsanwaltschaft, Polizei, Steuer- und Sicherheitsbehörden zu beschleunigten Ermittlungsverfahren und einer schnelleren Weiterleitung der Korruptionsfälle und erleichtert die Nachverfolgung der Fälle sowie statistische Auswertungen (UNODC, 2017[20]). Elektronische Tools für die Fallverwaltung können ebenfalls wichtige Daten für die Erstellung von Statistiken, die Transparenz und Prävention liefern. Damit die Daten sinnvoll ausgewertet werden können, müssen sie allerdings genau und ihrem Zweck angemessen sein. Außerdem sind bei ihrer Erhebung und Verarbeitung die geltenden Datenschutzvorschriften zu beachten. Das Verwaltungssystem für Disziplinarverfahren des brasilianischen CGU (Kasten 11.1) und das estnische Gerichtsinformationssystem (Kasten 11.2) liefern gute Beispiele dafür, wie ein elektronisches Fallverwaltungstool die disziplinar- bzw. die zivilrechtliche Durchsetzung unterstützen kann. Im Strafrecht entwickelte das Vereinigte Königreich mit dem Foreign Bribery Register ein ähnliches Instrument für den Bereich der Auslandsbestechung und in Slowenien wurde jüngst eine ähnliche Datenbank aufgebaut, die allerdings nur den Strafverfolgungsbehörden zur Verfügung steht (OECD, 2018[21]).

### Kasten 11.2. Das estnische Gerichtsinformationssystem (KIS)

Alle Dokumente, die ein estnisches Gericht in das nationale Gerichtsinformationssystem (KIS) hochlädt, werden über die sogenannte X-Road, eine sichere elektronische Schicht für den Datenaustausch, an eine zentrale Datenbank weitergeleitet, die mit einem Fallmanagementsystem verknüpft ist (e-File). Dank e-File können die Verfahrensteilnehmer*innen und ihre Vertreter*innen elektronisch Dokumente bei Gericht einreichen und den Fortschritt des Verfahrens beobachten. Die Adressat*innen werden per E-Mail über das Dokument benachrichtigt und können es dann im e-File einsehen. Sobald sie auf e-File zugreifen und das hochgeladene Dokument öffnen, gilt das Schriftstück als zugestellt und es erfolgt eine automatische Benachrichtigung in KIS, dass das Dokument von den Adressat*innen bzw. ihren Vertreter*innen eingesehen wurde. Wird das Schriftstück nicht innerhalb eines bestimmten Zeitraums über das öffentliche e-File zugestellt, greift das Gericht auf andere Zustellungswege zurück.

Quelle: www.rik.ee/sites/www.rik.ee/files/elfinder/article_files/RIK_e_Court_Information_System%2B3mm_bleed.pdf; https://www.rik.ee/en/e-file (Abruf: 17. Februar 2020).

#### *Förderung der Zusammenarbeit und des Informationsaustauschs zwischen Durchsetzungssystemen und Ländern*

Wird eine Behörde innerhalb eines Durchsetzungssystems auf einen Sachverhalt oder Informationen aufmerksam, die für ein anderes System relevant sind, sollte sie die andere Stelle darauf hinweisen, damit mögliche Zuständigkeiten wahrgenommen werden können. Um sicherzustellen, dass Informationen schnell ausgetauscht werden und die Durchsetzungssysteme sich gegenseitig unterstützen, braucht es deshalb funktionierende Koordinierungsmechanismen. Verschiedene internationale Rechtsinstrumente verpflichten die Vertragsstaaten dazu, die Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Rechtsdurchsetzung proaktiv (d. h. immer dann, wenn eine Behörde auf ein mögliches Korruptionsdelikt stößt) oder auf Antrag der betreffenden Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden zu fördern. Sie erkennen damit die Bedeutung dieser Zusammenarbeit an (Vereinte Nationen, 2003[6]; Europarat, o. J.[22]). Behördenübergreifende Koordinierungsmechanismen helfen außerdem dabei, gemeinsame Engpässe zu erkennen, kontinuierlich Erfahrungen auszutauschen und gemeinsam formelle und informelle Wege zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung insgesamt zu erörtern.

Durch die Einrichtung von Arbeitsgruppen – entweder ad hoc oder im Rahmen umfassender Kooperationsmechanismen innerhalb des öffentlichen Integritätssystems (vgl. Kapitel 2) – werden die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass Prozesse standardisiert werden, eine schnelle und kontinuierliche

Kommunikation und gegenseitiges Lernen möglich ist und ein Austausch darüber erfolgt, wie sich bestimmte Herausforderungen meistern lassen und welche operativen und rechtlichen Verbesserungen wünschenswert sind. Darüber hinaus können Arbeitsgruppen die Verbreitung bilateraler oder multilateraler Protokolle und Grundsatzvereinbarungen fördern, um Zuständigkeiten zu klären oder praktische Tools für die behördenübergreifende Zusammenarbeit einzuführen (Kasten 11.3). Da Korruptionsfälle teilweise brisant sein können und die Unabhängigkeit der Rechtsdurchsetzung gewährleistet werden muss, ist bei jedem Kooperationsmechanismus zwischen strafrechtlichen Ermittlungsbehörden und anderen staatlichen Stellen auf die verfassungsrechtliche Rolle und Zuständigkeit der einzelnen Einrichtungen zu achten.

### Kasten 11.3. Mechanismen zur Vermeidung einer Zersplitterung der Anstrengungen

Um die Zusammenarbeit mit bzw. zwischen den einzelnen Durchsetzungsbehörden zu fördern, werden häufig behördenübergreifende Vereinbarungen, Grundsatzvereinbarungen, gemeinsame Leitlinien, Kooperationsnetzwerke und Austauschforen genutzt. Beispiele dafür sind Vereinbarungen zwischen Staatsanwält*innen oder der nationalen Antikorruptionsbehörde und verschiedenen Ministerien, zwischen der Finanzfahndung und anderen Akteuren der Geldwäschebekämpfung oder auch Abkommen zwischen einzelnen Rechtsdurchsetzungsbehörden. Diese Vereinbarungen zielen darauf ab, für einen besseren Informationsaustausch bei der Verbrechens- und Korruptionsbekämpfung zu sorgen oder andere Formen der Zusammenarbeit zu ermöglichen.

So gibt es in manchen Ländern (teilweise als Antikorruptions- oder Integritätsforen bekannte) formelle Umsetzungsgremien oder Informationsaustauschsysteme, an denen sich mehrere Behörden beteiligen, oder es finden regelmäßige Koordinierungstreffen statt.

Zur Förderung der Zusammenarbeit und behördenübergreifenden Koordinierung wurden in einigen Ländern Programme zur vorübergehenden Abordnung von Bediensteten an die nationale Finanzfahndung oder andere Exekutiv- und Durchsetzungsbehörden eingerichtet, die für Korruptionsbekämpfung zuständig sind. Andere Länder haben umgekehrt damit begonnen, Ermittlungsbedienstete der Antikorruptionsbehörde an verschiedene Ministerien und regionale Einrichtungen abzuordnen.

Quelle: UNODC (2017[20]).

Um die Zusammenarbeit zwischen ausländischen Behörden zu ermöglichen, müssen sich die Länder für Dialog, gegenseitiges Verständnis und Verbindlichkeit einsetzen. Dies ist z. B. im Bereich der Auslandsbestechung relevant, wo Statistiken zeigen, dass der Informationsaustausch mit ausländischen Behörden häufig keine große Rolle bei der Aufdeckung der Fälle spielt (OECD, 2018[23]). Um die Kooperation mit ausländischen Behörden zu verbessern, müssen die Länder die in den einschlägigen internationalen Rechtsinstrumenten vorgesehenen Optionen und Verfahren in vollem Umfang nutzen, um in Straf- und Verwaltungssachen länderübergreifend zusammenzuarbeiten.

#### *Bereitstellung einheitlicher Orientierungshilfen*

Die Einrichtungen, die für die Koordinierung der Ermittlungsbehörden oder die allgemeine Durchsetzungspolitik zuständig sind, richten in der Regel Kommunikationswege ein, um einen kontinuierlichen Informationsaustausch zu gewährleisten, und organisieren regelmäßige Treffen. Sie sind oft am besten in der Lage, die Kapazitäten der Durchsetzungsbediensteten zu stärken und sie bei der Bearbeitung der Fälle zu unterstützen. Insbesondere können Koordinierungsstellen durch geeignete Instrumente und Kommunikationskanäle für eine stärkere Einheitlichkeit in der Fallbearbeitung sorgen. Im strafrechtlichen Bereich können – unter Berücksichtigung der Grundsätze der Gewaltenteilung und der Rechtsstaatlichkeit – öffentlich zugängliche Gesetze und allgemeine Leit- und Richtlinien der Generalstaatsanwaltschaft oder der für die Strafverfolgungspolitik zuständigen Behörde die Staatsanwält*innen dabei unterstützen, ihre autonomen Befugnisse auszuüben und ihre Aufgaben zu erfüllen. Allerdings sollte bei solchen Leitlinien

darauf geachtet werden, keinen zu großen oder unqualifizierten Ermessungsspielraum zu gewähren, um z. B. zu vermeiden, dass Fälle mangels „öffentlichem Interesse“ nicht weiter verfolgt werden (UNODC, 2009[24]). Im disziplinarrechtlichen Bereich können Leitfäden, Handbücher oder Kommunikationskanäle wie z. B. eigene Hotlines oder elektronische Helpdesks den betreffenden Mitarbeiter*innen dabei helfen, Unklarheiten oder Fragen zu geltenden Vorschriften und Verfahren zu klären (Kasten 11.4).

### Kasten 11.4. Bereitstellung von Leitlinien für Disziplinarfragen

Im Vereinigten Königreich empfiehlt der Civil Service Management Code die Einhaltung des Code of Practice on Disciplinary and Grievance Procedures des Advisory, Conciliation and Arbitration Service (ACAS). Alle Ministerien und Behörden werden darauf hingewiesen, dass dieser Kodex von wesentlicher Bedeutung für arbeitsrechtliche Verfahren ist und bei der Bearbeitung einschlägiger Fälle berücksichtigt werden muss. Der Kodex, der im März 2015 vom ACAS, einem unabhängigen Organ, veröffentlicht wurde, plädiert für:

- klare, schriftliche und in Abstimmung mit den betroffenen Akteuren entwickelte Disziplinarverfahren
- zügiges und rechtzeitiges Handeln
- Einheitlichkeit bei den Verfahren und Entscheidungen zu den Fällen
- Entscheidungen auf der Grundlage von Beweismitteln
- Sicherung der Rechte der Beschuldigten: Recht auf Auskunft, Rechtsbeistand, rechtliches Gehör und Rechtsmittel

Die Australian Public Service Commission (APSC) hat ebenfalls ein umfassendes Handbuch zum Umgang mit Fehlverhalten herausgegeben. Darin sind die wichtigsten Begriffe und Definitionen des Verhaltenskodex des öffentlichen Dienstes und anderer geltenden Leitlinien/Gesetze erläutert. Führungskräfte finden darin konkrete Anleitungen und Hilfsmittel für die Durchführung der Verfahren. Dazu gehören insbesondere Checklisten zu verschiedenen Themen, z. B. zur Erstprüfung mutmaßlichen Fehlverhaltens, zur Suspendierung von Mitarbeiter*innen, zu Entscheidungen bei Verletzungen des Verhaltenskodex oder zu Entscheidungen über eine Sanktionierung.

Vom Amt des brasilianischen Generalkontrolleurs der Union (CGU) gibt es ebenfalls mehrere Hilfsmittel für Disziplinarbedienstete, darunter Handbücher, FAQ und eine E-Mail-Adresse zur Beantwortung von Fragen zum Disziplinarsystem.

Quelle: Acas (2015[25]); APSC (o. J.[26]); CGU (o. J.[27]).

### *11.2.3. Die öffentlichen Einrichtungen kommunizieren unter Achtung der Datenschutz- und Vertraulichkeitsregeln transparent über die Wirksamkeit der Durchsetzungsmechanismen und die Ergebnisse der Verfahren*

Relevante Durchsetzungsdaten können für das Integritätssystem enorm hilfreich sein. Erstens lassen sich anhand statistischer Daten zur Durchsetzung von Integritätsstandards wichtige Risikobereiche erkennen, anhand derer der Fokus einzelner Maßnahmen sowie der Integritäts- und Antikorruptionsstrategie gezielt ausgerichtet werden kann. Zweitens können die Daten in die Indikatoren für das Monitoring und die Evaluierung der Integritätsstrategien einfließen (vgl. Kapitel 3) und für die Beurteilung des Disziplinarsystems insgesamt herangezogen werden. Darüber hinaus sind die Daten für die institutionelle Kommunikationsarbeit hilfreich, um andere Bedienstete und die Öffentlichkeit über die Tätigkeit der Durchsetzungsverantwortlichen zu informieren (OECD, 2018[16]). Und schließlich kann anhand konsolidierter, zugänglicher und analysierter Statistiken zu den Durchsetzungspraktiken bewertet werden, wie gut die bestehenden Maßnahmen und die Koordinierung zwischen den Antikorruptionseinrichtungen funktionieren (UNODC, 2017[20]).

*Erhebung von Durchsetzungsdaten und deren transparente Aufbereitung*

Häufig stehen nur wenige und/oder vereinzelt Durchsetzungsdaten zur Verfügung. Ihre Erhebung soll dazu dienen, ein klares Bild über die Zahl der untersuchten Fälle, die Art der Verstöße und verhängten Sanktionen, die Länge der Verfahren und die beteiligten Einrichtungen zu erhalten. Eine fortgeschrittene Datenerhebung würde dabei helfen, die verschiedenen Facetten der Durchsetzung besser zu beleuchten, und Vergleiche im Zeitverlauf, zwischen den einzelnen Zuständigkeitsbereichen und zwischen den einzelnen Ländern ermöglichen.

Obwohl für die Erfassung straf- und disziplinarrechtlicher Daten und Statistiken verschiedene Einrichtungen zuständig sein können, sollte ihre Tätigkeit von einer zentralen Stelle koordiniert werden. Dadurch könnten einzelne Strategien und Richtlinien schneller und besser auf die jeweiligen Risiken abgestimmt werden und könnten Risiken und Unregelmäßigkeiten – mithilfe angemessener technischer Mittel und geeigneter Datenanalysetools – besser erkannt werden, um bei Bedarf weitere Präventionsmaßnahmen oder Untersuchungen einzuleiten. Die Koordinierung kann z. B. in einer Arbeitsgruppe erfolgen, die ad hoc oder im Rahmen eines breiteren Koordinierungsmechanismus innerhalb des öffentlichen Integritätssystems eingerichtet wird und sich damit beschäftigt, Verfahren zu optimieren und den Informationsaustausch zwischen den Durchsetzungsverantwortlichen zu fördern. Im Idealfall werden alle Informationen aus disziplinarrechtlichen, strafrechtlichen und anderen Datenbanken (z. B. mit Daten zu Vermögens- und Steuererklärungen oder öffentlichen Aufträgen) innerhalb des Mechanismus zur Koordinierung des öffentlichen Integritätssystems unter Einhaltung des Datenschutzes und des Ermittlungsgeheimnisses an zentraler Stelle gebündelt.

Durchsetzungsdaten und -statistiken können außerdem dazu beitragen, den Einsatz für Integrität zu unterstreichen, Rechenschaft zu gewährleisten und die Nutzung von Risikoanalysen zu fördern. Dazu müssen die Daten und Statistiken transparent, interaktiv und für die Öffentlichkeit interessant aufbereitet werden und so bereitgestellt werden, dass sie weiterverwendet und weiterverarbeitet werden können. Im disziplinarrechtlichen Bereich entwickelten Länder wie Kolumbien aus diesen Daten heraus z. B. Indikatoren für Sanktionen in Korruptionsfällen (Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, o. J.[28]). Andere Länder, wie etwa Brasilien, veröffentlichen Daten über Disziplinarsanktionen regelmäßig als PDF und im xls-Format (CGU, o. J.[29]).

### Kasten 11.5. Kommunikationsverantwortliche im spanischen Justizsystem

In Spanien unterstehen die Kommunikationsstellen des Obersten Gerichtshofs, des Nationalen Gerichts und der Obergerichte der Autonomen Gemeinschaften der Kommunikationsstelle des Allgemeinen Rats der Rechtsprechenden Gewalt (Consejo General del Poder Judicial – CGPJ). Sie sind die etablierten Anlaufstellen für die Medien. Die von ihnen bereitgestellten Informationen werden allen Journalist*innen zeitgleich und gleichberechtigt zur Verfügung gestellt, außer wenn einzelne Informationen, Interviews oder Berichte über einen bestimmten Kanal angefordert werden. Sämtliche Informationen müssen schriftlich in einer offiziellen Pressemitteilung und unter Einhaltung des Schutzes personenbezogener Daten zur Verfügung gestellt werden. 2018 aktualisierte der CGPJ seine Kommunikationsrichtlinien, um den tiefgreifenden Veränderungen Rechnung zu tragen, die sich in diesem Bereich in jüngster Zeit vollzogen haben.

Quelle: Allgemeiner Rat der Rechtsprechenden Gewalt (2018), Kommunikationsrichtlinien für die Justiz, www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Tribunal-Supremo/Oficina-de-Comunicacion/Protocolo-de-Comunicacion-de-la-Justicia/ (Abruf: 17. Februar 2020).

Um für Transparenz über die Wirksamkeit der Durchsetzungsmechanismen zu sorgen, muss außerdem für ein gesundes Verhältnis zwischen den Durchsetzungsbehörden und den Medien bzw. den Journalist*innen gesorgt werden. Zudem muss die Bereitschaft zu Transparenz, Rechenschaft und Offenheit konti-

nuierlich signalisiert werden. Durch die Ernennung von Justizsprecher*innen (Kasten 11.5) oder Richter*innen, die auch als Pressesprecher*innen fungieren, die kostenlose Veröffentlichung von Urteilen im Internet oder regelmäßiges Posten in den sozialen Medien kann die Justiz eine proaktive Medienstrategie verfolgen und dadurch zur Transparenz des Justizsystems gegenüber der Öffentlichkeit beitragen (ENCJ, 2012[30]). Die enge Zusammenarbeit mit den Medien spielt vor allem in der Krisenkommunikation wie z. B. bei der Aufdeckung von Korruptionsskandalen eine wichtige Rolle.

*Bewertung des Integritätssystems und der Leistung der Durchsetzungsmechanismen*

Durchsetzungsbezogene Daten werden auch dafür genutzt, Problemstellen und Verbesserungspotenziale im Integritätssystem und in den Durchsetzungsmechanismen zu ermitteln. Die Daten können dabei Teil des breiteren Monitoring- und Evaluierungsrahmens für das Integritätssystem sein. In Korea wird im Rahmen der jährlichen Integritätsbewertung öffentlicher Einrichtungen z. B. ein Index für Korruptionsfälle mit disziplinarrechtlicher Relevanz (Corrupt Public Official Disciplinary Index) und ein Index für Korruptionsfälle mit strafrechtlicher Relevanz (Corruption Case Index) entwickelt (ACRC, 2016[31]).

Darüber hinaus können Durchsetzungsdaten auch bei der Bewertung der Wirksamkeit der Durchsetzungsmechanismen helfen, wenn sie z. B. in Kennzahlen (KPI) einfließen, die auf Engpässe und wichtige Problembereiche innerhalb der Verfahren hinweisen. Leistungsindikatoren zur Wirksamkeit, Effizienz, Qualität und Gerechtigkeit der Justizsysteme, wie sie etwa von Organisationen wie dem Europarat entwickelt wurden (z. B. mit Angabe des Anteils der gemeldeten Verdachtsfälle, die tatsächlich verfolgt wurden, oder der durchschnittlichen Verfahrensdauer), könnten zu diesem Zweck auch auf Disziplinarverfahren angewandt werden (Europarat, 2018[32]) . Die Veröffentlichung der Ergebnisse solcher Leistungsbewertungen signalisiert die Bereitschaft, die bestehenden Rechenschaftsmechanismen zu verbessern, und erhöht gleichzeitig das Vertrauen in das Durchsetzungssystem. Die genaue Untersuchung der Bewertungsergebnisse – in enger Zusammenarbeit mit den betroffenen Akteuren – ist nicht nur wichtig, um Herausforderungen und Schwachstellen im Durchsetzungssystem, sondern auch im Integritätssystem insgesamt zu erkennen.

## 11.3. Herausforderungen

### *11.3.1. Geringer Grad an (wahrgenommener oder formaler) Unabhängigkeit*

In einigen OECD-Ländern wurde festgestellt, dass immer mehr Bürger*innen Zweifel an der Unabhängigkeit der Justiz hegen (Europäische Kommission, 2019[33]). Richter*innen sollten ihrer Arbeit frei von unangemessenen Beziehungen und äußerer Einflussnahme nachgehen, und dies sollte auch von außen so wahrgenommen werden (UNODC, 2002[34]). Die wahrgenommene Unabhängigkeit der Justiz gilt als ein Wachstumstreiber – und umgekehrt kann ein wahrgenommener Mangel an Unabhängigkeit wichtige Investitionen abschrecken (Europäische Kommission, 2019[33]). Auch wenn die Unabhängigkeit der Justiz ein vielschichtiges Thema ist, kann die wahrgenommene Unabhängigkeit als ein Indikator für die faktische Unabhängigkeit betrachtet werden, die u. a. vom öffentlichen Vertrauen in die Justiz, dem Grad der Demokratisierung und der Pressefreiheit sowie von kulturellen Fragen abhängt (Van Dijk, F. und G. Vos, 2018[19]).

Was die formale Unabhängigkeit der Justiz anbelangt, stellt sich im strafrechtlichen Bereich z. B. die Frage, wie die Unabhängigkeit der Strafverfolgung organisatorisch gewährleistet werden kann. Die Entscheidung über eine Strafverfolgung ist vielfach zu eng an die Exekutive geknüpft oder hängt gar von ihr ab. Die höchsten Strafvollzugsbeamt*innen – etwa Generalstaatsanwält*innen – werden in manchen Ländern z. B. von der Politik ernannt und können ohne Weiteres ihres Amtes enthoben werden. Das macht die Strafvollzugsbehörden besonders anfällig für unzulässige politische Einflussnahme und gefährdet damit ihre Integrität. Um die Unabhängigkeit der Justiz zu wahren und eine ordnungsgemäße, gesetzes-

konforme Ermittlung, Verfolgung, Bearbeitung und Entscheidung zu gewährleisten, könnten die Richter*innen und Staatsanwält*innen von einem Gremium ernannt werden, das hauptsächlich aus Fachkolleg*innen besteht (z. B. von einem aus Richter*innen zusammengesetzten Justizrat) (Europarat, 2010[18]). In jedem Fall sollten geeignete Maßnahmen und Mechanismen dafür sorgen, dass sowohl die institutionelle Unabhängigkeit der Justiz (durch Verankerung im Rechtsrahmen, institutionelle Eigenständigkeit, angemessene Finanzierung und Selbstverwaltung der Gerichte) als auch die individuelle Unabhängigkeit der einzelnen Richter*innen und Staatsanwält*innen (durch klare Personal- und Disziplinarverfahren, das Versetzungsverbot und eine transparente Geschäftsverteilung nach objektiven Kriterien) gegeben ist.

### *11.3.2. Länge der Verfahren*

Ob und wie schnell eine Sanktion verhängt werden kann, hängt auch von der Länge der Verfahren ab, vor allem wenn bestimmte Verjährungsfristen gelten. Eine Verjährungsfrist gibt an, wie lange gegen eine tatverdächtige Person Klage (in Verwaltungs-, Zivil- oder Disziplinarverfahren) bzw. Anklage (in Strafverfahren) erhoben werden kann. Ziel solcher Verjährungsfristen ist der Schutz des Rechts auf eine Verhandlung innerhalb eines angemessenen Zeitrahmens (Europarat, o. J.[11]). Obwohl Verjährungsfristen grundsätzlich dazu gedacht sind, für Rechtssicherheit, faire Verfahren und Effizienz zu sorgen, können sie einer wirksamen Durchsetzung im Weg stehen und zu Straflosigkeit führen.

In Disziplinarverfahren steht einer zeitnahen Entscheidung häufig die Tatsache im Weg, dass Integritätsverletzungen erst im Zuge anderer Verfahren (wie z. B. einer Innenrevision oder eines externen Audits) aufgedeckt werden. Bis dahin ist die Sache möglicherweise verjährt oder der*die Beschuldigte aus dem öffentlichen Dienst ausgeschieden. Letzterer Fall ist besonders bei Verletzungen des Verhaltenskodex relevant, da solche Verstöße nur sehr schwer zu ahnden sind, wenn die betreffenden Bediensteten nicht mehr im Amt sind (Cardona, 2003[4]). In solchen Fällen können alternative Optionen ins Auge gefasst werden, um die aus langen Ermittlungs- und Gerichtsverfahren resultierenden Hindernisse für eine Ahndung der Vergehen zu überwinden. So wäre es beispielsweise denkbar, ehemaligen Bediensteten, die sich schuldig gemacht haben, für eine gewisse Zeit die Ausübung eines öffentlichen Amts zu untersagen, etwaige privatwirtschaftliche Beschäftigungsverhältnisse, in denen sie sich befinden, aufzuheben oder von vornherein auszuschließen oder ihre Rentenbezüge zu kürzen (OECD, 2010[35]).

Im Strafrecht gilt Ähnliches: Die Verjährungsfristen für Korruptionsdelikte können zu kurz sein, wenn mutmaßlich korrupte Geschäfte erst viel später aufgedeckt werden oder die Durchsetzung aufgrund struktureller Schwächen (wie z. B. mangelnde richterliche oder administrative Kapazitäten) gehemmt wird. So kann es passieren, dass eine Sache verjährt, bevor ein rechtskräftiges Urteil dazu gefällt wurde. Verjährung ist z. B. auch einer der Hauptgründe dafür, dass Amtsträger*innen, die Bestechungsgelder aus dem Ausland annehmen, nicht belangt werden (OECD, 2018[23]).

Auch im Zivilrecht stellen lange Verfahren eine große Herausforderung dar. 2010 dauerte ein erstinstanzliches Zivilverfahren im OECD-Durchschnitt rd. 240 Tage und ein Zivilverfahren durch alle 3 Instanzen durchschnittlich 788 Tage. In einigen Ländern dauerte es sogar bis zu 8 Jahre, bis bestimmte Verfahren abgeschlossen waren (Palumbo et al., 2013[36]).

Wie schnell ein Verfahren durchgeführt werden kann, hängt von der Funktionsweise des Durchsetzungssystems, von der Komplexität und den Umständen des Falls und vielen anderen Faktoren ab. Eine einheitliche länderübergreifende Festlegung, was ein „angemessener Zeitrahmen“ ist, ist daher nicht möglich. Gleichwohl kann versucht werden, gegen die verschiedenen Ursachen langwieriger Verfahren vorzugehen. Zum Beispiel kann sichergestellt werden, dass der Rechtsrahmen effizient ist und keine überflüssigen Verfahrensschritte enthält, dass die Durchsetzungsbehörden über angemessene Kapazitäten verfügen, um die Fälle zu bearbeiten, und dass Koordinierungsmechanismen vorhanden sind, um einen schnellen Start der Ermittlungen zu ermöglichen.

### *11.3.3. Komplexe Verfahren mit Beteiligung mehrerer Einrichtungen*

Die Komplexität der einzelnen Durchsetzungsverfahren und die Beteiligung mehrerer Einrichtungen können dazu führen, dass der Rechtsrahmen teilweise uneinheitlich angewandt wird – vor allem wenn kein formeller Mechanismus für den Austausch von Informationen vorgesehen ist, verschiedene Einrichtungen die geltenden Vorschriften unterschiedlich auslegen, keine einheitlichen Leitlinien vorgegeben werden oder kein Forum für Dialog und gegenseitiges Lernen geboten wird.

Bei Disziplinarverfahren sind diejenigen, die für die Beweiserhebung zuständig sind, häufig stark auf die proaktive Mitwirkung verschiedener Akteure inner- und außerhalb der eigenen Einrichtung angewiesen, u. a. um überhaupt erst von einer mutmaßlichen Integritätsverletzung zu erfahren (durch Prüfungsberichte und Vermögenserklärungen, über die Personalverwaltung oder durch Hinweise von Whistleblower*innen). Zudem sind in manchen Ländern je nach Schwere des mutmaßlichen Vergehens unterschiedliche Verfahren vorgesehen. Außerdem ist in der Regel eine zweite Instanz vorgesehen, um Berufung oder Beschwerde einzulegen.

Ähnlich ist auch im Strafrecht eine proaktive und kontinuierliche Zusammenarbeit und Koordinierung der einzelnen Behörden erforderlich, um sicherzustellen, dass die Ermittlungen voranschreiten und die Durchsetzungsbemühungen nicht ins Leere laufen, weil eine Behörde nicht kooperiert. In manchen Ländern gefährden die mangelnde Kooperation und der fehlende Informationsaustausch den Ermittlungserfolg oder führen dazu, dass Ermittlungen parallel durchgeführt werden. So kann es geschehen, dass Ressourcen verschwendet werden, wichtigen Fällen kein Vorrang gegeben wird und Beweismittel und Informationen an verschiedenen Orten gesammelt werden. Vor allem in Ländern mit einer zentralisierten Strafverfolgung beziehen sich die Strafvollzugsbeamt*innen bei der Koordinierung der Ermittlungen und der Verfolgung der Strafdelikte oftmals ausschließlich auf das Strafprozessrecht. Erfahrungsgemäß reichen solche allgemeinen Vorschriften alleine jedoch nicht aus, um bei komplexen Korruptionsfällen für die nötige Zusammenarbeit zu sorgen – solche Fälle erfordern nämlich eine Analyse von Trends und Risikobereichen, koordinierte politische Ansätze und proaktive Aufdeckungsmaßnahmen. Darüber hinaus gehen solche Vorschriften nicht auf die Zusammenarbeit zwischen den Institutionen der Rechtsdurchsetzung und den für die Prävention zuständigen Einrichtungen ein (OECD, 2013[37]).

Diesen Herausforderungen kann mit (elektronischen) Tools zu Fallverwaltung, wie Datenbanken oder Register, begegnet werden, die dabei helfen, die Zusammenarbeit, Koordinierung und den Informationsaustausch zwischen den einzelnen Behörden und Einrichtungen zu fördern. Im disziplinarrechtlichen Bereich kann z. B. eine Aufsichtsbehörde sinnvoll sein, die die Umsetzung des Systems kontrolliert und die Arbeit der verschiedenen Akteure koordiniert, um so für eine einheitliche Anwendung des Integritätsrahmens zu sorgen, gemeinsame Probleme anzugehen und den Austausch über bewährte Verfahren zu fördern. So kann die Aufsichtsbehörde die Rechenschaft des öffentlichen Dienstes stärken und letztlich die Wirksamkeit des Integritätssystems insgesamt verbessern (vgl. Kapitel 12).

### *11.3.4. Mehrere Zuständigkeiten für dasselbe Fehlverhalten*

Die behördenübergreifende Koordinierung der Durchsetzung ist vor allem in der Ermittlungsphase wichtig, wo relevante Informationen häufig von Behörden aufgedeckt werden, deren Tätigkeit in den disziplinar- und den strafrechtlichen Bereich fällt (Martini, 2014[38]). In diesem Zusammenhang häufen sich in vielen Ländern die Herausforderungen. Die Zusammenarbeit zwischen Vergabestellen, Durchsetzungsbehörden und Antikorruptionsbehörden ist vielerorts formalistisch. Dies kann dazu führen, dass z. B. mutmaßliche Korruptionsfälle und Interessenkonflikte von den Vergabestellen seltener an die Rechtsdurchsetzungs- oder Integritätsstellen gemeldet werden (Europäische Kommission, 2014[39]).

Berührt eine Integritätsverletzung sowohl das Straf- als auch das Disziplinarrecht, ist angesichts des Verbots der Doppelbestrafung (ne bis in idem) eine enge Zusammenarbeit der zuständigen Behörden erforderlich. Verwaltungsrechtliche Verfahren werden in der Regel ausgesetzt, bis ein Urteil des zuständigen

Strafgerichts vorliegt, auf dessen Grundlage dann die Verwaltungsentscheidung ergeht (Kasten 11.6). In den meisten OECD-Ländern muss bei einem mutmaßlichen Strafdelikt deshalb unmittelbar eine Meldung an die Durchsetzungsbehörden erfolgen (OECD, 2017[1]).

### Kasten 11.6. Zusammenhang zwischen Verfahren und Haftungskategorien

Disziplinarverfahren werden in der Regel ausgesetzt, wenn ein Strafverfahren in derselben Sache läuft. Mit der Aussetzung des Verfahrens wird auch die Verjährung vorübergehend gehemmt. Der in einem rechtskräftigen Strafurteil festgestellte Sachverhalt kann im Disziplinarverfahren als Beweis dienen. Ähnlich kann bei der Festlegung der Disziplinarstrafe für dasselbe Fehlverhalten auch das Strafurteil berücksichtigt werden. Wird ein*e Bedienstete*r im Rahmen eines Strafprozesses verurteilt, folgt im Disziplinarverfahren in der Regel die Amtsenthebung. Allerdings kann auch dann eine Disziplinarstrafe verhängt werden, wenn das entsprechende Strafverfahren eingestellt wurde. Für die wirtschaftlichen bzw. finanziellen Folgen einer Tat haftet der*die betreffende Bedienstete in jedem Fall, also sowohl aus strafrechtlicher als auch aus disziplinarrechtlicher Sicht. Was die Festsetzung des konkreten Betrags betrifft, den der*die Bedienstete als Schadensersatz zahlen muss, verfügen die Verwaltungen und Gerichte in der Regel über einen relativ großen Ermessensspielraum, um die Umstände des Falls umfassend zu berücksichtigen.

Parallele Verfahren und die unterschiedlichen Verfahrensgarantien, die für die jeweiligen Rechtsbereiche gelten, erschweren die Ermittlungen. Da die Ermittlungsbefugnisse einer Strafverfolgungsbehörde sehr weitreichend sind, erfordern strafrechtliche Ermittlungen einen höheren Schutz der Rechte der Beschuldigten. Verwaltungsrechtliche Ermittlungen greifen hingegen deutlich weniger stark in die Rechte des Einzelnen ein und erfordern daher nicht dieselben Garantien.

Quelle: Cardona (2003[4]).

Die Notwendigkeit der Zusammenarbeit in Durchsetzungsfragen geht über den öffentlichen Dienst und Landesgrenzen hinaus. Die jüngsten Korruptionsskandale, an denen Amtsträger*innen aus verschiedenen Ländern beteiligt waren, machten deutlich, dass es bei der Zusammenarbeit, der länderübergreifenden Koordinierung und dem Informationsaustausch zwischen den zuständigen Stellen noch deutliche Defizite gibt. Hauptgrund dafür ist laut einer OECD-Regionalstudie zu Lateinamerika die Tatsache, dass keine regelmäßige und wirksame internationale Zusammenarbeit stattfindet (Koordinierung komplexer Ermittlungen in Echtzeit, konsequenter Austausch von Beweismitteln, regelmäßige Kommunikationskanäle usw.), die es den Behörden ermöglichen würde, materiell- und verfahrensrechtliche Unterschiede zwischen den einzelnen Rechtssystemen zu überbrücken (OECD, 2018[16]). Es braucht deshalb effektive Mechanismen, die es den beteiligten Stellen ermöglichen, eine wirksame informelle und formelle Zusammenarbeit (z. B. im Hinblick auf Kompetenzen, Kontakte und gegenseitiges Vertrauen) zu etablieren.

### *11.3.5. Fragmentierte Erhebung und mangelnde öffentliche Verfügbarkeit von Durchsetzungsdaten*

Die Erfassung von Durchsetzungsdaten (z. B. zur Zahl der Ermittlungen, Verfolgungen und Sanktionen) erfolgt häufig nur vereinzelt und ohne klare Strategie. Falls die Daten überhaupt öffentlich zugänglich gemacht werden, sind sie zudem oft schwer auffindbar und können von interessierten Kreisen (z. B. der Zivilgesellschaft oder der Wissenschaft) nur schwer weiterverwendet werden. In Bezug auf die Daten bestimmter Disziplinarsysteme beobachtete die OECD z. B. Folgendes: Die Daten wurden nur teilweise und in breiten Kategorien erfasst, sie waren nicht mit anderen Statistiken verknüpfbar und wurden weder veröffentlicht noch öffentlich kommuniziert. Zu einem ähnlichen Schluss kommt auch eine Analyse der Transparenzrichtlinien subnationaler Ethikbehörden in Bezug auf Durchsetzungsmaßnahmen (Coalition for Integrity, 2019[40]).

Der Mangel an angemessenen statistischen Daten oder Präzedenzfalldaten zu Korruptionsdelikten gilt bei der Umsetzung der strafrechtlichen Bestimmungen des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC) als ein wichtiges Querschnittsproblem. Zu einzelnen Korruptionsdelikten oder von einzelnen Behörden wurden zwar teilweise Daten veröffentlicht, es gibt jedoch keine einheitliche Linie, weder hinsichtlich der Erfassungsmethoden noch der Art der erhobenen Daten; die verfügbaren Daten sind nicht nach Art der Vergehen aufgeschlüsselt und es gibt keinen zentralen Mechanismus, über den auf die Daten zugegriffen werden kann (UNODC, 2017[20]).

Die Erhebung straf- und disziplinarrechtlicher Daten im Zusammenhang mit Integritätsverletzungen obliegt zwar häufig spezifischen Institutionen, deren Tätigkeit ließe sich aber auf zentraler Ebene koordinieren, z. B. im Rahmen des allgemeinen Koordinierungsmechanismus für das öffentliche Integritätssystem. Die Durchsetzungsdaten könnten in diesem Zusammenhang auch in das breiter gefasste Monitoring und die Evaluierung des Integritätssystems einfließen. Was die Transparenz anbelangt, können die Durchsetzungsdaten und -statistiken dann am besten zu Rechenschaft und Risikoanalyse beitragen, wenn sie für die Öffentlichkeit interaktiv und interessant aufbereitet werden und so bereitgestellt werden, dass sie einfach weiterverwendet und weiterverarbeitet werden können.

## Literaturverzeichnis


Acas (2015), *Acas Code of Practice on disciplinary and grievance procedures*, http://www.acas.org.uk/index.aspx?articleid=2174 (Abruf: 27. November 2019). [25]

ACRC (2016), “Assessing Integrity of Public Organizations”, Anti-Corruption and Civil Rights Commission, http://www.acrc.go.kr/en/board.do?command=searchDetail&method=searchList&menuId=0203160302 (Abruf: 24. Januar 2020). [31]

APSC (o. J.), “Handling misconduct: A human resource manager’s guide”, Australian Public Service Commission, https://www.apsc.gov.au/handling-misconduct-human-resource-managers-guide (Abruf: 27. November 2019). [26]

Ballard, A. und P. Easteal (2018), “Procedural fairness in workplace investigations: Potential flaws and proposals for change”, *Alternative Law Journal*, Vol. 43/3, S. 177-183, https://doi.org/10.1177/1037969X18772134. [10]

Cardona, F. (2003), “Liabilities and disciplines of civil servants”, Paper, OECD, Paris, http://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/37890790.pdf. [4]

CGU (o. J.), “Manuais e Capacitação”, Controladoria-Geral da União, https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/atividade-disciplinar/capacitacoes (Abruf: 27. November 2017). [27]

CGU (o. J.), “Relatórios de Punições Expulsivas”, Controladoria-Geral da União, https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/atividade-disciplinar/relatorios-de-punicoes-expulsivas (Abruf: 30. Juli 2019). [29]

Coalition for Integrity (2019), “Enforcement of Ethics Rules by State Ethics Agencies: Unpacking the S.W.A.M.P. Index”, http://unpacktheswamp.coalitionforintegrity.org/ (Abruf: 17. Februar 2020). [40]

Consultative Council of European Judges (2010), *Magna Carta of Judges*, CCJE (2010)3 Final, https://rm.coe.int/16807482c6 (Abruf: 17. Februar 2020). [41]

Efrat, A. und A. Newman (2016), “Deciding to Defer: The Importance of Fairness in Resolving Transnational Jurisdictional Conflicts”, *International Organization*, Vol. 70/2, S. 409-449, https://doi.org/10.1017/S0020818316000023. [7]

ENCJ (2012), *Justice, Society and the Media – Report 2011-2012*, European Network of Councils for the Judiciary, https://www.encj.eu/images/stories/pdf/GA/Dublin/encj_report_justice_society_media_def.pdf. [30]

Europäische Kommission (2019), *The 2019 EU Justice Scoreboard*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg, https://dx.doi.org/10.2838/569. [33]

Europäische Kommission (2014), “EU Anti-Corruption Report”, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report_en (Abruf: 17. Februar 2020). [39]

Europäische Union (2012), *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN. [12]

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2016), *Elements of substantive law as obstacles to access to a court within the meaning of Article 6§1 of the Convention*, https://www.echr.coe.int/Documents/Research_report_substantive_law_access_court_ENG.PDF. [8]

Europarat (2018), “European Judicial Systems: Efficiency and Quality of Justice – 2018 Edition (2016 data)”, *CEPEJ Studies*, No. 26, https://rm.coe.int/rapport-avec-couv-18-09-2018-en/16808def9c. [32]

Europarat (2010), *Judges: independence, efficiency and responsibilities*, Council of Europe Publishing, Straßburg, https://rm.coe.int/16807096c1. [18]

Europarat (o. J.), “Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten – Details zum Vertrag-Nr.005”, https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005. [11]

Europarat (o. J.), “Strafrechtsübereinkommen über Korruption – Details zum Vertrag-Nr.173”, https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173. [22]

Europarat (o. J.), “Zivilrechtsübereinkommen über Korruption – Details zum Vertrag-Nr.174”, https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174. [5]

European Association of Judges (1997), *Judges’ Charter in Europe*, https://www.icj.org/wp-content/uploads/2014/10/Judges-charter-in-europe.pdf. [42]

G20 (2017), “G20 High Level Principles on the Liability of Legal Persons for Corruption”, nichtamtliche Übersetzung des BMJV: “Hochrangige G20-Grundsätze zur Verantwortlichkeit juristischer Personen für Korruption”, http://www.g20.utoronto.ca/2017/2017-g20-acwg-liberty-legal-persons-en.pdf, http://www.g20.utoronto.ca/2017/2017-g20-acwg-liberty-legal-persons-de.pdf. [14]

Internationale Vereinigung der Richter (1999), *Das universielle Richterstatut*, https://www.iaj-uim.org/de/die-universal-charta-der-richter/. [44]

Martini, M. (2014), “Investigating corruption: Good Practices in Specialised Law Enforcement”, *Anti-corruption Helpdesk Answer*, Transparency International, https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Investigating_corruption_good_practice_in_specialised_law_enforcement_2014.pdf. [38]

Observatorio de Transparencia y Anticorrupción (o. J.), “Indicador de sanciones disciplinarias”, http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/indicador-sanciones-disciplinarias.aspx (Abruf: 30. Juli 2019). [28]

OECD (2018), *Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Counter Corruption*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264297067-en. [2]

OECD (2018), *Foreign Bribery Enforcement: What Happens to the Public Officials on the Receiving End?*, OECD, Paris, http://www.oecd.org/corruption/Foreign-Bribery-Enforcement-What-Happens-to-the-Public-Officials-on-the-Receiving-End.pdf. [23]

OECD (2018), *Integrity for Good Governance in Latin America and the Caribbean: From Commitments to Action*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264201866-en. [16]

OECD (2018), “Proposals to streamline co-ordination when detecting, investigating and prosecuting bribery and corruption in Greece”, OECD, Paris, http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/OECD-Greece-Anti-Corruption-Law-Enforcement-Coordination-ENG.pdf. [21]

OECD (2017), *OECD-Empfehlung des Rats zu Integrität im öffentlichen Leben*, OECD, Paris, https://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity. [3]

OECD (2017), *OECD Integrity Review of Mexico: Taking a Stronger Stance Against Corruption*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264273207-en. [1]

OECD (2016), *OECD Integrity Review of Mexico: Enforcing Integrity: Mexico’s Administrative Disciplinary Regime for Federal Public Officials*, unveröffentlicht, OECD, Paris. [17]

OECD (2016), *Public consultation on liability of legal persons: Compilation of responses*, OECD, Paris, https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Online-consultation-compilation-contributions.pdf. [15]

OECD (2013), *Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models: Second Edition*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264187207-en. [37]

OECD (2010), *Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264056701-en. [35]

OHCHR (2003), “The right to a fair trial: From investigation to trial”, *Human Rights in the Administration of Justice: A Manual on Human Rights for Judges, Prosecutors and Lawyers*, Kapitel 6, https://www.ohchr.org/Documents/Publications/training9chapter6en.pdf. [9]

Palumbo, G. et al. (2013), “Judicial Performance and its Determinants: A Cross-Country Perspective”, *OECD Economic Policy Papers*, No. 5, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/5k44x00md5g8-en. [36]

UNODC (2017), *State of Implementation of the United Nations Convention against Corruption – Criminalization, law enforcement and international cooperation*, Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung, Wien, https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session7/V.17-04679_E-book.pdf. [20]

UNODC (2009), *Technical Guide to the United Nations Convention against Corruption*, Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung, Wien, https://www.unodc.org/documents/corruption/Technical_Guide_UNCAC.pdf. [24]

UNODC (2002), *The Bangalore Principles of Judicial Conduct*, Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung, Wien, https://www.unodc.org/res/ji/import/international_standards/bangalore_principles/bangaloreprinciples.pdf. [34]

Van Dijk, F. und G. Vos (2018), "A Method for Assessment of the Independence and Accountability of the Judiciary", *International Journal for Court Administration*, Vol. 9/3, S. 1-21, http://doi.org/10.18352/ijca.276. [19]

Vereinte Nationen (2012), *Erklärung der Tagung der Generalversammlung auf hoher Ebene über Rechtsstaatlichkeit auf nationaler und internationaler Ebene*, A/RES/67/1, Vereinte Nationen, New York, https://www.un.org/Depts/german/gv-67/band1/ar67001.pdf. [13]

Vereinte Nationen (2003), *Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption*, Vereinte Nationen, New York, http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl214s0762.pdf. [6]

Vereinte Nationen (1985), *Grundprinzipien der Unabhängigkeit der Richterschaft*, Vereinte Nationen, New York, https://www.un.org/Depts/german/menschenrechte/richterschaft.pdf. [43]

## Anmerkungen

[1] Zum Beispiel das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption, die Erklärung der Tagung der Generalversammlung auf hoher Ebene über Rechtsstaatlichkeit auf nationaler und internationaler Ebene (Vereinte Nationen, 2012[13]), die Europäische Menschenrechtskonvention (Europarat, o. J.[11]) und die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Europäische Union, 2012[12]).

[2] Siehe Urteile des Gerichtshofs in den Rechtssachen Vathakos gegen Griechenland 20235/11 (rechtskräftiges Urteil vom 28.9.2018), Vilho Eskelinen und andere gegen Finnland 63235/00 (rechtskräftiges Urteil vom 19.4.2007), Kamenos gegen Zypern 147/07 (rechtskräftiges Urteil vom 31.1.2018).

Anmerkung der Türkei

Die Informationen zu „Zypern“ in diesem Dokument beziehen sich auf den südlichen Teil der Insel. Es existiert keine Instanz, die sowohl die türkische als auch die griechische Bevölkerung der Insel vertritt. Die Türkei erkennt die Türkische Republik Nordzypern (TRNZ) an. Bis im Rahmen der Vereinten Nationen eine dauerhafte und gerechte Lösung gefunden ist, wird sich die Türkei ihren Standpunkt in der „Zypernfrage“ vorbehalten.

Anmerkung aller in der OECD vertretenen EU-Mitgliedstaaten und der Europäischen Union:

Die Republik Zypern wird von allen Mitgliedern der Vereinten Nationen mit Ausnahme der Türkei anerkannt. Die Informationen in diesem Dokument beziehen sich auf das Gebiet, das sich unter der tatsächlichen Kontrolle der Regierung der Republik Zypern befindet.

[3] Siehe Art. 108, 132, 134-136 des griechischen Kodex des öffentlichen Dienstes.

[4] Siehe einschlägige Urteile des EGMR in den Rechtssachen Albert und Le Compte gegen Belgien 7299/75, Gautrin und andere gegen Frankreich 21257/93, 21258/93, 21259/93 ff. und Frankowicz gegen Polen 53025/99.

[5] Siehe u. a. die VN-Grundprinzipien der Unabhängigkeit der Richterschaft aus dem Jahr 1985 (Vereinte Nationen, 1985[43]), die Judges' Charter in Europe (European Association of Judges, 1997[42]), die Magna Charta der Richter (Consultative Council of European Judges, 2010[41]), das Universelle Richterstatut (Internationale Vereinigung der Richter, 1999[44]) und die Bangalore-Prinzipien über richterliches Verhalten (UNODC, 2002[34]).

# 12 Aufsicht

In diesem Kapitel wird der Begriff „Aufsicht“ erläutert, der in der Empfehlung des Rates der OECD zu Integrität im öffentlichen Leben als ein wichtiger Grundsatz verankert wurde. Hauptthema ist dabei die Frage, wie Aufsicht und Kontrolle von außen zu einer stärkeren Rechenschaft innerhalb des Integritätssystems führen können. Es wird beschrieben, wie öffentliche Einrichtungen die Empfehlungen von Aufsichtsbehörden besser umsetzen können und welche Mechanismen seitens der Aufsichtsbehörden förderlich sind, um zielführender auf Beschwerden und Vorwürfe zu reagieren. Auch auf die Rolle von Aufsichtsbehörden bei der unparteiischen Durchsetzung von Gesetzen und Verordnungen wird eingegangen. Abschließend werden zwei häufige Herausforderungen erörtert: die Sicherung zeitnaher Entscheidungen, um den Eindruck der Straffreiheit zu vermeiden und den Zugang zu verfahrensrechtlichen Rechtsbehelfen sicherzustellen, und die Frage des Durchsetzungsaufwands sowie der Wirksamkeit der Durchsetzung.

## 12.1. Warum ist Aufsicht wichtig?

Externe Prüfung und Aufsicht sind zwei wichtige Bausteine des Integritätssystems. Öffentliche Einrichtungen und Amtsträger*innen sind für ihre Entscheidungen, Handlungen und Ausgaben verantwortlich und müssen für sie zur Rechenschaft gezogen werden können. Ein Aufsichtsmechanismus trägt zur Wirksamkeit des öffentlichen Integritätssystems bei, vor allem indem er sicherstellt, dass öffentliche Einrichtungen die Empfehlungen der Aufsichtsorgane umsetzen, dass Beschwerden und Anschuldigungen durch geeignete Verfahren der Aufsichtsbehörden und öffentlichen Einrichtungen wirksam behandelt werden und dass Gesetze und Verordnungen im gesamten öffentlichen Dienst unparteiisch durchgesetzt werden. Neben dem Aufbau und der Stärkung des öffentlichen Rechenschaftssystems kann ein Aufsichtsmechanismus auch das institutionelle Lernen fördern, indem z. B. Evaluierungen durchgeführt werden und auf gute und schlechte Praktiken hingewiesen wird. Aufsichtsberichte können zudem wertvolle Informationen für die Ausgestaltung der Integritätsstrategie sowie entsprechender Richtlinien und Reformen liefern. Manche Aufsichtsbehörden erfüllen darüber hinaus wichtige Kernfunktionen des Integritätssystems wie z. B. den Schutz von Whistleblower*innen und die Erfassung und Prüfung von Vermögenserklärungen.

In ihrer Empfehlung zu Integrität im öffentlichen Leben fordert die OECD die Länder dazu auf, die „Rolle der externen Aufsicht und Kontrolle innerhalb des öffentlichen Integritätssystems [zu] stärken, insbesondere indem sie

a) das organisatorische Lernen erleichtern und die Rechenschaftspflicht des öffentlichen Sektors unter Beweis stellen, indem sie angemessen auf Sanktionen, Urteile und formale Ratschläge der Aufsichtsgremien (wie etwa Rechnungshöfe, Ombudspersonen oder Informationsausschüsse), der mit der Durchsetzung betrauten Behörden sowie der Verwaltungsgerichte reagieren (gegebenenfalls auch durch Rechtsbehelfe);
b) sicherstellen, dass Aufsichtsgremien, mit der Durchsetzung betraute Behörden und Verwaltungsgerichte, welche die Integrität im öffentlichen Leben verstärken, auf Informationen zu mutmaßlichem Vergehen oder Fehlverhalten, die sie von Dritten erhalten (etwa Beschwerden oder Vorwürfe von Unternehmen, Angestellten oder sonstigen Einzelpersonen) reagieren;
c) für die unparteiische Durchsetzung der Gesetze und Vorschriften (die für öffentliche und private Organisationen und Einzelpersonen bestehen können) durch die mit der Durchsetzung betrauten Behörden sorgen“ (OECD, 2017[1]).

## 12.2. Was ist Aufsicht?

Besteht eine öffentliche Rechenschaftspflicht, steigt das Vertrauen darin, dass der öffentliche Sektor gut verwaltet wird. Grundsätzlich beschreibt der Begriff der Rechenschaftspflicht eine Beziehung zwischen einem Akteur und einem Forum, in der der Akteur verpflichtet ist, das eigene Verhalten zu erklären und zu rechtfertigen, während das Forum Fragen stellen und ein Urteil fällen kann und der Akteur mit Konsequenzen rechnen muss (Bovens, 2006[2]). Ein umfassendes Modell der öffentlichen Rechenschaftspflicht umfasst demnach zwei Dimensionen:

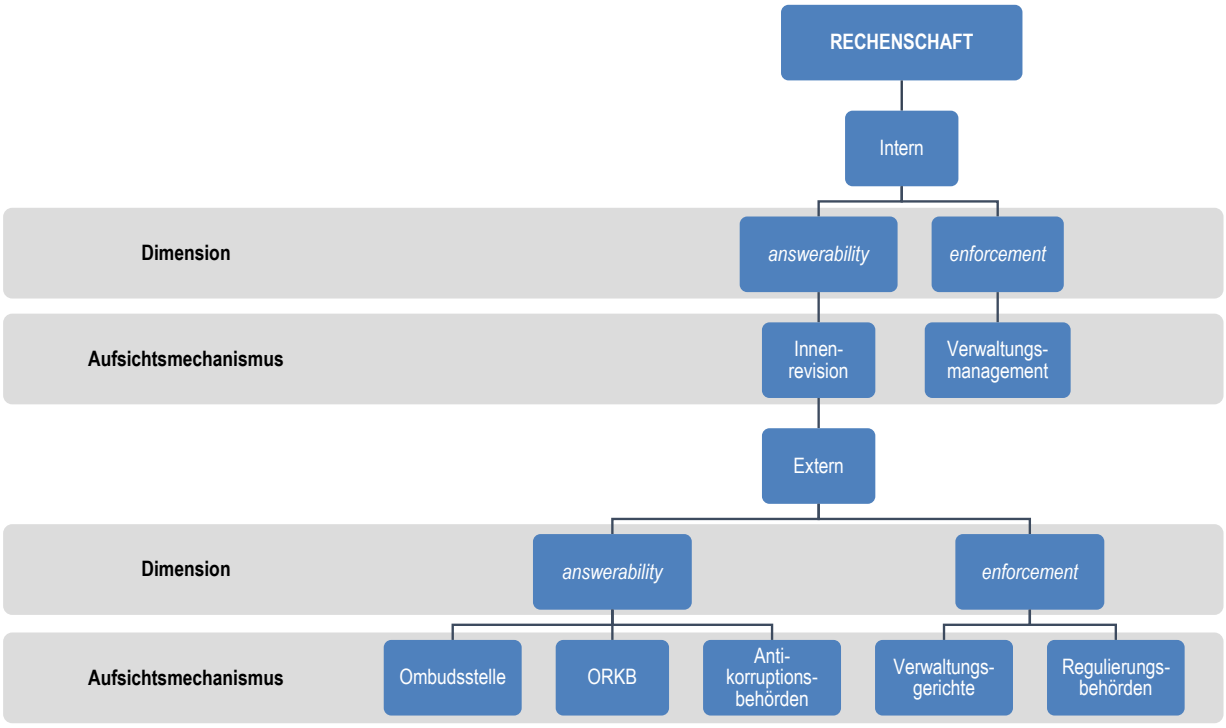
- *answerability* – die Pflicht, zu informieren, zu präzisieren, zu erklären und rechtzufertigen
- *enforcement* – das Ergreifen formeller Maßnahmen gegen rechtswidriges, falsches, ineffizientes und unwirksames Verhalten rechenschaftspflichtiger Einrichtungen und Amtsträger*innen (Schedler, A., L. Diamond und M. Plattner, 1999[3]; Pelizzo, R. und F. Stapenhurst, 2013[4])

Die Herstellung von Verantwortlichkeit (*answerability*) und die Durchsetzung von Verantwortlichkeit (*enforcement*) erfordern eine geeignete institutionelle Struktur auf zwei Ebenen: Zum einen braucht es interne Mechanismen (innerhalb der bürokratischen Entscheidungskette) und zum anderen externe Aufsichts- und Kontrollmechanismen. Wie in Kapitel 10 beschrieben, können Innenrevisionsmechanismen die meisten

Unregelmäßigkeiten bereits ausräumen. Gleichzeitig können sie wertvolle Informationen liefern, auf denen die Arbeit externer Aufsichtsgremien aufbauen kann. Allerdings kann es der Innenrevision bei der Untersuchung von Fehlverhalten an Unabhängigkeit und Objektivität fehlen. Um eine umfassende Aufsicht öffentlicher Einrichtungen zu gewährleisten, bedarf es daher interner *und* externer Aufsichtsmechanismen.

In diesem Kapitel werden ausschließlich externe Rechenschaftsmechanismen und insbesondere unabhängige und spezialisierte Aufsichts- und Kontrollinstanzen behandelt. Abbildung 12.1 veranschaulicht die Art und die Stellung externer Aufsichtsinstanzen innerhalb der einzelnen Systeme zur Herstellung von Verantwortung (*answerability*) und zu ihrer Durchsetzung (*enforcement*).

## Abbildung 12.1. Architektur von Aufsichtsmechanismen zur Gewährleistung öffentlicher Rechenschaft




Bei der externen Aufsicht, Kontrolle und Durchsetzung liegt der Schwerpunkt auf folgenden vier Gruppen von Institutionen:

- Ombudsstellen (mit allgemeinem oder spezialisiertem Mandat)
- Oberste Rechnungskontrollbehörden (ORKB)[1]
- Verwaltungsgerichte: Spezialisierte Verwaltungsgerichte und ordentliche Gerichte, die administrative Maßnahmen bzw. deren Unterlassung unabhängig und unparteiisch gerichtlich überprüfen
- Regulierungsbehörden: Behörden, die bei öffentlichen und privaten Einrichtungen für eine bessere Compliance und das Erreichen regulatorischer Ziele sorgen

Ombudsstellen, ORKB und Verwaltungsgerichte sind ausdrücklich mit der Aufsicht öffentlicher Einrichtungen beauftragt. Das Aufgabenfeld von Regulierungsbehörden ist hingegen breiter gefächert. Ihr Fokus liegt auf der Inspektion relevanter Märkte und Tätigkeiten von öffentlichen und halböffentlichen Einrichtungen, privaten Unternehmen und Einzelpersonen, von denen Risiken für verschiedene Bereiche des öffentlichen Lebens (Gesundheit, Bildung, Sicherheit, Umwelt usw.) ausgehen. Obwohl die Aufsicht öffentlicher Einrichtungen nicht ausdrücklich zu ihren Aufgaben gehört, sind Regulierungsbehörden doch ein

unverzichtbarer Bestandteil des öffentlichen Integritätssystems, da ihr Mandat auch die Beaufsichtigung öffentlicher Institutionen und staatlicher Unternehmen umfasst. In Tabelle 12.1 sind die wichtigsten Eigenschaften der einzelnen Aufsichtsbehörden sowie die zwischen ihnen bestehenden Gemeinsamkeiten und Unterschiede aufgelistet.

### Tabelle 12.1. Aufsichtsbehörden: Eigenschaften, Gemeinsamkeiten und Unterschiede

| Einrichtungsart | Status | Auftrag | Befugnisse |
|---|---|---|---|
| *Spezialisierte Ombudsstellen, Informationsbeauftragte* | Unabhängige Behörden, die dem Gesetzgeber gegenüber rechenschaftspflichtig sind und häufig Verfassungsrang genießen | Schutz und Förderung von Rechten und Freiheiten | Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen und Freiheitsverstößen durch die Exekutive; Formulierung von Empfehlungen zu solchen Fällen und zu allgemeinen Fragen |
| *Oberste Rechnungskontrollbehörden* | Von der Exekutive unabhängige Behörden mit oftmals in der Verfassung verankerten Befugnissen | Sicherstellung der Rechtmäßigkeit, Effizienz, Wirksamkeit und eines angemessenen Finanz- und Leistungsmanagements öffentlicher Verwaltungen | Externe und unabhängige Prüfung der Rechtmäßigkeit, Ordnungsmäßigkeit und Leistung öffentlicher Einrichtungen und Politikmaßnahmen; Formulierung von Empfehlungen für Korrekturmaßnahmen; ORKB mit Rechtsprechungsbefugnis können auch finanzielle Verbindlichkeiten durchsetzen |
| *Verwaltungsgerichte* | Unabhängige und unparteiische Organe der Rechtsprechung | Unabhängige gerichtliche Überprüfung der Rechtmäßigkeit administrativer Maßnahmen | Aufhebung unrechtmäßiger Verwaltungsakte, Verpflichtung öffentlicher Einrichtungen zur Umsetzung von Korrekturmaßnahmen |
| *Regulierungsbehörden* | Organe der Exekutive, deren funktionelle Unabhängigkeit einen besonderen Schutz genießt | Verbesserung und Förderung der Einhaltung von Regeln, Rechtsvorschriften und internationalen Verträgen seitens privater und öffentlicher Einrichtungen | Durchführung von Inspektionen und Verhängung von Sanktionen bei Nichteinhaltung, Lizensierung, Akkreditierung, Bewilligung oder Genehmigung wirtschaftlicher Tätigkeiten |

Wie genau diese Akteure zusammenwirken und welche Instrumente und Mechanismen im Einzelnen verwendet werden, um ein externes Aufsichtssystem aufzubauen, ist in jedem Land unterschiedlich. Allgemein sollte jedoch darauf geachtet werden, dass Folgendes gewährleistet wird:

- Die öffentlichen Einrichtungen reagieren angemessen auf die Empfehlungen der Aufsichtsbehörden.
- Beschwerden und Vorwürfe werden von den Aufsichtsbehörden wirksam behandelt.
- Gesetze und Rechtsvorschriften werden von den Aufsichtsbehörden unparteiisch durchgesetzt.

### *12.2.1. Die öffentlichen Einrichtungen reagieren angemessen auf die Empfehlungen der Aufsichtsbehörden*

Zur Förderung des institutionellen Lernens und um zu zeigen, dass sie ihrer Rechenschaftsverantwortung nachkommen, müssen öffentliche Einrichtungen angemessen auf die Sanktionen, Urteile und Empfehlungen der Aufsichtsbehörden reagieren. Gute Governance-Strukturen erhöhen die Wahrscheinlichkeit, dass die Empfehlungen erfolgreich umgesetzt werden (ANAO, 2019[5]). Hilfreich ist hier ein Tracking- und Monitoringsystem. Beim Aufbau eines solchen Systems müssen die Einrichtungen darauf achten, dass die Zuständigkeiten klar geregelt sind, das System mit dem Management- und Kontrollzyklus verknüpft ist und die zuständigen internen und externen Stellen regelmäßig über den Stand der Umsetzung unterrichtet werden.

In einem solchen Tracking- und Monitoringsystem sollte erfasst werden, welche Empfehlungen von welcher Behörde an welchem Datum ausgesprochen wurden und bis wann auf sie geantwortet werden muss. Falls weder von der Aufsichtsbehörde noch per Gesetz oder Rechtsvorschrift eine Frist vorgegeben ist, sollte die Einrichtung selbst eine angemessene Frist setzen, bis zu der sie auf eine Empfehlung oder Sanktion reagiert. Zur Förderung der Umsetzung sollte jede Einrichtung eine*n Mitarbeiter*in aus den eigenen Reihen benennen, der*die für die Umsetzung und/oder eine Antwort zuständig ist und die Führung

regelmäßig über den Stand der Umsetzung informiert (Kasten 12.1). Je nach Schwere und Komplexität der Empfehlung können die Führungskräfte, die für die Umsetzung verantwortlich sind, verschiedene Maßnahmen ergreifen. Ein Ampelsystem, bei dem die wichtigsten und/oder dringendsten Maßnahmen rot markiert werden, eignet sich z. B. gut, um Prioritäten zu setzen und diese hervorzuheben.

### Kasten 12.1. Klare Zuständigkeiten für eine sichere Umsetzung von Prüfungsempfehlungen in Australien

Nach einer Prüfung durch das Australian National Audit Office (ANAO) wies das australische Landwirtschaftsministerium Mitgliedern der oberen Führungsebene die Verantwortung für die Umsetzung der einzelnen Empfehlungen und die dabei erzielten Fortschritte zu. Die übergreifende Rechenschaftsverantwortung wurde beim Deputy Secretary angesiedelt. Die benannten Verantwortlichen erstellten regelmäßige Fortschrittsberichte zur Umsetzung der Empfehlungen, wobei alle wichtigen Schritte vom Deputy Secretary genehmigt werden mussten.

Quelle: ANAO (2019[5]).

Prüfungsausschüsse, wie sie in der Privatwirtschaft üblich sind, können dabei helfen, die Umsetzung der Empfehlungen zu verfolgen. Solche Prüfungsausschüsse könnten die Führungsebene über die Angemessenheit des Rechenschafts- und Kontrollrahmens sowie den Stand der Umsetzung der Empfehlungen der ORKB beraten und so für mehr Sicherheit sorgen. Um wirksam arbeiten zu können, benötigen sie allerdings ein gewisses Maß an Unabhängigkeit und müssen regelmäßig tagen (Kasten 12.2).

### Kasten 12.2. Prüfungsausschüsse für den öffentlichen Dienst in Australien

Gemäß dem Australian Public Governance, Performance and Accountability Act (PGPA Act) 2013 ist jede öffentliche Einrichtung verpflichtet, einen Prüfungsausschuss einzurichten. Dieser Ausschuss muss aus mindestens drei Personen bestehen, deren Qualifikationen, Kenntnisse, Kompetenzen und Erfahrungen den Anforderungen der Funktion angemessen sein müssen. Die Mehrheit der Ausschussmitglieder muss unabhängig sein: Sie dürfen weder Amtsträger*innen noch Mitarbeiter*innen der betreffenden Einrichtung sein. Auch die Führungskräfte mit den weitreichendsten Befugnissen, die Leiter*innen der Finanzabteilung und der Gesamtorganisation, dürfen nicht im Prüfungsausschuss vertreten sein. Die Unabhängigkeit des Ausschusses vom Tagesgeschäft der Verwaltung fördert seine Objektivität und Unparteilichkeit und schützt die Mitglieder vor Interessenkonflikten, unbewussten Vorurteilen und ungebührlichem Einfluss von außen.

Sämtliche Funktionen des Prüfungsausschusses werden in einer Charta festgelegt. Sie umfassen z. B. die Prüfung der Angemessenheit der Finanzberichterstattung, der Leistungsberichterstattung, des Aufsichtssystems (einschließlich interner und externer Rechnungsprüfungen), des Risikomanagementsystems und des Innenrevisionssystems.

In Bezug auf die Rechnungsprüfungsfunktion darf ein Prüfungsausschuss

- die Amtsleitung zu internen Rechnungsprüfungsplänen beraten,
- Empfehlungen über die fachlichen Qualitätsstandards aussprechen, an die sich die internen Rechnungsprüfer*innen bei der Durchführung der Prüfungen halten sollen,
- die Angemessenheit der Reaktion der betreffenden Einrichtung auf interne und externe Rechnungsprüfungsempfehlungen überprüfen,
- den Inhalt der Berichte über interne und externe Rechnungsprüfungen prüfen, um für die Einrichtung relevante Informationen zu finden,
- die rechenschaftspflichtige Behörde zu bewährten Verfahren beraten.

Als Oberste Rechnungskontrollbehörde Australiens ist das Australian National Audit Office (ANAO) eingeladen, den Ausschusssitzungen als Beobachterin beizuwohnen. Über jede Sitzung wird ein Protokoll geführt, welches der Amtsleitung und dem ANAO weitergeleitet wird. Darüber hinaus halten die Ausschussmitglieder die oberen Führungskräfte über die Tätigkeiten des Prüfungsausschusses und die Fortschritte in ausgewählten Bereichen, z. B. im Zusammenhang mit der Umsetzung der Rechnungsprüfungsempfehlungen, auf dem Laufenden.

Quelle: Department of Finance (2018[6]).

Aufsichtsbehörden unterstützen nicht nur die Rechtmäßigkeit, Rechtschaffenheit, Wirksamkeit und Effizienz öffentlicher Einrichtungen, sondern können auch zu einer besseren (Integritäts-)Politik beitragen. Die Arbeit der ORKB im Bereich der Prüfung der Leistung der staatlichen Politik hat z. B. großes Potenzial, die Formulierung, die Umsetzung und die Evaluierung des Integritätssystems zu verbessern. Mit ihren externen Analysen unterstützen ORKB evidenzbasierte Reformen und Politikmaßnahmen mit objektiven Daten. Zudem sind sie dank ihrer Querschnittssicht in der Lage, die Wirksamkeit und Effizienz staatlicher (Integritäts-)Programme umfassend zu beurteilen (OECD, 2016[7]). Besonders relevant sind in diesem Zusammenhang die von ORKB durchgeführten Integritätsprüfungen. Dabei wird das Integritätsmanagement einzelner Einrichtungen oder auch die Umsetzung einschlägiger Vorschriften (z. B. zum Umgang mit Interessenkonflikten) geprüft. Auch ressortübergreifende Prüfungen der Umsetzung und Leistung der Integritätspolitik sind möglich, oder auch Prüfungen der gesamten Integritätsinfrastruktur eines Landes.

Durch die Ausübung wichtiger Kernfunktionen – wie z. B. der Durchführung von Integritätsprüfungen, der Überprüfung von Vermögens- und Interessenerklärungen oder der Bereitstellung ethischer Hilfestellung – können Aufsichtsbehörden ihre Position im Integritätssystem zur Förderung des institutionellen Lernens nutzen. Der Rechnungshof Österreich ist mit seinen Integritätsprüfungen öffentlicher Verwaltungen z. B. eine Schlüsselinstanz des nationalen Integritätssystems. Der Rechnungshof bewertet, ob die bestehenden Mechanismen geeignet sind, um innerhalb einer Einrichtung Korruption zu vermeiden, und veröffentlicht entsprechende Empfehlungen, um für mehr Transparenz zu sorgen und die Öffentlichkeit für das Thema zu sensibilisieren.[2] Informationen von Ombudsstellen können ebenfalls zur Verbesserung öffentlicher Dienstleistungen und Politikmaßnahmen beitragen, vor allem wenn die Einrichtungen sich aktiv bemühen, von den Untersuchungsergebnissen der Ombudsstellen zu lernen. Besonders hilfreich, um Änderungen in der Politik vorzuschlagen, sind dabei sogenannte Initiativuntersuchungen, bei denen die Ombudsstellen von sich aus Untersuchungen einleiten, ohne dass eine entsprechende Beschwerde eingegangen ist (International Ombudsman Institute, 2018[8]). Ziel einer Initiativuntersuchung ist es, zur Ursache eines Problems vorzudringen, das zu einer Reihe ähnlicher Beschwerden geführt hat. Dank der Ergebnisse einer solchen Untersuchung kann das Problem möglicherweise gelöst werden, bevor es eskaliert, oder es können Empfehlungen zu Fragen ausgesprochen werden, die mehrere Einrichtungen betreffen. Initiativuntersuchungen können einer Angelegenheit von öffentlichem Interesse mehr Aufmerksamkeit verleihen oder eine Diskussion über politische oder gesetzgeberische Fragen in Gang setzen. Außerdem kann in solchen Untersuchungen jenen Menschen eine Stimme gegeben werden, die ansonsten kaum gehört werden, weil ihnen möglicherweise keine Beschwerdeoption offensteht. Insofern tragen Initiativuntersuchungen zu einem besseren Zugang zur Politik bei (International Ombudsman Institute, 2018[8]).

Da ORKB und Ombudsstellen in der Regel verpflichtet sind, dem Gesetzgeber gegenüber Bericht über ihre Tätigkeiten zu erstatten, kann dieser die Umsetzung ihrer Empfehlungen aktiv unterstützen. So kann er z. B. einen Sonder- oder einen Unterausschuss einsetzen, um die Umsetzung der Empfehlungen regelmäßig zu beobachten, und die einzelnen Einrichtungen dazu verpflichten, entsprechende Fortschrittsberichte vorzulegen. Außerdem kann es für die Umsetzung sinnvoll sein, den Aufsichtsbehörden einen direkten Zugang zum Gesetzgeber sowie die Möglichkeit zu geben, die Ergebnisse ihrer Arbeit in den jeweiligen Ausschüssen und Plenarsitzungen vorzutragen.

Die Empfehlungen der Regulierungsbehörden richten sich zwar in erster Linie an die ihrer Aufsicht unterstehenden Rechtsträger, die entsprechenden Ministerien und Referate können die Umsetzung dieser

Empfehlungen aber ebenfalls kontrollieren. Im Rahmen des Monitorings kann ermittelt werden, in welchen Bereichen es zu den schwerwiegendsten oder häufigsten Verstößen kommt und wo politische Maßnahmen oder ein stärkeres Monitoring erforderlich sind. Die Empfehlungen von Regulierungsbehörden gelten insbesondere auch für Stellen, die für die Umsetzung der Integritätsstandards, für Effizienz und Transparenz sowie für die Vorschriften für den Umgang mit Interessenkonflikten zuständig sind (OECD, 2019[9]). Sobald die Empfehlung einer Regulierungsbehörde einen staatlichen Marktteilnehmer oder eine andere öffentliche Institution betrifft, kann die Umsetzung von den zuständigen Ministerien oder Referaten analysiert und beobachtet werden (OECD, 2019[9]).

Für die wirksame Vollstreckung von Verwaltungsgerichtsurteilen sind je nach Art und Inhalt des Urteils verschiedene Mechanismen erforderlich. Gibt ein Verwaltungsgericht etwa einer Beschwerde wegen behördlichen Schweigens statt, muss es eine verbindliche Frist setzen, bis zu der die betreffende Behörde der Beschwerde abhelfen muss. Um einer Beschwerde gegen die Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsakts abzuhelfen, braucht das Gericht weitreichende Befugnisse, um unrechtmäßige Maßnahmen und Entscheidungen einer Behörde vollumfänglich und wirksam aufzuheben. Diese Befugnisse umfassen:

- die Befugnis, unrechtmäßige Verwaltungsentscheidungen nicht nur aufzuheben, sondern sie auch durch ein rechtskräftiges Urteil des Gerichts zu ersetzen und die Sache damit abzuschließen
- die Befugnis, gegen Behörden oder einzelne Amtsträger*innen, die einem*einer Bürger*in oder einem Unternehmen durch ihr rechtswidriges Verhalten einen Schaden zufügten, Sanktionen wie z. B. ein Bußgeld zu verhängen

### *12.2.2. Beschwerden und Vorwürfe werden von den Aufsichtsbehörden wirksam behandelt*

Eine weitere wichtige Funktion von Aufsichtsbehörden ist die Bearbeitung von Beschwerden und Anschuldigungen (vgl. Kapitel 9 und 10). In der Regel sind es dabei die Ombudsstellen, die verpflichtet sind, Meldungen natürlicher und juristischer Personen über Verletzungen ihrer Freiheits- oder anderen Rechte durch eine öffentliche Einrichtung (einschließlich von Hinweisen auf Integritätsverletzungen) zu erfassen und zu bearbeiten. In manchen Ländern dienen Ombudsstellen sogar als Anlaufstelle für Whistleblower*innen und sind für deren Schutz verantwortlich. In Frankreich gibt es seit 2016 z. B. den Défenseur des droits, eine unabhängige Institution, die zum Schutz der Rechte und Freiheiten von Privatpersonen und zur Förderung der Gleichbehandlung gegründet wurde. Sie schützt die meldenden Personen und leitet sie an die zuständige Behörde weiter, die ihren Fall bearbeitet. Die Ombudsstelle bietet Hilfestellung zu verschiedenen Fragen, begleitet die Whistleblower*innen während der Prüfung ihres Falls durch die zuständige Behörde und schützt sie gegebenenfalls vor Repressalien (HATVP, 2019[10]).

Unabhängig davon, ob ein konkretes Mandat zur Integritätssicherung vorliegt oder nicht, erfordert die wirksame Bearbeitung von Beschwerden und Anschuldigungen immer einen klar geregelten Zugang zu den zuständigen Stellen und zügige Antworten. Ombudsstellen können die Hinweisgabe dabei erleichtern, indem sie verschiedene Meldekanäle bereitstellen und neben der persönlichen Einreichung z. B. auch schriftliche Meldungen oder Hinweise auf elektronischem Wege einschließlich Social Media zulassen. Desgleichen gilt für die Bearbeitung der Meldungen zwar nicht unbedingt eine Frist, doch sollte jede Beschwerde innerhalb eines angemessenen Zeitraums behandelt werden. Eine Dienstleistungscharta ist gut geeignet, die Hinweisgeber*innen über ihr Beschwerderecht, den Auftrag einer bestimmten Institution, den Umfang ihrer Zuständigkeit und ihre Dienstleistungsstandards im Hinblick auf Bearbeitungsfristen zu informieren.

Nach Prüfung und Annahme einer Beschwerde leitet die Ombudsstelle ihre Empfehlungen an die betreffende Behörde weiter und informiert die Hinweisgeber*innen über die von ihr ergriffenen Maßnahmen. Ein Monitoringmechanismus zur Überwachung der Umsetzung der Empfehlungen der Ombudsstelle ist dabei ebenfalls sehr wichtig (Kasten 12.3).

### Kasten 12.3. Monitoring der Umsetzung von Empfehlungen am Beispiel der Ombudsstelle Ontario

Im Office of the Ombudsman der Provinz Ontario wurde mit dem Special Ombudsman Response Team (SORT) eine besondere Ermittlungseinheit eingerichtet, die eingehende, systematische Untersuchungen durchführt. Ein wichtiger Bestandteil der Tätigkeiten dieser Einheit ist das Monitoring, das im Anschluss an die Ermittlungen durchgeführt wird und mit dem gewährleistet werden soll, dass die Empfehlungen der Ombudsstelle von den betreffenden Behörden umgesetzt und eingehalten werden. In jedem SORT-Bericht werden die betreffenden Behörden aufgefordert, innerhalb festgelegter Fristen schriftlich über ihre Fortschritte bei der Umsetzung der Empfehlungen zu berichten. In welchen Abständen Bericht zu erstatten ist, wird dabei auf Einzelfallbasis festgelegt, je nach den Umständen des Einzelfalls und der Art der Empfehlung. Die von den Behörden eingereichten Berichte werden von den Mitarbeiter*innen des SORT geprüft. Die Umsetzungsfortschritte werden dann im Jahresbericht oder auf der Website der Ombudsstelle veröffentlicht. Bei der Bewertung berücksichtigt das SORT auch andere Informationsquellen (wozu z. B. Interessengruppen kontaktiert werden). Zudem wird versucht, über Nachrichtenkanäle und Social Media die Öffentlichkeit einzubeziehen, damit sichergestellt ist, dass die Empfehlungen der Ombudsstelle beachtet werden.

Ist die Umsetzung der Empfehlungen nicht zufriedenstellend, wird im nächsten Schritt versucht, auf informellem und kooperativem Weg eine Lösung zu finden, bevor als letztes Mittel eine weitere Untersuchung eingeleitet wird.

Quelle: Office of the Ombudsman of Ontario (2017[11]).

Um für schnellere Reaktionen und mehr Offenheit zu sorgen, können die Aufsichtsbehörden ihre Kommunikationsstrategie verbessern und gezielt versuchen, die Öffentlichkeit stärker einzubeziehen. Nehmen die Bürger*innen sie deutlicher wahr und vertrauen sie ihnen, können die Aufsichtsbehörden möglicherweise einen stärkeren Effekt auf die Verwaltung ausüben. Dazu können sie verschiedene Kommunikationskanäle nutzen und ihre Empfehlungen z. B. in Form von Pressemitteilungen, Social-Media-Posts oder im Rahmen öffentlicher Vorträge verbreiten. Eine gute Möglichkeit, die Sichtbarkeit von Ombudsstellen zu erhöhen, ist außerdem eine stärkere Präsenz vor Ort. Die polnische Ombudsstelle organisiert z. B. regelmäßig regionale Konsultationen (Kasten 12.4).

### Kasten 12.4. Regionale Konsultationen der Ombudsstelle in Polen

Die nationale Ombudsstelle in Polen organisiert seit 2016 regionale Konsultationen, bei denen die Leitung und mehrere Mitarbeitende der Stelle verschiedene Kommunen im ganzen Land besuchen (49 im Jahr 2016, 58 im Jahr 2017, 38 im Jahr 2018). An den Treffen, die von Vertreter*innen der Wissenschaft und lokalen Organisationen der Zivilgesellschaft begleitet werden, können alle interessierten Bürger*innen teilnehmen. Beschwerden können direkt an die Beschäftigten der Ombudsstelle herangetragen werden, weshalb die Zahl der eingegangenen und untersuchten Fälle in den letzten Jahren systematisch gestiegen ist. Allein 2016 und 2017 wurden von insgesamt 52 551 bzw. 52 836 eingegangenen Beschwerden 25 642 bzw. 25 711 untersucht. Durch die regionalen Treffen ist es der Ombudsstelle gelungen, neue Bereiche zu ermitteln, in denen es zu Verletzungen der Rechte und Freiheiten der Bürger*innen kommt.

Quelle: Commissioner for Human Rights (2017[12]); Commissioner for Human Rights (2018[13]).

Was die Obersten Rechnungskontrollbehörden betrifft, reicht die Veröffentlichung von Rechnungsprüfungsberichten nicht aus, um das Vertrauen der Öffentlichkeit zu festigen. Die Funktion der Organe hat

sich gewandelt: Die Ergebnisse ihrer Datenerhebungen werden heute teilweise dafür verwendet, die Relevanz und Leistung öffentlicher Verfahren sowie mögliche Alternativen zu untersuchen, sodass manche ORKB inzwischen eine Rolle in der strategischen Vorausschau spielen. Ihre Ergebnisse und Empfehlungen fließen regelmäßig in die Politikformulierung ein (OECD, 2016[7]). Manche ORKB wirken an der Stärkung leistungsbezogener Personalmanagementsysteme und deren Umbau von laufbahn- zu positionsbasierten Systemen mit. Hier kann es aufgrund von Seitenwechseln zwischen Politik und Wirtschaft („Drehtüreffekt“) oder von Lobbyarbeit zu Korruptionsrisiken kommen. In Österreich und im Vereinigten Königreich führte die Bewertung der ORKB zu mehr Transparenz und Integrität bei öffentlich-privaten Partnerschaften und bei der öffentlichen Auftragsvergabe, einem besseren Schutz für Whistleblower*innen und stärkeren Garantien gegen ungebührliche Einflussnahme in öffentlichen Entscheidungsprozessen.

Als parlamentarische Kontrollorgane der Exekutive waren ORKB bislang meistens nicht verpflichtet, mit den Bürger*innen in Kontakt zu treten, da ihr Gegenüber hauptsächlich der Gesetzgeber war. Im Zuge ihres Rollenwandels hin zum wichtigsten öffentlichen Aufseher sollten sie sich aber aufgeschlossener gegenüber der Einbeziehung von Bürger*innen und ihren Beiträgen zeigen (OECD, 2017[14]). So könnten ORKB die Bürger*innen z. B. dazu befähigen, Beschwerden einzureichen und bestimmte Themen und Behörden für eine Prüfung vorzuschlagen. Außerdem könnten Bürger*innen und Organisationen der Zivilgesellschaft eingeladen werden, Rückmeldung zur Umsetzung der Empfehlungen der ORKB zu geben (UNDESA, 2013[15]).

Über ein systematisches Medienmonitoring nationaler, regionaler und lokaler Medien, die über ein mutmaßliches Fehlverhalten einer Behörde berichten, können ORKB, Ombudsstellen und Regulierungsbehörden ebenfalls Informationen erheben. Die Aufsichtsbehörden sind in solchen Fällen befugt, auch von Amts wegen, d. h. ohne formellen Antrag der betroffenen Bürger*innen, eine Untersuchung einzuleiten. Zu diesem Zweck können eigene Teams oder Referate eingerichtet werden, um per Medienmonitoring relevante Daten zu erheben.

Das Aufsichtsmandat von Verwaltungsgerichten könnte die Maßnahmen und Unterlassungen aller Einrichtungen umfassen, die öffentliche Funktionen ausüben. Die Fristen für die Einreichung eines Falls (Berufungen, Beschwerden gegen Verwaltungsmaßnahmen bzw. deren Unterlassung) müssen dabei lang genug sein, um der betroffenen Partei die Vorbereitung der Einreichung und die Erhebung aller erforderlichen Daten zu ermöglichen. Der Zugang zu gerechten Verwaltungsentscheidungen muss unbedingt gewährleistet werden. Die Gerichtsgebühren sollten niemanden daran hindern, ein Gericht anzurufen oder Rechtshilfe zu beanspruchen. Die Bearbeitung der Fälle innerhalb eines angemessenen Zeitraums hilft dabei zudem, das Vertrauen in das Gerichtssystem zu stärken. In manchen Ländern gelten für die Prüfung und/oder Entscheidung eines Falls durch ein Verwaltungsgericht bestimmte Fristen, die unter bestimmten Bedingungen und bei komplexen Umständen verlängert werden können.

Von Einzelpersonen vorgebrachte Beschwerden und Vorwürfe von Fehlverhalten gegen Einrichtungen, die ihrer Aufsicht unterstehen, können von den Regulierungsbehörden bei der Inspektionsplanung ebenfalls berücksichtigt werden. Die Regulierungsbehörden können sicherstellen, dass die nötigen Strukturen bestehen, damit die Bürger*innen ihre Beschwerden und Vorwürfe über verschiedene Kanäle (persönlich, schriftlich, per Telefon oder einem Formular auf der Website) einreichen können. Die Meldungen sollten kostenlos sein und der bürokratische Aufwand sollte auf das Nötigste beschränkt werden, d. h. im Wesentlichen auf Fallbeschreibung und Kontaktdaten. Sensibilisierungskampagnen über die verschiedenen Arten von Fehlverhalten und die damit verbundenen Risiken können dabei helfen, die Öffentlichkeit zu entsprechenden Hinweisen zu bewegen (Kasten 12.5). In jedem Fall sind die von Dritten erhaltenen Informationen sorgfältig zu prüfen, um zu unterscheiden, ob es sich um begründete Beschwerden handelt, die tatsächlich auf eine Rechtsverletzung hinweisen, oder aber um Beschwerden, die eine allgemeine Unzufriedenheit mit den Dienstleistungen einer Behörde ausdrücken (OECD, 2014[16]). Darüber hinaus kann es sinnvoll sein, Verfahren und Prozesse für die Bearbeitung von Beschwerden und Anschuldigungen vorzusehen, bei denen es dringende Hinweise auf ein bedeutendes und unmittelbares Risiko gibt (OECD, 2014[16]).

### Kasten 12.5. „Schlecht für dich und schädlich für alle“ – Sensibilisierung für das Recht auf Meldung von Fehlverhalten in Portugal

2014 startete die portugiesische Behörde für Arbeitsbedingungen (Autoridade para as Condiçôes de Trabalho – ACT) eine Sensibilisierungskampagne gegen Schwarzarbeit. Grund war der Anstieg der unangemeldeten Beschäftigung, den die Wirtschaftskrise offenbar nach sich gezogen hatte. Mit der Kampagne sollten Arbeitgeber und Beschäftigte dazu bewegt werden, nicht angemeldete Arbeitsverhältnisse in reguläre Beschäftigungsverhältnisse umzuwandeln. Neben Infopostern, Broschüren und Flyern, die an Beschäftigte und Unternehmen verteilt wurden, fanden auch Sensibilisierungsveranstaltungen für Arbeitgeber sowie für Schüler*innen der Grund- und Sekundarstufen statt. Auch ein Helpdesk und eine FAQ-Seite auf der Website der Behörde wurden eingerichtet. Ergänzend dazu wurden Anzeigen in der Presse und im Radio geschaltet. 2014/2015 wurden durch die Kampagne rd. 9 000 Fälle unangemeldeter Erwerbstätigkeit aufgedeckt und in reguläre Arbeitsverhältnisse umgewandelt.

Quelle: Europäische Plattform zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit, Practice fiche: Awareness-Raising Campaign, Portugal, https://ec.europa.eu/social/main.jsp?pager.offset=5&catId=1495&langId=en.

### *12.2.3. Gesetze und Rechtsvorschriften werden von den Aufsichtsbehörden unparteiisch durchgesetzt*

In der OECD-Empfehlung zu Integrität im öffentlichen Leben werden die zustimmenden Länder u. a. aufgefordert, „für die unparteiische Durchsetzung der Gesetze und Vorschriften (die für öffentliche und private Organisationen und Einzelpersonen bestehen können) durch die mit der Durchsetzung betrauten Behörden [zu] sorgen“ (OECD, 2017[1]). Diese Anforderung kann nur dann erfüllt werden, wenn die Regulierungsbehörden frei von ungebührlicher Einflussnahme politischer Entscheidungsträger*innen und von Interessengruppen agieren und sie insbesondere durch die gerichtliche Überprüfung ihrer Entscheidungen einer externen Rechenschaftspflicht unterliegen.

Bei der Unabhängigkeit von Regulierungsbehörden unterscheidet man zwei Dimensionen (OECD, 2018[17]): 1. die formale (de jure) Unabhängigkeit, nach der eine Regulierungsbehörde außerhalb der bürokratischen und hierarchischen Entscheidungskette eines Ministeriums bleibt, und 2. die tatsächliche (de facto) Unabhängigkeit, bei der es um die Selbstbestimmung der Behörde beim Ergreifen regulatorischer Maßnahmen geht (Hanretty, C. und C. Koop, 2012[18]).

Die formale Unabhängigkeit von Regulierungsbehörden kann dadurch gefördert werden, dass politische Entscheidungsträger*innen davon abgehalten werden, der Behörde Weisungen zu ihren Regulierungsmaßnahmen zu geben oder verbindliche Leitlinien dafür vorzugeben. Bei der Auswahl der zu inspizierenden Einrichtungen und bei der Wahl der zu ergreifenden Maßnahmen (einschließlich Sanktionen) kann den Regulierungsbehörden eine weitreichende Unabhängigkeit gewährt werden. Die Besetzung ihrer Leitungsgremien kann durch offene und transparente Verfahren für eine befristete Amtsdauer erfolgen, wobei frühzeitige Entlassungen nur beschränkt und aus gesetzlich verankerten Gründen möglich sein sollten. Darüber hinaus hängt die Unabhängigkeit der Regulierungsbehörden auch davon ab, wie eigenständig sie ihre internen Strukturen einschließlich des Personal- und Finanzmanagements gestalten dürfen.

Rechenschaft und Transparenz sind die andere Seite der Medaille der Unabhängigkeit (OECD, 2018[17]). Daher unterliegen Regulierungsbehörden verschiedenen Aufsichts- und Kontrollmechanismen, um sicherzustellen, dass sie die politischen Ziele, die die Regierung und der Gesetzgeber als im öffentlichen Interesse erachten, auch erreichen. Dabei können klar definierte Ziele, umfassende und aussagekräftige Leistungsindikatoren und eine regelmäßige Leistungsberichterstattung gegenüber dem Gesetzgeber – z. B. gesetzgeberischen Aufsichtsausschüssen, entweder direkt oder über Minister*innen – hilfreich sein (OECD, 2014[19]).

Der Grundsatz der Unabhängigkeit von Regulierungsbehörden bedeutet nicht, dass ihre Tätigkeiten nicht vom Staat beaufsichtigt werden. Ein Ministerium kann zwar z. B. bestimmte Leistungsziele und -vorgaben für eine Regulierungsbehörde in ihrem Arbeitsbereich festlegen dürfen, gleichzeitig jedoch nicht befugt sein, in das Tagesgeschäft und einzelne administrative Verfahren der Behörde einzugreifen. Die Ziele und Vorgaben können dabei größere politische Ziele und Prioritäten der Regierung oder auch bedeutende Risiken im jeweiligen Fachbereich betreffen. Außerdem können Regulierungsbehörden die Ministerien und Referate mit aktuellen Informationen über wichtige Korruptionsrisiken vor Ort oder regulatorische Schwachstellen versorgen.

Auch wenn die formale De-jure-Unabhängigkeit gute Voraussetzungen zur Förderung der De-facto-Unabhängigkeit schafft, kann sie das Risiko einer ungebührlichen Einflussnahme doch nicht gänzlich ausräumen (OECD, 2017[20]). Um diesem Risiko entgegenzuwirken, müssen die Regulierungsbehörden proaktiv eine starke Kultur der Unabhängigkeit aufbauen, die ihre tägliche Arbeit und das Verhalten der Mitarbeiter*innen leitet (OECD, 2014[19]). Laut einer OECD-Untersuchung der Governance-Regelungen von 130 Wirtschaftsregulierungsbehörden (von denen die meisten über Durchsetzungsbefugnisse verfügen) in 38 Ländern besteht zwischen der Unabhängigkeit und der Rechenschaft der Behörden ein positiver Zusammenhang. Das bestätigen auch die Ergebnisse der OECD-Erhebung zur Produktmarktregulierung aus dem Jahr 2013 (Koske et al., 2016[21]), laut der unabhängigere Regulierungsbehörden aus dem Wirtschaftsbereich stärkere Rechenschaftsstrukturen aufweisen. Die Korrelation wurde in allen geprüften Sektoren (Energieversorgung, elektronische Kommunikationsdienste, Schienen- und Luftverkehr sowie Wasserversorgung) festgestellt, wobei sie im Energiesektor und bei elektronischen Kommunikationsdiensten besonders stark ist (Casullo, L., A. Durand und F. Cavassini, 2019[22]).

Die Minderung des Risikos einer ungebührlichen Einflussnahme von Politiker*innen und regulierten Wirtschaftszweigen auf die Regulierungsbehörden erfordert formale Unabhängigkeitsgarantien und stärkt darüber hinaus die Selbstbestimmung der Behörden (OECD, 2018[17]). Daher ist es sinnvoll zu prüfen, welche Faktoren den Grad der tatsächlichen Unabhängigkeit der Behörden beeinflussen, wie in Tabelle 12.2 aufgeführt.

### Tabelle 12.2. Wichtige Faktoren für die De-facto-Unabhängigkeit von Regulierungsbehörden

| | |
|---|---|
| **Behörde – gewählte Amtsträger*innen** | Anteil der Fälle von Seitenwechsel („Drehtürfälle")[3] |
| | Häufigkeit der Kontakte |
| | Einfluss auf den Haushalt der Behörde |
| | Einfluss auf die interne Struktur der Behörde |
| | Einfluss der Parteizugehörigkeit auf die Ernennung von Amtsträger*innen |
| | Anfälligkeit der Behörde gegenüber politischer Einflussnahme – Fälle von vorzeitigem Ausscheiden aus Leitungsgremien |
| **Behörde – der Aufsicht unterstehende Unternehmen** | Anteil der Fälle von Seitenwechsel („Drehtürfälle") |
| | Häufigkeit der Kontakte |
| | Angemessenheit des Haushalts der Behörde für die jeweiligen Aufgaben |
| | Angemessenheit der institutionellen Ressourcen |
| | Inhaltliche Nähe der Tätigkeit der Mitglieder der Leitungsgremien |
| | Persönliche Verhältnisse und Beziehungen |

Quelle: Maggetti (2012[23]).

Um den Faktoren, die die Unabhängigkeit der Behörden beeinträchtigen, etwas entgegenzusetzen, entwickelten Länder wie Kanada und Norwegen eigene Richtlinien und Standards für die Führungskräfte von Regulierungsbehörden (vgl. Kasten 12.6 sowie Kapitel 13).

### Kasten 12.6. Standards für die Beschäftigung ehemaliger öffentlicher Amtsträger*innen in Kanada und Norwegen

**Kanada**: Neben Leitlinien für den Umgang mit Interessenkonflikten enthält die Directive on Conflict of Interest, die die frühere Policy on Conflict of Interest and Post-Employment ersetzt, eine Reihe von Verpflichtungen für Bedienstete, die aus dem öffentlichen Dienst austreten.

Vor ihrem Austritt sind alle öffentlich Bediensteten verpflichtet, potenzielle künftige Beschäftigungen oder Tätigkeiten, die einen Interessenkonflikt mit ihren Funktionen im öffentlichen Dienst verursachen könnten, offenzulegen. Die stellvertretenden Leiter*innen öffentlicher Einrichtungen sind außerdem verpflichtet, die Positionen in der internen Struktur anzugeben, bei denen durch einen Wechsel in die Privatwirtschaft ein besonders hohes Risiko eines Interessenkonflikts entsteht. Für diese Bediensteten wurde eine verpflichtende Sperrfrist von einem Jahr eingeführt.

Außer mit Zustimmung der stellvertretenden Leitung gelten für die betroffenen Personen in dem Zeitraum u. a. folgende Einschränkungen:

- Sie dürfen in Unternehmen, mit denen sie als öffentlich Bedienstete Kontakt hatten, weder einen Posten in einem Leitungsgremium noch eine andere Stelle annehmen.
- Sie dürfen solche Unternehmen weder vertreten noch in ihrem Namen handeln.
- Sie dürfen Kunden nicht auf der Grundlage von Informationen beraten, die nicht öffentlich zugänglich sind oder die sie im Rahmen einer öffentlichen Funktion erhalten haben.

Unter bestimmten Bedingungen darf die betreffende Person eine Freistellung oder eine Verkürzung der Sperrfrist beantragen.

**Norwegen**: Laut dem Gesetz über die Auskunftspflicht, Sperrfrist und Rekusation politischer Amtsträger*innen, öffentlich Bediensteter und hochrangiger Führungskräfte im öffentlichen Dienst (The Quarantine Act) und den Verordnungen zur Auskunftspflicht, Sperrfrist und Rekusation politischer Amtsträger*innen, öffentlich Bediensteter und hochrangiger Führungskräfte im öffentlichen Dienst gelten folgende Einschränkungen:

- *Vorübergehender Ausschluss* – Nach ihrem Austritt aus dem öffentlichen Dienst dürfen öffentlich Bedienstete und politische Amtsträger*innen für einen Zeitraum von sechs Monaten von keiner privatwirtschaftlichen Organisation beschäftigt werden, die in ihrem ehemaligen Zuständigkeitsbereich tätig ist. Als Ausgleich für dieses Beschäftigungsverbot erhalten sie während der Karenzzeit weiterhin ihr Gehalt.
- *Verbot der Beteiligung an bestimmten Fällen* – Ehemalige Bedienstete dürfen nach ihrem Austritt aus dem öffentlichen Dienst für einen Zeitraum von einem Jahr nicht an Fällen oder in Bereichen arbeiten, die in ihrem ehemaligen Zuständigkeitsbereich als öffentlich Bedienstete oder Politiker*innen liegen. Außerdem müssen die ausscheidenden Bediensteten ihren ehemaligen öffentlichen Arbeitgeber über jegliches Stellenangebot, das an sie herangetragen wird, informieren.

Für die Prüfung von Einzelfällen sind zwei unterschiedliche Systeme vorgesehen:

- Über Angelegenheiten in Verbindung mit Politiker*innen (Premierminister*in, Minister*innen, Staatssekretär*innen und politische Berater*innen) entscheidet ein unabhängiges Gremium (der Ausschuss für Einschränkungen bei der Beschäftigung ehemaliger Amtsträger*innen).
- Bei allen übrigen Bediensteten (öffentlich Bedienstete und hochrangige Führungskräfte im öffentlichen Dienst) entscheidet die zuständige Stelle vor Ort.

Quelle: Government of Canada (2012[24]); Government of Norway (2015[25]); Government of Norway (2015[26]).

Zügige, transparente und robuste Mechanismen für Beschwerden gegen wichtige Regulierungsentscheidungen sind ebenfalls erforderlich (OECD, 2014[19]). In der Praxis müssen Beschwerden sowohl gegen den Inhalt der Entscheidungen (z. B. die Verhängung von Sanktionen oder Bußgeldern gegen Marktteilnehmer) als auch gegen verfahrensrechtliche Aspekte möglich sein, insbesondere bei übermäßiger Inspektionsdauer oder anderen Verfahren, die von Aufsichtsbehörden durchgeführt werden. Auch gerichtliche Überprüfungen sind möglich, um die Inspektionstätigkeiten einer Behörde qualitativ zu beurteilen. Als wichtiger Qualitätsindikator gilt dabei der Anteil der Maßnahmen einer Regulierungsbehörde, der von den Gerichten bestätigt wird.

Andere Aufsichtsbehörden wie ORKB und Ombudsstellen sind teilweise ebenfalls damit beauftragt, die Tätigkeiten der Regulierungsbehörden zu prüfen. Während Ombudsstellen im Rahmen ihrer Inspektionen mögliche Menschenrechtsverletzungen untersuchen, sind ORKB befugt, die Wirksamkeit und Effizienz der von den Regulierungsbehörden durchgeführten Inspektionen zu prüfen. Darüber hinaus können Regulierungsbehörden auch unter die Transparenzregelung für öffentliche Einrichtungen fallen, sodass auch Einzelpersonen auf Informationen über ihre Tätigkeiten und Governance zugreifen können (vgl. Kapitel 13).

## 12.3. Herausforderungen

Die Herausforderungen bei der Stärkung des externen Aufsichtssystems können zwar je nach Kontext variieren, meistens stehen jedoch folgende zwei Themen im Vordergrund:

- zeitnahe Entscheidungen, insbesondere von Verwaltungsgerichten
- Reduzierung des Durchsetzungsaufwands und stärkere Wirksamkeit der Aufsicht durch risikobasierte Reformen

### *12.3.1. Zügige Entscheidungen*

Zu lange verwaltungsgerichtliche Verfahren verringern die Rechtssicherheit der Parteien, verursachen Zusatzkosten und schaden dem Vertrauen in die Justiz als einem wirksamen Aufsichtssystem. Lange Verzögerungen sorgen für ein Gefühl der Straffreiheit, vor allem wenn Ermittlungen nur eingeschränkt durchgeführt werden, keine Sanktionen verhängt werden oder Verfahren und Ermittlungen zwar eingeleitet, aber nicht vor Ablauf der Verjährungsfristen zum Abschluss gebracht werden. Verzögerungen bei Verwaltungsentscheidungen können die Folge übermäßig langer Verfahren einer bestimmten Instanz oder wiederholter Prüfungen derselben Sache durch mehrere Verwaltungs- und/oder Gerichtsinstanzen sein.

#### Kasten 12.7. Recht auf Schadensersatz bei übermäßig langen Gerichtsverfahren in Slowenien

Das Gesetz zum Schutz des Rechts auf ein Gerichtsverfahren ohne ungerechtfertigte Verzögerung gilt für alle Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren. Es sieht drei Rechtsbehelfe vor, die jede durch übermäßige lange Verfahren beeinträchtigte Partei in Anspruch nehmen kann:

- Aufsichtsbeschwerde zur Beschleunigung der Anhörung des Falls
- Antrag auf Festsetzung einer Frist für die Bearbeitung des Falls
- Forderung einer gerechten Entschädigung

Die finanzielle Entschädigung kann dabei zwischen 300 EUR und 5 000 EUR betragen, je nach der Komplexität des Falls, seiner Bedeutung für die verfahrensbeteiligte Partei und ihren Tätigkeiten im Lauf des Verfahrens.

Quelle: Republic of Slovenia (2006[27]).

Um zu verhindern, dass sich Verfahren zu stark in die Länge ziehen, muss die Arbeitsbelastung der Gerichte und der Richter*innen laufend beobachtet und ihre technische Ausrüstung verbessert werden. Gleichzeitig ist dafür zu sorgen, dass die von den Verzögerungen betroffenen Parteien Zugang zu wirksamen verfahrensrechtlichen Rechtsbehelfen erhalten. Dazu gehören z. B. die Einreichung spezieller Beschwerden zur Beschleunigung von Verfahren oder das Recht auf Schadensersatz für aus Verfahrensverzögerungen erwachsende Kosten. Auf der Grundlage der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte haben einige Länder entsprechende Rechtsvorschriften erlassen, die besondere Beschwerdeverfahren und einen Anspruch auf Schadensersatz vorsehen. In Slowenien z. B. wurde ein solches Gesetz 2006 erlassen (Kasten 12.7).

### *12.3.2. Reduzierung des Durchsetzungsaufwands und stärkere Wirksamkeit durch risikobasierte Reformen*

Um die unparteiische und wirksame Durchsetzung von Gesetzen und Verordnungen zu fördern, setzen Regulierungsbehörden zunehmend auf eine Kombination aus complianceorientierten Verfahren und Anreizmaßnahmen. Auch wenn Regulierungsbehörden notwendig sind, um öffentliche Güter zu schützen und regulatorische Ergebnisse zu verbessern, sorgt ihre Tätigkeit in den regulierten Branchen und Märkten doch für einen zusätzlichen Arbeits- und Kostenaufwand. Intelligente Durchsetzungssysteme sind für die Unternehmen weniger sichtbar und beschwerlich – und durch ihre höhere Wirksamkeit auch dem öffentlichen Interesse dienlicher. Die Reformen der letzten Jahrzehnte machen die Vielfalt der hier möglichen Lösungsansätze deutlich. Dazu gehören insbesondere:

- gemeinsame Planung von Inspektionen dank gemeinsamer IT-Systeme, an denen alle oder die meisten Aufsichtsbehörden teilnehmen
- risikobasierte Auswahl der zu prüfenden Einrichtungen, um die Gesamtanzahl der Inspektionen zu senken und die Wirksamkeit des Kontrollsystems insgesamt zu steigern; eine risikobasierte Auswahl erfordert fortschrittliche Methoden und den Zugang zu Daten vieler öffentlicher Einrichtungen
- Versorgung regulierter Einrichtungen mit klaren Leitlinien für „richtiges Verhalten“, einschließlich der Erarbeitung und Veröffentlichung von Checklisten für Inspektor*innen (Blanc, 2012[28])

Als Ergänzung zu klassischen Compliance-Instrumenten nutzen Regulierungsbehörden zunehmend auch Ergebnisse aus Verhaltensstudien, um Anreize und Normen zu gestalten (OECD, 2016[29]). So haben mehrere Einrichtungen und Regulierungsbehörden in verschiedenen Bereichen – von der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen bis hin zur Steuererhebung – in Studien zu ermitteln versucht, inwieweit die Einhaltung und Umsetzung von Vorschriften mithilfe verhaltenswissenschaftlicher Erkenntnisse verbessert werden könnten. Untersucht wurde dabei z. B., wie die Wirksamkeit formaler Vorschriften und Praktiken innerhalb öffentlicher Einrichtungen optimiert werden kann oder wie Anreize für der Aufsicht unterstehende Unternehmen und Bürger*innen geschaffen werden können. So wurden in den Bereichen Finanzprodukte und öffentliche Bauvorhaben etwa Lösungen erarbeitet, um Beschwerden einfacher beizulegen bzw. das bürgerschaftliche Engagement zu fördern. Verhaltenswissenschaftliche Erkenntnisse fördern aber nicht nur die Umsetzung und Compliance, sondern können auch dazu beitragen, die Wirksamkeit der Umsetzung besser zu evaluieren, Politiken und Reformen zielgerichteter zu gestalten und den Bedarf an Korrekturmaßnahmen zu verringern (OECD, 2017[30]).

## Literaturverzeichnis


ANAO (2019), "Implementation of Recommendations", *Audit Insights*, 14. November, Australian National Audit Office, https://www.anao.gov.au/work/audit-insights/implementation-recommendations (Abruf: 24. Januar 2020). [5]

Blanc, F. (2012), *Inspection Reforms: Why, How, and with What Results*, OECD, Paris, https://www.oecd.org/regreform/Inspection%20reforms%20-%20web%20-F.%20Blanc.pdf. [28]

Bovens, M. (2006), "Analysing and assessing public accountability: A conceptual framework", *European Governance Papers (EUROGOV)*, No. C-06-01, https://www.ihs.ac.at/publications/lib/ep7.pdf. [2]

Brezis, E. und J. Cariolle (2014), "The Revolving Door Indicator: Estimating the distortionary power of the revolving door", *U4 Brief*, No. 10, U4 Anti-Corruption Resource Centre, Bergen, https://www.u4.no/publications/the-revolving-door-indicator-estimating-the-distortionary-power-of-the-revolving-door.pdf. [31]

Casullo, L., A. Durand und F. Cavassini (2019), "The 2018 Indicators on the Governance of Sector Regulators – Part of the Product Market Regulation (PMR) Survey", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1564, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/a0a28908-en. [22]

Commissioner for Human Rights (2018), *Summary of the Report on the Activity of the Ombudsman in Poland in 2017*, Office of the Commissioner for Human Rights, Warschau, https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Summary_2017_EN.pdf. [13]

Commissioner for Human Rights (2017), *Summary of the Report on the Activity of the Commissioner for Human Rights in 2016*, Office of the Commissioner for Human Rights, Warschau, https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Summary_2016_EN.pdf. [12]

Department of Finance (2018), "Audit Committees", https://www.finance.gov.au/government/managing-commonwealth-resources/managing-risk-internal-accountability/duties/risk-internal-controls/audit-committees (Abruf: 1. August 2019). [6]

EUROSAI Task Force on Audit & Ethics (2017), *Audit of Ethics in Public Sector Organisations*, EUROSAI, http://www.eurosai-tfae.tcontas.pt/activities/Guidance/Activities/TFAE%20Guidelines%20to%20audit%20ethics/g-english-TFAEGuidelines%20to%20audit%20ethics.pdf. [33]

EUROSAI Task Force on Audit & Ethics (2014), *Auditing Ethics in the Public Sector*, EUROSAI, http://www.eurosai-tfae.tcontas.pt/activities/Papers/Activities/Auditing%20Ethics/TFAE_paper%20Auditing%20Ethics%20in%20Public%20Sector%20(EN).pdf. [32]

Government of Canada (2012), "Policy on Conflict of Interest and Post-Employment", https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=25178 (Abruf: 24. Januar 2020). [24]

Government of Norway (2015), *Act on the Duty of Information, Quarantine and Recusal for Politicians, Civil Servants and Senior Civil Servants (Quarantine Act)*, https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2015-06-19-70. [26]

Government of Norway (2015), *Regulations on the Duty of Information, Quarantine and Recusal for Politicians, Civil Servants and Senior Civil Servants*, https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2015-12-02-1380?q=Forskrift%20til%20lov%20om%20informasjonsplikt,. [25]

Hanretty, C. und C. Koop (2012), "Measuring the Formal Independence of Regulatory Agencies", *Journal of European Policy*, Vol. 19/2, S. 198-2016, http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2011.607357. [18]

HATVP (2019), *Ethics Guide: Handbook for public managers and Ethics Officers*, Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, Paris, http://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2019/09/EthicsGuide_WEB.pdf. [10]

International Ombudsman Institute (2018), "Own Initiative Investigations", *IOI Best Practice Paper*, Issue 3, International Ombudsman Institute, Wien, https://www.theioi.org/downloads/1o75d/BPP_Issue%203_own%20initiative%20investigations_July%202018.pdf. [8]

Koske, I. et al. (2016), "Regulatory management practices in OECD countries", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1296, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/5jm0qwm7825h-en. [21]

Maggetti, M. (2012), *Regulation in Practice: the de facto independence of regulatory agencies*, ECPR Press, Colchester, http://dx.doi.org/10.5167/uzh-66106. [23]

OECD (2019), "OECD Recommendation on Guidelines on Anti-Corruption and Integrity in State-Owned Enterprises", OECD, Paris, http://www.oecd.org/corporate/OECD-Guidelines-Anti-Corruption-Integrity-State-Owned-Enterprises.htm (Abruf: 2. Oktober 2019). [9]

OECD (2018), *OECD-Ausblick Regulierungspolitik 2018 – Auszugsweise Übersetzung*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264307988-de. [17]

OECD (2017), *Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264270480-en. [30]

OECD (2017), *Mexico's National Auditing System: Strengthening Accountable Governance*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264264748-en. [14]

OECD (2017), *OECD-Empfehlung des Rats zu Integrität im öffentlichen Leben*, OECD, Paris, https://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity. [1]

OECD (2017), "Policy measures to prevent policy capture", in *Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264065239-5-en. [20]

OECD (2016), *Protecting Consumers through Behavioural Insights: Regulating the Communications Market in Colombia*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264255463-en. [29]

OECD (2016), *Supreme Audit Institutions and Good Governance: Oversight, Insight and Foresight*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264263871-en. [7]

OECD (2014), *Regulatory Enforcement and Inspections*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264208117-en. [16]

OECD (2014), *The Governance of Regulators*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264209015-en. [19]

Office of the Ombudsman of Ontario (2017), *Ombudsman Strategies for Getting to Yes and Beyond: Acceptance and Implementation of Recommendations*, https://www.ombudsman.on.ca/resources/speeches-and-articles/articles/2017/ombudsman-strategies-for-getting-to-yes-and-beyond-acceptance-and-implementation-of-recommendati (Abruf: 24. Januar 2020). [11]

Pelizzo, R. und F. Stapenhurst (2013), *Government Accountability and Legislative Oversight*, Routledge, New York, http://dx.doi.org/10.4324/9781315850610. [4]

Republic of Slovenia (2006), *Act on the Protection of the Right to a Trial without Undue Delay of the Republic of Slovenia*, http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/mp.gov.si/zakonodaja/angleski_prevodi_zakonov/121212_Act_on_the_Protection_of_the_Right_to_a_Trial_without_Undue_Delay_eng.pdf. [27]

Schedler, A., L. Diamond und M. Plattner (1999), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner Publishers. [3]

UNDESA (2013), *Citizen Engagement Practices by Supreme Audit Institutions: Compendium of Innovative Practices of Citizen Engagement by Supreme Audit Institutions for Public Accountability*, Vereinte Nationen, Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten, New York, https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/Compendium%20of%20Innovative%20Practices%20of%20Citizen%20Engagement%202013.pdf. [15]

## Anmerkungen

[1] ORKB mit Rechtsprechungsbefugnis sind auch berechtigt, Durchsetzungsmaßnahmen zu ergreifen.

[2] Für einen ausführlichen Überblick über Prüfungstätigkeiten rund um Integritätsfragen einschließlich Länderfallstudien siehe (EUROSAI Task Force on Audit & Ethics, 2014[32]). Orientierungshilfen für die Durchführung von Integritätsprüfungen bietet (EUROSAI Task Force on Audit & Ethics, 2017[33]).

[3] Folgende drei Formen von Seitenwechsel sollten berücksichtigt werden: 1. Wechsel vom öffentlichen Dienst in die Wirtschaft: ehemalige Bedienstete der Behörde, die jetzt für ihrer Aufsicht unterstehende Unternehmen arbeiten; 2. Wechsel von der Wirtschaft in den öffentlichen Dienst: ehemalige Führungskräfte eines der Aufsicht der Behörde unterstehenden Unternehmens, die eine öffentliche Funktion übernehmen; 3. Wechsel von der Wirtschaft in den öffentlichen Dienst und wieder zurück: Kombination aus 1 und 2 (Brezis, E. und J. Cariolle, 2014[31]).

# 13 Partizipation

In diesem Kapitel wird der Begriff „Partizipation“ erläutert, der in der Empfehlung des Rates der OECD zu Integrität im öffentlichen Leben als ein wichtiger Grundsatz verankert wurde. Es wird gezeigt, wie Transparenz und offenes Regierungshandeln verbessert werden können, wie das individuelle Recht auf Auskunft gestärkt werden kann und wie eine sinnvolle Einbeziehung verschiedener Akteure in den politischen Entscheidungsprozess gelingen kann. Außerdem wird erörtert, wie *policy capture* vermieden werden kann, z. B. durch einen angemessenen Umgang mit Interessenkonflikten und mehr Transparenz in der Lobbyarbeit sowie bei der Parteien- und Wahlkampffinanzierung. Ein weiterer wichtiger Faktor für Partizipation und Rechenschaft sind geeignete Standards und Rahmenbedingungen, die dafür sorgen, dass es zivilgesellschaftliche Akteure gibt, die ein wachsames Auge haben (sog. Watchdog-Organisationen). Abschließend wird auf verschiedene im Zusammenhang mit Partizipation auftretende Herausforderungen eingegangen, darunter die Frage, wie dem Beitrag der betroffenen Akteure Gewicht verliehen werden kann und welche Vorschriften bei Seitenwechseln zwischen Politik und Wirtschaft wirkungsvoll sind.

## 13.1. Warum ist Partizipation wichtig?

Die Politik ist das zentrale Element der Beziehung zwischen Staat und Bürger*innen. Sie hat maßgeblichen Einfluss auf die Lebensqualität der Menschen im Alltag. Der Auftrag politischer Entscheidungsträger*innen ist deshalb, im Interesse der Allgemeinheit zu handeln – in der Praxis müssen sie jedoch die legitimen Interessen vieler verschiedener Gruppen miteinander vereinbaren und den Nutzen und die Kosten ihrer Politik für diese verschiedenen Gruppen im Auge haben. In den meisten Fällen gibt es dabei Gewinner und Verlierer – echte Win-win-Situationen sind selten. Aus diesem Kontext heraus entstehen Anreize und Möglichkeiten zur Beeinflussung öffentlicher Entscheidungen zum Vorteil einzelner Interessengruppen, wodurch andere vom öffentlichen Entscheidungsprozess ausgeschlossen werden können.

Die Durchsetzung des Auskunftsrechts der Bürger*innen durch Transparenz und Informationszugang sowie die inklusive und faire Einbeziehung von betroffenen Akteuren, Interessengruppen, Medien und Watchdog-Organisationen sind wichtige Instrumente, um gleiche Bedingungen für alle zu schaffen und sachlich fundierte Entscheidungen zu treffen. Auch Integrität und Transparenz in der Lobbyarbeit und bei der Parteien- und Wahlkampffinanzierung sowie der richtige Umgang mit Interessenkonflikten bzw. deren Vermeidung tragen dazu bei, eine Vereinnahmung des politischen Entscheidungsprozesses durch Partikularinteressen zu verhindern.

In ihrer Empfehlung zu Integrität im öffentlichen Leben fordert die OECD die Staaten dazu auf, „zur Förderung der Rechenschaftspflicht und des öffentlichen Interesses die Transparenz und das Engagement der Akteure auf allen Ebenen des politischen Prozesses und des Politikzyklus [zu] unterstützen, insbesondere indem sie

a) Transparenz und offenes Regierungshandeln fördern und auch den Zugang zu Informationen und Open Data gewährleisten sowie für fristgerechte Reaktionen auf Informationsanfragen sorgen;
b) allen Akteuren, einschließlich des Privatsektors, der Zivilgesellschaft und Einzelpersonen, Zugang zur Erarbeitung und Umsetzung öffentlicher Maßnahmen und Gesetzgebung gewähren;
c) durch die Bewältigung von Interessenkonflikten vermeiden, dass öffentliche Maßnahmen und Gesetzgebung von kleinen Interessengruppen vereinnahmt werden, und für Transparenz in der Lobbyarbeit und bei der Finanzierung politischer Parteien und von Wahlkämpfen sorgen;
d) eine Gesellschaft fördern, zu der auch Organisationen mit Kontrollfunktion, Bürgergruppen, Gewerkschaften und unabhängige Medien gehören“ (OECD, 2017[1]).

## 13.2. Was ist Partizipation?

Mehr Partizipation im politischen Entscheidungsprozess bedeutet mehr Prüfung durch die Öffentlichkeit, mehr Rechenschaft und mehr Information für die Bürger*innen. Um eine starke Beteiligung der Öffentlichkeit sicherzustellen, müssen folgende Bedingungen geschaffen werden:

- Das Regierungshandeln ist offen und transparent, wodurch ein zügiger und uneingeschränkter Zugang zu Informationen und offenen Verwaltungsdaten möglich ist.
- Betroffene Akteure können sich in die Gestaltung, Umsetzung und Evaluierung von Politikmaßnahmen einbringen.
- Es gibt robuste Verfahren, um eine Vereinnahmung durch einzelne Interessengruppen (*policy capture*) zu verhindern.
- Das rechtliche, politische und öffentliche Umfeld schafft zivilgesellschaftliche Handlungsspielräume und fördert so eine starke Zivilgesellschaft.

### *13.2.1. Das Regierungshandeln ist offen und transparent, wodurch ein zügiger und uneingeschränkter Zugang zu Informationen und offenen Verwaltungsdaten möglich ist*

Transparenz ist für die Integrität in der öffentlichen Verwaltung unabdingbar, denn sie erhöht die Kosten von Verschleierung und Betrug in Verbindung mit Korruption. Aus verhaltenspsychologischer Sicht kann Transparenz außerdem dazu beitragen, unethisches Verhalten zu unterbinden: Zu wissen, dass das eigene Verhalten sichtbar ist und möglicherweise beobachtet wird, lässt ein Gefühl der Verantwortung entstehen, das sich schwer mit unethischem Verhalten vereinbaren lässt (OECD, 2018[2]). Offenes Regierungshandeln (Open Government), der Zugang zu Informationen und offene Verwaltungsdaten sind drei wichtige Bausteine zur Gewährleistung von Transparenz und Rechenschaft.

#### *Open Government*

Die OECD definiert Open Government als eine Kultur der Regierungsführung, die – geleitet von den Grundsätzen der Transparenz, Integrität, Rechenschaftspflicht und Teilhabe – die Demokratie sowie inklusives Wachstum fördert (OECD, 2017[3]). Die wichtigsten Grundsätze des Open-Government-Ansatzes sind in der Empfehlung des Rates der OECD zu Open Government aufgeführt. Sie umfassen:

- Transparenz – d. h. die Offenlegung und damit gegebene Zugänglichkeit einschlägiger Regierungs- und Verwaltungsdaten
- Integrität – d. h. die konsequente Ausrichtung des öffentlichen Sektors auf gemeinsame ethische Werte, Prinzipien und Normen sowie deren Befolgung zur Wahrung des öffentlichen Interesses, das Vorrang vor privaten Interessen haben muss
- Rechenschaft – d. h. die Aufgabe bzw. Pflicht staatlicher Instanzen, die Bürger*innen über die Entscheidungen, die sie treffen, zu informieren und ihnen über die Tätigkeit und Leistung der gesamten Regierung und Verwaltung und der öffentlich Bediensteten Bericht zu erstatten
- Akteursbeteiligung – d. h. alle Formen der Einbindung der betroffenen Akteure in den Politikzyklus und die Konzipierung und Erbringung von Dienstleistungen, einschließlich durch Bereitstellung von Informationen, Konsultation und Einbeziehung (OECD, o. J.[4])

Leitlinien sowie Strukturen und Mechanismen zur Umsetzung, Koordinierung und Evaluierung von Politikmaßnahmen (z. B. Strategien und Aktionspläne, Taskforces oder Referate, Plattformen oder Portale, Datenbanken, Dashboards, Toolkits usw. zu Open Government oder zur Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung) helfen öffentlichen Einrichtungen dabei, die Grundsätze des offenen Regierungshandelns in ihrem Arbeitsalltag anzuwenden (OECD, o. J.[4]).

#### *Zugang zu Informationen*

Bei Gesetzen zum Informationszugang – einem weiteren wichtigen Faktor für Transparenz – muss das richtige Gleichgewicht zwischen dem Zugang zu Informationen und dem Recht auf Privatsphäre einerseits und der notwendigen Vertraulichkeit von Informationen, deren Offenlegung dem öffentlichen Interesse schaden könnte, andererseits gefunden werden. Zusätzlich zu diesem Balanceakt erfordert ein wirksames System zur Gewährleistung des Informationszugangs einen förderlichen Rechtsrahmen, eine klare Definition und Begrenzung der Ausnahmen und Verfahrenshürden, angemessene Ressourcen und zeitnahe Antworten.[1]

##### Förderliche rechtliche Rahmenbedingungen für den Informationszugang

Ein förderlicher Rechtsrahmen schützt das Recht auf Zugang zu Verwaltungsdaten. Der Informationszugang einschließlich der entsprechenden Ausnahmen und Einschränkungen kann in verschiedenen Teilen des Rechts- und Regulierungsrahmens geregelt sein – z. B. in Gesetzen über den Zugang zu Verwaltungsdaten, in Datenschutzgesetzen oder in Medienverordnungen und Vorschriften zum Schutz von

Geschäftsgeheimnissen. Aufgrund von Überschneidungen oder abweichenden Definitionen und Rahmenkonzepten kann dies ein Hindernis für die Umsetzung des Informationszugangs sein. Ein einheitlicher Rahmen für die verschiedenen Bestimmungen erleichtert die Auslegung und Umsetzung und sorgt gleichzeitig dafür, dass Anträge auf Informationszugang wirksam und effizient bearbeitet und beantwortet werden können. Um eine wirksame Umsetzung zu gewährleisten, kann dieser Rechtsrahmen durch folgende Elemente ergänzt werden:

- institutionelle Richtlinien für Bearbeitungsfristen, die gegebenenfalls auch kürzer als die gesetzlichen Fristen sein können
- Gewährleistung eines kostenlosen oder bedingt kostenlosen Zugangs zu Informationen oder Beschränkung der Gebühren auf einen Betrag, der dem Informationszugang nicht hinderlich ist
- Informationsmanagement unter Berücksichtigung der Qualität, des Schutzes und der Sicherheit der Daten
- aktive Verbreitung der Informationen (z. B. über Informationskampagnen, Printmedien oder Rundfunk und Fernsehen) und Vorgaben zu deren Darstellung (z. B. Leitfäden, Styleguides usw.)
- Leitlinien für den Kontakt mit Bürger*innen (OECD, 2001[5])

Um die Umsetzung der Gesetze zum Informationszugang bestmöglich zu unterstützen, können die Zuständigkeiten für die Umsetzung, die Kontrolle und die Durchsetzung der Bestimmungen auf die nationale, subnationale und institutionelle Ebene verteilt werden (vgl. Kapitel 2). Aufsichtsfunktionen wie Informationsbeauftragte oder Ombudsstellen können ebenfalls dabei helfen, Beschwerden zu prüfen, zu bearbeiten und zu untersuchen (vgl. Kapitel 12) und Reformempfehlungen zu formulieren (OECD, 2001[5]).[2]

### Begrenzung von Ausnahmen und Verfahrenshürden

Die Ausnahmen, die in Bezug auf den Zugang zu bestimmten Verwaltungsdaten gelten, sind in den OECD-Ländern meistens im rechtlichen und regulatorischen Rahmen verankert. Ziel solcher Ausnahmen ist es, sensible Daten und Informationen zu Fragen der nationalen Sicherheit, personenbezogene Daten und Geschäftsgeheimnisse zu schützen (OECD, 2018[6]). Indem diese Ausnahmen auf spezifische, klar definierte Bereiche beschränkt werden, wird sichergestellt, dass der offene Datenzugang die Regel bleibt. Dabei kann festgelegt werden, dass die vorgenannten oder andere Gründe nicht dazu dienen können, das Recht der Bürger*innen auf Zugang zu Verwaltungsdaten ungebührlich einzuschränken.

Der Staat kann eine Identifizierung oder einen Interessennachweis verlangen, um die Auskunftsanfragen zu prüfen und zu priorisieren. Sehr aufwendige Verfahren können jedoch Hürden schaffen. Werden nur zwingend erforderliche Informationen verlangt oder sind auch anonyme Anträge möglich, kann dieses Risiko umgangen werden. Dies ist allerdings nur begrenzt möglich, wenn für die Bearbeitung des Antrags die Offenlegung der Identität erforderlich ist. In der Frage der Anonymität verfolgen die OECD-Länder teilweise unterschiedliche Ansätze. Im Vereinigten Königreich und Kanada sind anonyme Anträge z. B. de facto möglich, während der Schutz der Anonymität in Estland und Finnland durch spezifische, in den einschlägigen Rechtsvorschriften zur Informationsfreiheit verankerte Bestimmungen gesichert ist (OECD, 2018[6]).

Eine weitere Hürde für die Stellung eines Informationsantrags können die Gebühren sein, die für den Zugang zu Verwaltungsdaten erhoben werden. Die Höhe dieser Gebühren hängt meistens von der Anzahl der produzierten bzw. reproduzierten Seiten oder von der für die Bearbeitung des Antrags erforderlichen Zeit ab. Im Interesse einer wirksamen Öffnung des Zugangs zu Verwaltungsdaten sollten solche Gebühren abgeschafft werden, um einen gerechten und zeitnahen Zugang zu Verwaltungsdaten und deren weitere Nutzung sicherzustellen.

#### Ausreichende Ressourcen zur Gewährleistung des Informationszugangs

Ausreichende (personelle und finanzielle) Ressourcen versetzen öffentliche Einrichtungen in die Lage, proaktiv Informationen zu erstellen und zu veröffentlichen und Anträge zeitnah zu bearbeiten. Staatliche Stellen können zudem in Umsetzungsinstrumente wie elektronische Tools, Register, Portale und andere Anwendungen investieren, die den Zugang zu Verwaltungsdaten ermöglichen. Solche Informationssysteme sind enorm wichtig, um das Recht auf Informationszugang zu gewährleisten, und können außerdem dabei helfen, die vorgenannten Herausforderungen zu umgehen, indem anonyme Anträge oder der sofortige und kostenlose Zugang zu Verwaltungsdaten oder deren Weiterverwendung ermöglicht werden.

#### Zeitnahe Beantwortung der Anträge auf Informationszugang

Durch die Festlegung von Beantwortungsfristen kann sichergestellt werden, dass beantragte Informationen zeitnah bereitgestellt werden. Eine feste Bearbeitungsfrist (von höchstens 20 Werktagen) ist in fast allen OECD-Ländern gängige Praxis. In Estland beträgt die Frist z. B. 5 Tage, in Portugal 10 Tage, in Finnland und Polen 15 Tage und in Slowenien sowie im Vereinigten Königreich 20 Tage (OECD, 2018[6]).

Zusätzlich zur Festlegung von Bearbeitungsfristen kann der Staat auch Methoden der digitalen Verwaltung und andere digitale Technologien nutzen, um die Anträge schneller zu bearbeiten. Eine Website oder ein Datenportal können den Zugang oder die Antragstellung beispielsweise deutlich erleichtern. Eine hohe Benutzungsfreundlichkeit ist dabei entscheidend, damit möglichst viele Bürger*innen die Seiten nutzen. Dazu kann es notwendig sein, die Anzahl der Ordner oder Links bis zur Anzeige der gewünschten Informationen zu verringern, Datenmengen und Seiten eindeutig zu kennzeichnen oder Filter anzubieten, um die Daten zu sortieren.

### *Offene Verwaltungsdaten*

Werden Verwaltungsdaten in einem maschinenlesbaren offenen Format proaktiv und möglichst kostenlos veröffentlicht, können sie die Gestaltung und Erbringung öffentlicher Maßnahmen und Leistungen verbessern (OECD, 2018[7]). Außerdem können die Tätigkeiten, die Ausgaben und die Funktionsweise der öffentlichen Verwaltung durch den erweiterten Zugriff auf offene Verwaltungsdaten, die gemeinsame Nutzung der Daten und deren Weiterverwendung besser nachvollzogen und beobachtet werden.

Die Bereitstellung offener Verwaltungsdaten beruht auf dem Open-by-default-Prinzip. Dieser Grundsatz und die geltenden Ausnahmen in Bezug auf Datenschutz, Ethik und den Schutz der Privatsphäre sind im Rechts- und Regulierungsrahmen fest verankert. Um diesen Rahmen zu stärken, sollten die Länder folgende Grundsätze in Erwägung ziehen, die von Regierungen, Zivilgesellschaft und Sachverständigen in der Internationalen Open-Data-Charta (o. J.[8]) definiert wurden:

- standardmäßig offen („open by default“)
- zeitnah und umfassend
- für alle zugänglich und verwendbar
- vergleichbar und interoperabel
- förderlich für eine bessere Governance und stärkere Einbeziehung der Bürger*innen
- förderlich für inklusive Entwicklung und Innovation

Neben dem Bekenntnis zur Veröffentlichung von Regierungs- und Verwaltungsdaten können auch eine Strategie und ein Aktionsplan dabei helfen, die Open-Data-Politik in die Praxis umzusetzen und auf konkrete Ziele hinzuarbeiten (OECD, 2018[7]). So entwickelten Irland und Polen z. B. nationale Open-Data-Strategien, während andere Länder[3] unter dem Dach der Open Government Partnership (OGP) konkrete Aktionspläne zur Öffnung ihrer Verwaltungsdaten aufstellten. Um gegenüber zivilgesellschaftlichen Partnern und der Öffentlichkeit Rechenschaft abzulegen, wird die Umsetzung dieser Aktionspläne im Rahmen der OGP bewertet und die Ergebnisse werden in Fortschrittsberichten zusammengefasst. Aufbauend auf

diesen Strategien und Aktionsplänen können Behörden, Unternehmen, Privatpersonen, die Zivilgesellschaft und Investigativjournalist*innen auch neue Inhalte entwerfen und Partnerschaften gründen, um die Öffnung der Verwaltungsdaten voranzutreiben.

Damit die veröffentlichten Daten tatsächlich sinnvoll genutzt werden können, müssen die bereitgestellten Datensätze (z. B. Steuer-, Vergabe- und Haushaltsdaten) einen hohen Informationswert und eine hohe Datenqualität (hinsichtlich Genauigkeit, Einheitlichkeit, Verständlichkeit und Aktualität) aufweisen. Außerdem sollten die Nachfrage nach den Daten und deren Weiterverwendung aktiv gefördert werden (Ubaldi, 2013[9]). Eine stärkere Einbindung von verschiedenen Akteuren – z. B. mit Daten arbeitenden Journalist*innen – in Open-Government-Data-Initiativen begünstigt dabei ebenfalls die Weiterverwendung von Daten für Ziele der Integritätssicherung (OECD, 2017[10]).

Konkrete Open-Government-Data-Initiativen zur Förderung der Integrität im öffentlichen Leben können sein:

- offene Auftragsvergaben, die es Bürger*innen, Zivilgesellschaft, Journalist*innen und Wissenschaftler*innen ermöglichen, die Verwendung öffentlicher Mittel zu prüfen, Entscheidungen und die Wirksamkeit öffentlicher Ausgaben zu beobachten und Korruptionsrisiken zu erkennen
- offene Haushalte, um die Rechenschaftspflicht staatlicher Instanzen, die ergebnisorientierte Budgetierung und die Haushaltstransparenz zu stärken
- andere Open-Data-Initiativen zur Integritätssicherung und Bekämpfung von Korruption, die es Bürger*innen, Zivilgesellschaft, Journalist*innen sowie Wissenschaft und Forschung ermöglichen, die Transparenz und Integrität der Lobbyarbeit, der Parteien- und Wahlkampffinanzierung, der Vermögens- und Interessenerklärungen öffentlich Bediensteter sowie der Offenlegung der wirtschaftlichen Eigentümer*innen usw. zu überwachen (OECD, 2018[7])

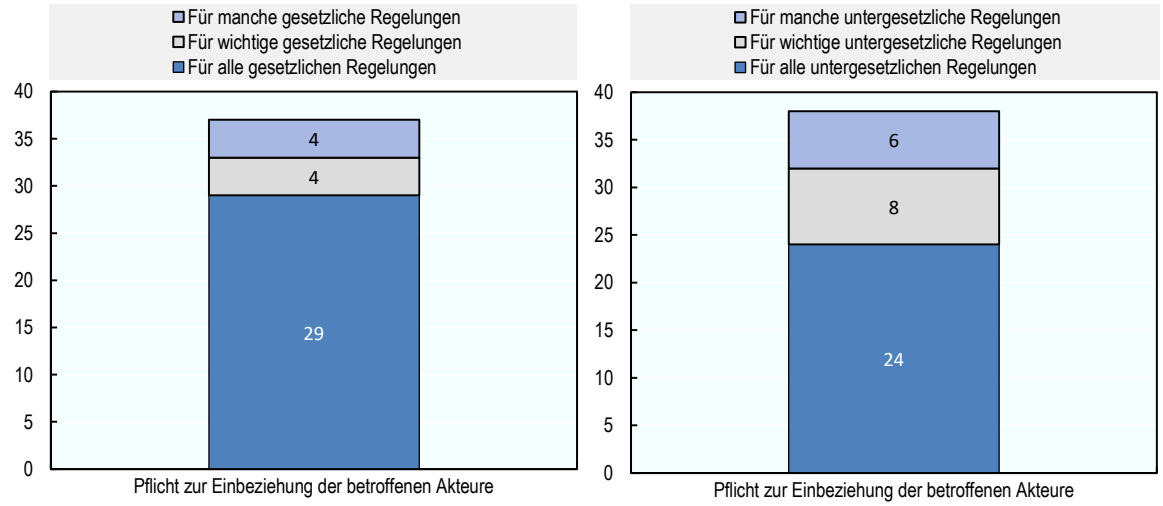
Voraussetzung für den Erfolg von Initiativen zur Öffnung der Regierungs- und Verwaltungsdaten ist das aktive bzw. proaktive Engagement öffentlicher Stellen, die die Bedürfnisse der Nutzer*innen zu verstehen suchen und auf sie eingehen und neue Partnerschaften, Initiativen und Veranstaltungen organisieren, um die Weiterverwendung der Daten zur Sicherung der Integrität zu fördern.

### *13.2.2. Betroffene Akteure können sich in die Gestaltung und Umsetzung von Politikmaßnahmen einbringen*

Unter Akteursbeteiligung versteht man die Einbeziehung aller wichtigen Akteure (staatliche Instanzen, Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Bürger*innen) in sämtliche Phasen des politischen Entscheidungsprozesses sowie in die Gestaltung und Erbringung von Dienstleistungen (OECD, o. J.[4]). Sie wird gewährleistet, indem diesen Akteuren alle relevanten Informationen zur Verfügung gestellt werden und ihre Beiträge genutzt werden, um die Qualität der Politik zu verbessern (OECD, 2018[11]). Echte Akteursbeteiligung schützt das öffentliche Interesse, macht die Politik inklusiver, schafft ein Gefühl politischer Eigenverantwortung und kann zudem ein Innovationstreiber sein. Staatliche Stellen können empirische Daten erheben und prüfen, um Analysen durchzuführen, politische Alternativen auszuloten, Erwartungen zu messen und wertvolle Informationen für ihre Entscheidungsfindung zu erhalten (OECD, 2018[11]).

Auf nationaler Ebene kann die Pflicht zur Einbeziehung der betroffenen Akteure in verschiedenen staatlichen Instrumenten verankert sein, z. B. in gesetzlichen Bestimmungen, in der Verfassung oder in verpflichtenden Leitlinien. Die Pflicht zur Akteursbeteiligung kann sowohl gesetzliche als auch untergesetzliche Regelungen betreffen, wie in Abbildung 13.1 erläutert. In manchen Ländern gelten für untergesetzliche Regelungen weniger strenge formelle Vorgaben, sodass für sie seltener Konsultationen durchgeführt werden als für gesetzliche Regelungen (OECD, 2018[11]).

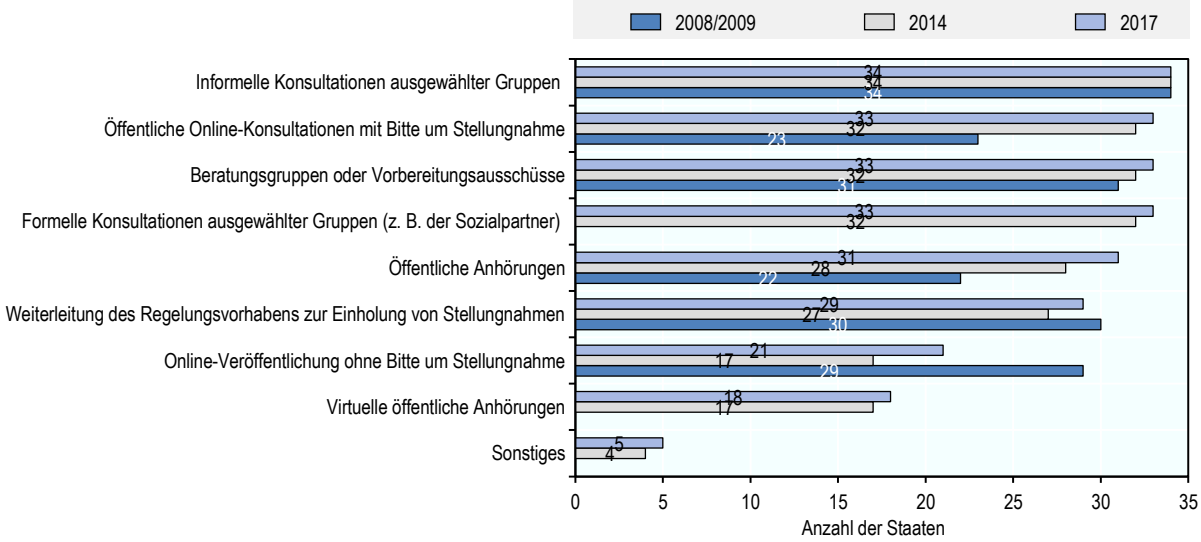
## Abbildung 13.1. Pflicht zur Einbeziehung betroffener Akteure




Anmerkung: Die Daten für die OECD-Länder beziehen sich auf die 34 Länder, die 2014 Mitglied der OECD waren, sowie auf die Europäische Union. Die Daten für 2017 umfassen die bis dahin hinzugekommenen OECD-Mitglieds- bzw. -Beitrittsländer Costa Rica, Kolumbien, Lettland und Litauen.
Quelle: Indicators of Regulatory Policy and Governance Survey 2014 und 2017, http://oe.cd/ireg (Abruf: 19. Februar 2020).

Die Akteursbeteiligung kann durch Fokusgruppen, Sachverständigengremien, Umfragen und viele weitere Formate erfolgen (OECD, 2018[6]). Abbildung 13.2 zeigt verschiedene Formen der Akteursbeteiligung, die eine Konsultation zu gesetzlichen und untergesetzlichen Regelungen ermöglichen, wobei die Akteure auch in Fragen außerhalb des Rechtsetzungsprozesses einbezogen werden können (OECD, 2017[12]; OECD, 2018[11]).

## Abbildung 13.2. Formen der Akteursbeteiligung




Anmerkung: Die Daten für die OECD-Länder beziehen sich auf die 34 Länder, die 2014 Mitglied der OECD waren, sowie auf die Europäische Union. Die Daten für 2017 umfassen die bis dahin hinzugekommenen OECD-Mitglieds- bzw. -Beitrittsländer Costa Rica, Kolumbien, Lettland und Litauen.
Quelle: Indicators of Regulatory Policy and Governance Survey 2014 und 2017, http://oe.cd/ireg (Abruf: 19. Februar 2020).

Für eine wirksame Umsetzung der Akteursbeteiligung braucht es nicht nur eine entsprechende formelle Verpflichtung. Auch das Timing und der Umfang der Einbeziehung spielen eine wichtige Rolle. Die meisten Beteiligungsinitiativen für Gesetzesvorschläge und Regelungsvorhaben finden z. B. relativ spät im Rechtsetzungsprozess statt, häufig über öffentliche Online-Konsultationen oder Konsultationen mit ausgewählten Gruppen (z. B. Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften) (OECD, 2018[11]). Oft ist dies zu spät, um eine tatsächliche Einflussnahme auf den Prozess zu ermöglichen. So kann dann der Eindruck entstehen, die Einbeziehung der Akteure sei nur eine Formsache.

Um die Gewichtigkeit der Akteursbeteiligung sicherzustellen und die demokratische Legitimität zu sichern, sollten die betroffenen Akteure entlang des gesamten Politikzyklus einbezogen werden – angefangen von der Problemthematisierung bis hin zur Evaluierung der einzelnen Maßnahmen. Tabelle 13.1 zeigt verschiedene Instrumente, die staatliche Stellen in den einzelnen Phasen nutzen können, um der Akteursbeteiligung mehr Gewicht zu verleihen.

### Tabelle 13.1. Beispiele von Maßnahmen der Akteursbeteiligung zur Herstellung von Rechenschaft und Integrität im Politikzyklus

| Problematisierung | Politikentwicklung | Politikverabschiedung | Politikumsetzung | Politikevaluierung |
|---|---|---|---|---|
| • Förderung partizipativer Plattformen und Kanäle zu verschiedenen Schwerpunktthemen (z. B. partizipative Haushaltsplanung)<br>• Ggf. Durchführung öffentlicher Konsultationen<br>• Unabhängige Medien sollten politische Parteien bezüglich ihrer Wahlversprechen zur Rechenschaft ziehen | • Allgemeine Aufforderung zur Teilnahme zu öffentlichen Konsultationen<br>• Förderung des kollektiven Handelns von Interessengruppen, die Schwierigkeiten haben, sich zu organisieren und sich wirksam einzubringen (z. B. Verbraucher*innen, Nutzer*innen öffentlicher Dienstleistungen)<br>• Sicherstellung der Beteiligung von Parteien mit einschlägiger Expertise, vor allem bei hochkomplexen und technisch sehr anspruchsvollen Themen | • Einschränkung der Teilnahme von öffentlich Bediensteten mit möglichem Interessenkonflikt<br>• Einschränkung der Möglichkeiten zur zeitlichen Befristung gesetzgeberischer Debatten<br>• Einschränkung von Gesetzesentwürfen im Omnibusverfahren | • Befähigung interessierter Parteien zur Verfolgung des Umsetzungsstands (z. B. durch IKT-Tools)<br>• Sicherstellung angemessener Rechenschaftsmechanismen für Umsetzungsverantwortliche | • Einladung externer unabhängiger Expert*innen<br>• Beteiligung eines breiteren Akteurskreises an der Evaluierung |

Quelle: OECD (2017[13]).

Um zu vermeiden, dass die Verfahren zur Einbeziehung der betroffenen Akteure von einflussstarken Interessengruppen vereinnahmt werden, können jenseits klassischer Konsultationsverfahren weitere Formen der Einbeziehung in Erwägung gezogen werden, um speziell diejenigen zu erreichen, die sich zwar gerne einbringen würden, dies aber nicht können – und umgekehrt auch die, die sich beteiligen könnten, dies aber nicht wollen. Bestimmte gesellschaftliche Gruppen haben zwar effektiv die Möglichkeit sich zu beteiligen, tun dies aber nur selten, weil sie sich nicht über die Beteiligungsmöglichkeiten im Klaren sind, wenig Erfahrung mit Beteiligung haben oder sich von der Menge der vorhandenen Informationen überfordert fühlen. Gut organisierte Interessengruppen wissen sich der traditionellen Kanäle der Kommunikation mit den staatlichen Stellen hingegen besser zu bedienen. Staatliche Stellen sollten auch versuchen, Gruppen zu erreichen, die sich zwar einbringen könnten, dies aufgrund subjektiver Hemmnisse aber nicht wollen. Hinderungsgründe können dabei z. B. ein geringes Interesse an Politik oder Zweifel an der sinnvollen Nutzung ihrer Beiträge sein (OECD, 2009[14]). In manchen Ländern arbeiten staatliche Stellen mit zivilgesellschaftlichen Organisationen zusammen, um mit ansonsten schwer zu erreichenden sozialen Gruppen in Kontakt zu treten. Organisationen wie Involve im Vereinigten Königreich oder MASS LBP in Kanada bringen verschiedene gesellschaftliche Gruppen zusammen, um auf nationaler und subnationaler Ebene auf die Politik einzuwirken. Tabelle 13.2 skizziert, wie die Akteursbeteiligung organisiert werden kann, um Rechenschaft und Gemeinwohl zu stärken.

## Tabelle 13.2. Rechenschafts- und gemeinwohlorientiertes Modell für die Akteursbeteiligung

| Ziele | | Maßnahmen |
|---|---|---|
| Sicherstellung von Transparenz und Rechenschaft | Klare Ziele und Umfang der Beteiligung festlegen | Ziele und gewünschte Ergebnisse der Beteiligung bestimmen:<br>• Rat von Sachverständigen einholen?<br>• Rückhalt der Akteure sichern?<br>• usw.<br>Rollen und Zuständigkeiten der beteiligten Akteure und erforderlichen Grad der Einbeziehung festlegen<br>Konsultieren, zusammenarbeiten und befähigen |
| | Ausgewogene und objektive Informationen zum Thema verbreiten | Veröffentlichung relevanter Informationen über verschiedene Kanäle wie Websites, Newsletter und Broschüren |
| | Offenlegung von Informationen ermöglichen | Zugang zu Informationen auf Nachfrage der Akteure gewähren<br>• Informationsfreiheitsgesetz<br>Prüfung durch Medien und Zivilgesellschaft fördern<br>Unabhängige Aufsichtsbehörde zur Gewährleistung einer angemessenen Offenlegung einrichten |
| Verbesserung von Qualität und Zuverlässigkeit | Ausrichtung auf relevante Gruppen sichern | Richtigen Teilnehmer*innenmix finden und sicherstellen, dass keine Gruppe ungewollt ausgeschlossen wird:<br>• Erfassung und Analyse relevanter Akteure<br>• keine Marginalisierung „üblicher Verdächtiger“ |
| | Wissen und Ressourcen jenseits der öffentlichen Verwaltung einbeziehen | Sachverständige konsultieren und deren Expertise in Workshops und Deliberationsforen nutzen |
| | Zusammenarbeit zwischen und innerhalb von öffentlichen Einrichtungen fördern | Politikkohärenz sichern, Doppelarbeit vermeiden und Risiko der „Konsultationsmüdigkeit“ verringern:<br>• Einrichtung einer zentralen Behörde oder eines zentralen Referats für die Koordinierung verschiedener staatlicher Stellen |
| Förderung von Umsetzung und Compliance | Genügend Zeit lassen | Die Öffentlichkeit so früh wie möglich in den Politikprozess einbeziehen, damit eine breitere Palette an Lösungen erarbeitet werden kann und die Chancen auf eine erfolgreiche Umsetzung steigen |
| | Vertrauen in die getroffenen Entscheidungen schaffen | Gegenseitiges Verständnis aufbauen, um die Einhaltung von Vorschriften wahrscheinlicher zu machen |
| | Erwartungen steuern und Risiken mindern | Risiken frühzeitig erkennen und berücksichtigen, um spätere Kosten zu vermeiden |
| Bereitstellung umfassender Hilfestellungen und angemessener Kapazitäten | Neue Foren und Technologien nutzen, um Zielgruppen zu erreichen | Online-Tools für mehr Beteiligung entwickeln (z. B. partizipatives Web, Social Media) |
| | Betroffene Akteure unterstützen | Betroffene Akteure über ihre Rechte und Pflichten unterrichten:<br>• sensibilisieren und staatsbürgerliche Bildung/Kompetenzen stärken<br>• Kapazitätsaufbau fördern |
| | Interne Kapazitäten im öffentlichen Dienst ausbauen | Leitlinien/Verhaltenskodizes zur Förderung einer institutionellen Kultur erstellen, in der die Akteursbeteiligung aktiv unterstützt wird<br>Angemessene Kapazitäten und Schulungen anbieten, d. h.<br>• ausreichende finanzielle, personelle und technische Mittel bereitstellen<br>• Zugang zu relevanten Kompetenzen, Orientierungshilfen und Schulungsmaßnahmen für öffentlich Bedienstete sichern |
| | Prozess gemeinsam mit betroffenen Akteuren evaluieren | Wirksamkeit der Beteiligung bewerten und nötige Anpassungen vornehmen:<br>• Neue Risiken für die Ziele des Systems erkennen<br>• Risikominderungsstrategien ausloten |

Quelle: OECD (2017[13]).

### *13.2.3. Es gibt robuste Verfahren, um eine Vereinnahmung durch einzelne Interessengruppen (*policy capture*) zu verhindern*

Von *policy capture* bzw. „politischer Vereinnahmung“ spricht man, wenn bestimmte Gruppen oder Personen erreichen, dass staatliche Entscheidungen kontinuierlich oder wiederholt zu ihren Gunsten ausfallen,

anstatt im öffentlichen Interesse getroffen zu werden. *Policy capture* kann durch verschiedene Mittel erreicht werden, zu denen neben Bestechung auch legale Tätigkeiten und Mechanismen wie Lobbyarbeit und Parteien- und Wahlkampffinanzierung gehören (OECD, 2017[13]). Um die Vereinnahmung durch einzelne Interessengruppen zu verhindern, müssen eindeutige und angemessene Maßnahmen ergriffen werden, um 1. Interessenkonflikte zu vermeiden bzw. zu bewältigen, 2. Vermögens- und Interessenerklärungen zu verwalten, 3. für Transparenz und Integrität in der Lobbyarbeit zu sorgen und 4. Transparenz und Integrität bei der Parteien- und Wahlkampffinanzierung herzustellen.

### *Es gibt Verfahren zur Bewältigung von Interessenkonflikten*

Ein sachgerechter Umgang mit Interessenkonflikten ist für den öffentlichen Sektor von größter Bedeutung. Werden Interessenkonflikte nicht erkannt und richtig behandelt, können sie die Integrität von öffentlich Bediensteten, Entscheidungen, Behörden und staatlichen Stellen untergraben und letztlich dazu führen, dass der politische Prozess von privaten Interessen vereinnahmt wird (OECD, 2006[15]). Ein sachgerechter Umgang mit Interessenkonflikten hilft dabei, faire Rahmenbedingungen zu schaffen und sicherzustellen, dass allen betroffenen Akteuren ein fairer und angemessener Zugang zum politischen Entscheidungsprozess ermöglicht wird. In der Empfehlung des Rates zu den OECD-Leitlinien für die Behandlung von Interessenkonflikten im öffentlichen Dienst wird der Begriff eindeutig definiert, um die wirksame Ermittlung und Bewältigung von Interessenkonflikten zu unterstützen. Darin heißt es:

> *Ein „Interessenkonflikt" ist ein Konflikt zwischen den Amtspflichten und den Privatinteressen eines öffentlich Bediensteten, bei dem die Interessen, die ein öffentlich Bediensteter in seiner Eigenschaft als Privatperson hat, die Wahrnehmung seiner amtlichen Pflichten und Verantwortlichkeiten auf unbillige Weise beeinflussen können (OECD, 2006[15]).*

Staatliche Instanzen können klare Vorschriften darüber erlassen, was von öffentlich Bediensteten bei Dienstantritt und während ihrer Dienstzeit im Hinblick auf die Vermeidung und Bewältigung von Interessenkonflikten erwartet wird (vgl. Kapitel 1 und 4). Dabei sollte klar zum Ausdruck kommen, dass die Bediensteten grundsätzlich selbst dafür verantwortlich sind, Interessenkonflikte zu lösen bzw. zu vermeiden. Darüber hinaus sollte in den Vorschriften klar und realistisch beschrieben werden, welche Umstände und Beziehungen zu einem Interessenkonflikt führen können. Dieser Beschreibung sollte der Gedanke zugrunde liegen, dass es grundsätzlich Situationen gibt, in denen die privaten Interessen und Beziehungen eines öffentlich Bediensteten effektiv oder potenziell im Widerspruch zur korrekten Erfüllung seiner Amtspflichten stehen. Es liegt in der Verantwortung der öffentlichen Einrichtungen zu definieren, welche Situationen und Tätigkeiten der Wahrnehmung einer bestimmten Aufgabe oder der Amtspflichten entgegenstehen. Klare Vorschriften und Beschreibungen tragen dazu bei, innerhalb des öffentlichen Dienstes wie auch gegenüber externen Partnern für ein gemeinsames Verständnis darüber zu sorgen, was ein Interessenkonflikt ist. Dadurch kann die Transparenz und Integrität öffentlicher Entscheidungsprozesse gestärkt werden.

Um sicherzustellen, dass die Mitarbeiter*innen ihre Verantwortlichkeiten in Bezug auf Interessenkonflikte verstehen, können sie z. B. an der Prüfung der bestehenden Politik für den Umgang mit Interessenkonflikten beteiligt werden oder zu künftigen Präventionsmaßnahmen konsultiert werden. Außerdem ist es sinnvoll, in Schulungen der Bediensteten zu investieren, damit sie sich das nötige Wissen und die Kompetenzen aneignen, um angemessen mit Interessenkonflikten umzugehen. Darüber hinaus können öffentliche Einrichtungen ihre Richtlinien für den Umgang mit Interessenkonflikten veröffentlichen, regelmäßige Erinnerungen einrichten und sicherstellen, dass entsprechende Vorschriften und Verfahren festgelegt und zugänglich sind. Da die Vermeidung und Bewältigung von Interessenkonflikten eine Aufgabe ist, die nur im Schulterschluss mit dem Privatsektor gelingen kann, können die staatlichen Stellen zudem dafür sorgen, dass das Bewusstsein für die geltenden Verhaltensstandards zur Vermeidung und Abschwächung von Interessenkonflikten öffentlich Bediensteter in der Privatwirtschaft geschärft wird (vgl. Kapitel 4).

Darüber hinaus sollten spezielle Maßnahmen für besonders risikobehaftete Positionen (z. B. im öffentlichen Beschaffungswesen, im Bereich der Einnahmenerhebung oder Lizenzierung) und besonders risikobehaftete Situationen (z. B. die Beschäftigung vor Eintritt bzw. nach Austritt aus dem öffentlichen Dienst, Nebenbeschäftigungen und externe Bestellungen) vorgesehen werden. Solche Maßnahmen sind beispielsweise die (vorübergehende oder dauerhafte) Entlassung, eine Rekusation oder Restriktion, Versetzung oder Umsetzung sowie der Rücktritt (vgl. Kapitel 4).

Die Verteilung klarer Zuständigkeiten für den Umgang mit Interessenkonflikten ist ebenfalls entscheidend, um eine wirksame Umsetzung der Regeln sicherzustellen (vgl. Kapitel 2). Manche Länder richten zu diesem Zweck ein zentrales Gremium ein, andere verfügen über eine zentrale Behörde mit Kontaktstellen in den einzelnen Ministerien und Einrichtungen. In den Vereinigten Staaten ist die zentrale Aufsichtsbehörde für ethische Fragen der Exekutive z. B. das Office of Government Ethics, das in jeder Exekutivbehörde über eigene Bedienstete verfügt (Designated Agency Ethics Officials), die der Behörde zuarbeiten. Wichtig ist, dass eine politische Verantwortung hergestellt wird. Dazu muss eine Funktion bezeichnet werden, die für die Ausgestaltung und Einhaltung der Richtlinien und Verfahren für den Umgang mit Interessenkonflikten zuständig ist.

Um für einen wirksamen Rechenschaftsmechanismus im Zusammenhang mit Interessenkonflikten zu sorgen, kann der Staat klare Verfahren für die Erkennung von Verstößen einrichten und verhältnismäßige Konsequenzen (einschließlich Disziplinarstrafen) dafür festlegen. Auch Monitoringmechanismen können dabei helfen, Regelverstöße zu erkennen, wobei auch Beschwerdesysteme für den Umgang mit mutmaßlichen Regelverstößen eingerichtet werden können.

### *Es gibt Maßnahmen für den Umgang mit Vermögens- und Interessenerklärungen*

Vermögens- und Interessenerklärungen sind im OECD-Raum weit verbreitet (OECD, 2015[16]). Sie fördern die Transparenz, stärken die Rechenschaftspflicht und schützen politische Entscheidungsträger*innen und Entscheidungsprozesse vor ungebührlicher Einflussnahme. Außerdem tragen sie dazu bei, unethisches Verhalten, Amtsmissbrauch sowie Geldwäsche- und Korruptionsrisiken zu erkennen und zu vermeiden (Rossi, I., L. Pop und T. Berger, 2017[17]). Die Interessen und Vermögenswerte der Bediensteten werden dabei entweder in einer gemeinsamen Erklärung offengelegt, wie das etwa in Mexiko der Fall ist, oder in zwei getrennten Erklärungen, wie z. B. in Frankreich, Litauen und Portugal. Die Offenlegungspflicht betrifft finanzielle und nicht finanzielle Vermögenswerte und Interessen einschließlich

- im finanziellen Bereich: Immobilien und persönliches Eigentum (Gebäude, Ländereien, Boote, Schmuck, Kunst usw.), Geld- und Anlagevermögen, Wertpapiere und Aktien, Trustvermögen, Einkünfte, immaterielle Vermögenswerte (Lizenzen, Zulassungen, Rechte an geistigem Eigentum), Verbindlichkeiten, vergütete Mitgliedschaften, Positionen und Nebentätigkeiten sowie öffentliche Aufträge;
- im nicht finanziellen Bereich: nicht vergütete Mitgliedschaften, Positionen und Nebentätigkeiten, Funktionen von Ehepartner*innen und Lebenspartner*innen usw.

In manchen Ländern müssen öffentlich Bedienstete darüber hinaus weitere Daten offenlegen, z. B. Informationen im Zusammenhang mit wirtschaftlichem Eigentum, der Kontrolle von Unternehmen, Geschenken, Zuwendungen und von Dritten finanzierten Reisen, Ausgaben und Geschäften während ihrer Amtszeit, Beschäftigungen und Tätigkeiten vor ihrer Amtszeit, Funktionen und Tätigkeiten der Kinder oder anderer Verwandter usw.

Besonders wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass die Ziele der Vermögens- und Interessenerklärungen sowie der Überprüfungsverfahren zur Gewährleistung einer wirksamen Umsetzung der Mechanismen klar definiert sind. So zielen einige Mechanismen z. B. darauf ab, ungerechtfertigte Bereicherung aufzudecken, andere dienen der Vermeidung von Interessenkonflikten und wieder andere dienen beidem. In jedem Fall stärken Vermögens- und Interessenerklärungen jedoch die Rechenschaftspflicht gegenüber

den Aufsichtsbehörden und der Öffentlichkeit. Sie spielen eine wesentliche Rolle bei der Erkennung finanzieller und nicht finanzieller Interessen, die die Entscheidungen öffentlich Bediensteter beeinflussen könnten. Um eine wirksame Umsetzung des Systems der Vermögens- und Interessenerklärungen zu gewährleisten, muss allerdings überprüft werden, ob der Offenlegungspflicht tatsächlich nachgegangen wird und die Angaben richtig und vollständig sind. Dafür müssen möglicherweise eigene Mitarbeiter*innen mit den nötigen Fachkompetenzen bereitgestellt werden und die Angaben müssen mit anderen öffentlich verfügbaren Datenquellen (Grundbüchern, Handelsregistern usw.) sowie Verwaltungsdatenbanken (Datenbanken von Steuerbehörden und Stellen für Geldwäscheprävention, Vergabedatenbanken usw.) abgeglichen werden. Die Prüfungsverfahren zur Vermeidung und Aufdeckung von Interessenkonflikten umfassen u. a. Folgendes:

- Überprüfung der Einhaltung geltender Einschränkungen zur Stärkung der Integrität im öffentlichen Leben, insbesondere in Bezug auf verbotene Nebentätigkeiten (Unvereinbarkeitsbestimmungen), die Aufgabe finanzieller Interessen, geltende Einschränkungen für ehemalige Beschäftigte usw. Die Nichteinhaltung dieser Einschränkungen und Anforderungen kann zu Sanktionen führen.
- Überprüfung des Vorliegens spezifischer Interessen und Tätigkeiten, die im Hinblick auf die Pflichten und die Position der jeweiligen Bediensteten zu potenziellen, tatsächlichen oder augenscheinlichen Interessenkonflikten führen könnten

Darüber hinaus helfen klare Ziele und entsprechende Überprüfungsverfahren dabei, für die Regelmäßigkeit der Offenlegungen und Prüfungen zu sorgen. Häufig sind Vermögens- und Interessenerklärungen z. B. bei Eintritt und Austritt aus dem öffentlichen Dienst vorgesehen. Diese Prozesse sind von wesentlicher Bedeutung, um potenzielle Interessenkonflikte in öffentlichen Funktionen oder bei der Beschäftigung ehemaliger Bediensteter zu erkennen. Dazwischen können weitere Erklärungen angefordert werden, z. B. in regelmäßigen Abständen (jährlich oder alle zwei Jahre), bei Änderungen der Aufgaben und Pflichten der Bediensteten oder bei Vermögens- und Interessenänderungen, um gegebenenfalls Konflikte zu erkennen, die sich aus diesen Veränderungen ergeben. Sind die Offenlegungsanforderungen sehr umfangreich und/oder sind häufige Erklärungen vorgesehen, ist ein risikobasierter Ansatz empfehlenswert, um bei den Kontrollmaßnahmen bestimmte Prioritäten zu setzen.

Damit Interessenkonflikte im öffentlichen Dienst nicht nur bewältigt, sondern präventiv vermieden werden, können im rechtlichen und regulatorischen Rahmen Transparenzmechanismen vorgesehen werden, die auf die ausgeübten Funktionen und Integritätsrisiken abgestimmt sind. Dabei gibt es verschiedene Methoden, um die Informationen aus den Vermögens- und Interessenerklärungen öffentlich zugänglich zu machen. In Frankreich, Lettland und Mexiko werden die Interessenerklärungen z. B. ungekürzt veröffentlicht, in Kanada werden Zusammenfassungen der Erklärungen erstellt und in Spanien werden die Zusammenfassungen im Amtsblatt veröffentlicht, während die erklärten Tätigkeiten nur auf Anfrage weitergegeben werden. Teilweise können die Interessen oder ein potenzieller Interessenkonflikt auch ad hoc offengelegt werden, beispielsweise im Zuge einer Debatte in einem parlamentarischen Ausschuss oder Plenum, wie es etwa im UK House of Commons möglich ist (House of Commons, 2009[18]).

Durch den Zugang zu den Erklärungen wird die Öffentlichkeit über die Interessen, Verbindungen oder Risiken einer Voreingenommenheit der Bediensteten im politischen Entscheidungsprozess informiert, wodurch ein zusätzlicher Rechenschafts- und Prüfmechanismus geschaffen wird. Darüber hinaus können die veröffentlichten Informationen von verschiedenen Akteuren weiterverwendet werden: von Journalist*innen und anderen Ländern zu Recherche- bzw. Ermittlungszwecken, von Wissenschaftler*innen und Thinktanks zu Forschungszwecken oder von zivilgesellschaftlichen Organisationen zur Interessenvertretung. So können öffentlich Bedienstete zur Rechenschaft gezogen werden und es kann überprüft werden, ob sie effektiv geeignete Vorkehrungsmaßnahmen getroffen haben, um Interessenkonflikte zu vermeiden.

*Es gibt Maßnahmen zur Förderung der Transparenz und Integrität in der Lobbyarbeit*

Unter Lobbyarbeit versteht man den mündlichen oder schriftlichen Austausch mit einem öffentlich Bediensteten mit der Absicht, Rechtsvorschriften, politische oder Verwaltungsentscheidungen zu beeinflussen (OECD, 2010[19]). Lobbyarbeit liefert politischen Entscheidungsträger*innen wertvolle Erkenntnisse und Informationen und kann betroffenen Akteuren einen Zugang zur Gestaltung und Umsetzung politischer Strategien ermöglichen. Dennoch wird Lobbyarbeit häufig als etwas wahrgenommen, das Gerechtigkeitszielen zuwiderläuft und eine faire, unparteiische und wirksame Politikgestaltung verhindert, da mächtige Konzerne und Interessengruppen dadurch den politischen Entscheidungsprozess vereinnahmen können, um Gesetze und Verordnungen auf Kosten des Gemeinwohls zu beeinflussen. Tatsächlich gibt es neben der klassischen Lobbyarbeit noch zahlreiche andere Möglichkeiten, die öffentliche Politik zu beeinflussen, wie z. B. Sponsoring, die Forschungs- und Bildungsfinanzierung, die Finanzierung bestimmter Organisationen, Philanthropie und die Unterstützung von Interessennetzwerken. Zu einer ungebührlichen Einflussnahme kann es aber auch kommen, ohne dass öffentliche Entscheidungsträger*innen direkt beteiligt oder sich dessen bewusst sind – beispielsweise indem ihnen manipulierte Informationen vorgelegt werden oder eine enge soziale oder emotionale Bindung zu ihnen aufgebaut wird (OECD, 2017[13]).

In der Empfehlung des Rates zu den OECD-Grundsätzen für Transparenz und Integrität in der Lobbyarbeit werden folgende Maßnahmen vorgeschlagen, um den Nutzen von Lobbyarbeit für die politische Entscheidungsfindung zu erhöhen:

- Festlegung eindeutiger Definitionen der Begriffe „Lobbyist*in“ und „Lobbyarbeit“
- Erhöhung der Transparenz in der Lobbyarbeit
- Förderung einer Kultur der Integrität im Zusammenspiel zwischen Lobbyist*innen und öffentlich Bediensteten
- Sicherstellung wirksamer Umsetzungs-, Compliance- und Prüfungsmechanismen (OECD, 2010[19])

Eine eindeutige Definition der Begriffe Lobbyarbeit und Lobbyist*in kann dadurch erreicht werden, dass festgelegt wird, welche Akteure von den Regeln und Vorschriften für Lobbyarbeit betroffen sind. Einige Länder, z. B. das Vereinigte Königreich, folgen dabei einer engeren Definition, die nur Berater*innen oder Inhouse-Lobbyist*innen umfasst, während der Begriff in anderen Ländern wie Frankreich und Irland breiter gefasst ist und auch zivilgesellschaftliche Organisationen, Unternehmen und andere Akteure beinhaltet (Kasten 13.1). Deckt die Definition ein großes Spektrum an Akteuren ab – d. h. neben Inhouse-Lobbyist*innen und Berater*innen auch Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften, Thinktanks und zivilgesellschaftliche Organisationen – kann mehr Klarheit darüber geschaffen werden, wer den politischen Entscheidungsprozess beeinflusst. Parallel dazu kann wie z. B. im irischen Regulation of Lobbying Act festgelegt werden, welche Arten der Kommunikation mit öffentlich Bediensteten als Lobbying gelten (Kasten 13.1).

Um die Transparenz in der Lobbyarbeit zu verbessern, können die Akteure darüber hinaus zu bestimmten Angaben verpflichtet werden, z. B. zur Angabe ihres Namens, ihrer Kontaktdaten, des Namens ihres Arbeitgebers, der Namen von Kund*innen, ob sie früher im öffentlichen Dienst beschäftigt waren, ob sie eine staatliche Finanzierung erhalten oder einen bestimmten Wahlkampf unterstützen. Außerdem kann der Staat durch zeitnahe, zuverlässige, öffentlich zugängliche und leicht verständliche Berichte dafür sorgen, dass die Lobbyarbeit von verschiedenen Akteuren geprüft wird. Offene und benutzungsfreundliche Register können den öffentlichen Zugang zu Lobbydaten erleichtern, wie es in Frankreich, Irland und Kanada z. B. bereits in Form von Online-Registern praktiziert wird. Damit die Vorgaben eingehalten werden und die Lobbyist*innen alle relevanten Informationen zeitnah bereitstellen, sollte der Registrierungs- und Erklärungsprozess möglichst einfach gehalten werden. Hier können allgemeine Menülisten für grundlegende Informationen sinnvoll sein oder auch spezielle Hilfestellungen, um häufige Fragen zu beantworten, die Lobbyisten gut durch die vorgesehenen Prozesse zu begleiten und ihnen gegebenenfalls zu ermöglichen, frühere Anmeldungen, Berichte und Erklärungen einzusehen, zu aktualisieren oder zu

ändern. Die Entwicklung solcher Instrumente erfordert besondere finanzielle und personelle Ressourcen sowie die nötigen Kapazitäten und Kompetenzen, um den Aufbau und die Umsetzung der Tools zu unterstützen.

Um in der Interaktion zwischen öffentlich Bediensteten und Lobbyist*innen für eine Integritätskultur zu sorgen, braucht es klare Vorschriften und eine Richtschnur für das Verhalten der Bediensteten. Dazu gehören Grundsätze, Standards und Verfahren, die den Mitarbeiter*innen klar aufzeigen, wie sie mit Lobbyist*innen interagieren und kommunizieren sollten (OECD, 2014[20]). In Irland wurde nach einer groß angelegten Konsultation z. B. ein entsprechender Verhaltenskodex erstellt (Kasten 13.1). Konsultationen helfen dabei, relevante Akteure in den Prozess einzubeziehen, ihre Sachzwänge und Anforderungen zu verstehen, potenzielle Missverständnisse auszuräumen und eine höhere Akzeptanz und bessere Umsetzung der Vorschriften sicherzustellen.

### Kasten 13.1. Lobbyregulierung und Verhaltenskodex für Lobbyist*innen in Irland

Die irischen Verordnungen zur Regulierung der Lobbyarbeit beruhen auf einer breit angelegten Konsultation zu deren Ausgestaltung, Struktur und Umsetzung in Anlehnung an die OECD-Empfehlung über die Grundsätze für Transparenz und Integrität in der Lobbyarbeit.

Das Regulation of Lobbying Act aus dem Jahr 2015 ist einfach und umfassend zugleich: Alle Einzelpersonen, Unternehmen oder zivilgesellschaftlichen Organisationen, die versuchen, öffentlich Bedienstete im Hinblick auf eine bestimmte politische Frage mittel- oder unmittelbar zu beeinflussen, müssen sich in ein öffentliches Register eintragen und ihre Lobbyarbeit anmelden. Die Vorschriften gelten für sämtliche Zusammenkünfte mit hochrangigen Amtsträger*innen, aber auch für Schreiben, E-Mails oder Tweets, die die Politik beeinflussen sollen.

Lobbyist*innen sind laut der Verordnung alle Akteure, die mehr als 10 Mitarbeiter*innen zählen, Beschäftigte von Lobbyorganisationen, freiberuflich tätige Kräfte, die von Kunden bezahlt werden, um in ihrem Namen zu sprechen, sowie grundsätzlich alle, die sich zu Fragen der Flächennutzung äußern. Alle Einzelpersonen und Organisationen, die unter diese Definition fallen, müssen sich registrieren, ihre Lobbytätigkeiten anmelden und sich an den geltenden Verhaltenskodex halten.

Am 28. November 2018 veröffentlichte die Standards in Public Office Commission ihren Verhaltenskodex für Personen, die Lobbytätigkeiten nachgehen. Dieser Kodex trat am 1. Januar 2019 in Kraft und wird alle drei Jahre überprüft. Er ist das Resultat eines breiten Konsultationsprozesses, an dem lokale, nationale und internationale Akteure beteiligt waren. Alle Beiträge, die im Rahmen der Konsultation eingingen, wurden neben dem Kodex auf der Website der Commission veröffentlicht.

Der Kodex schreibt acht Grundsätze vor, die bei allen Lobbytätigkeiten zu beachten sind:

- respektvoller Umgang mit Behörden
- Ehrlichkeit und Integrität
- Richtigkeit der Angaben
- Offenlegung der Identität und des Zwecks der Lobbytätigkeit
- Vertraulichkeit
- Vermeidung unbilliger Einflussnahme
- Einhaltung der Bestimmungen des Regulation of Lobbying Act
- Einhaltung des Verhaltenskodex

Quelle: Parliament of Ireland (2015[21]); Standards in Public Office Commission (2018[22]); Standards in Public Office Commission (o. J.[23]).

Darüber hinaus können Lobbyist*innen durch Eigenregulierungsmechanismen wie Verhaltenskodizes oder ein Monitoring- und Durchsetzungssystem auch selbst zu Integrität im Umgang mit öffentlich Bediensteten beitragen. Zur Förderung der Einhaltung hoher Verhaltensstandards in der Lobbyarbeit wurden bereits mehrere Instrumente auf den Weg gebracht. Dazu gehören z. B. der Code of Venice, der Code of Athens, der Code of Lisbon, die Stockholm Charter und der Code of Brussels sowie verschiedene regionale Kodizes und Chartas einzelner Berufsverbände (wegen eines kurzen Überblicks über diese Kodizes und Standards sowie andere Eigenregulierungsmaßnahmen siehe Transparency International Ireland (2015[24]); OECD (2012[25]).

### Kasten 13.2. Karenzzeiten in OECD-Mitgliedsländern: ausgewählte Beispiele

Mit Karenzzeiten gehen die einzelnen Länder und Institutionen je nach Position sehr unterschiedlich um. Das zeigen folgende Beispiele:

- In Australien gilt laut Artikel 7 des Lobbying Code of Conduct eine Karenzzeit von 18 Monaten für Minister*innen und parlamentarische Sekretär*innen sowie eine Karenzzeit von 12 Monaten für Ministerialbedienstete. Während dieser Zeit dürfen sie sich an keinen Lobbytätigkeiten zu Fragen beteiligen, mit denen sie in den letzten 18 bzw. 12 Monaten ihrer Dienstzeit zu tun hatten.
- In Kanada ist es ehemaligen öffentlichen Amtsträger*innen, die unter bestimmte Kategorien fallen, fünf Jahre lang gesetzlich untersagt, Lobbytätigkeiten nachzugehen.
- In Italien gibt es besondere nationale Rechtsvorschriften (d. lgs. 165/2001, art. 53, c. 16-ter, geändert durch das Antikorruptionsgesetz Nr. 190/2012), die es öffentlich Bediensteten verbieten, Aufgaben in einem privatwirtschaftlichen Unternehmen zu übernehmen, sofern diese Aufgaben mit einer Führungs- oder Verhandlungsposition verbunden sind, die sie in den letzten drei Jahren ausübten.
- Im Vereinigten Königreich dürfen Minister*innen laut dem Ministerial Code nach ihrem Austritt aus dem öffentlichen Dienst zwei Jahre lang keine Lobbytätigkeiten ausüben. Zudem sind Minister*innen und hochrangige Staatsdiener*innen bis zu zwei Jahre nach ihrem Austritt aus dem öffentlichen Dienst verpflichtet, neue bezahlte oder unbezahlte Tätigkeiten vom Advisory Committee on Business Appointments genehmigen zu lassen.
- In den Vereinigten Staaten dürfen Vergabebedienstete, die in Verbindung mit einer Auftragsvergabe eine bestimmte Entscheidungsfunktion innehatten, nach Austritt aus dem öffentlichen Dienst ein Jahr lang keine Vergütung von dem betreffenden Auftragnehmer annehmen. Außerdem sind sie verpflichtet, jegliche Kontaktaufnahme seitens von Bietern in einem laufenden Vergabeverfahren in Bezug auf eine Beschäftigung außerhalb des öffentlichen Dienstes zu melden und solche Stellenangebote entweder abzulehnen oder von sich aus auf eine weitere Beteiligung an dem Verfahren zu verzichten.

Ein wichtiger Aspekt bei der Erwägung der Dauer der Karenzzeiten ist die Frage, ob die Fristen gemessen an der Schwere des potenziellen Vergehens gerecht, verhältnismäßig und angemessen sind. Auch das Arbeitsgebiet und der Rang der Bediensteten sind bei der Festlegung der Dauer der Einschränkungen zu beachten. So kann z. B. ein Lobbyverbot für einen bestimmten Zeitraum angemessen sein, während die Verwendung von Insiderinformationen lebenslang oder zumindest so lang, bis die vertraulichen Informationen veröffentlicht werden, untersagt sein sollte.

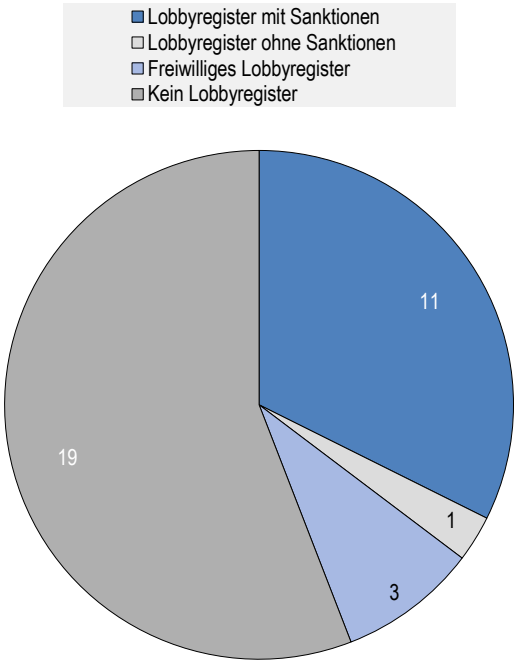
Quelle: OECD (2010[26]), Weltbank, OECD und G20 (2020), *Preventing and Managing Conflicts of Interest: Good Practices Guide*.

Zur Integritätssicherung in der Lobbyarbeit braucht es außerdem Standards für Bedienstete, die aus dem öffentlichen Dienst ausscheiden, um Interessenkonflikte in neuen Beschäftigungsverhältnissen zu vermeiden, den Missbrauch „vertraulicher Informationen“ zu verhindern und einen Seitenwechsel in Bereiche zu

vermeiden, in denen die betreffenden Bediensteten zuvor eng involviert waren (Kasten 13.2) (OECD, 2014[20]). Sperrfristen oder Karenzzeiten sind eine hilfreiche Methode, um die Lobbyarbeit ehemaliger öffentlich Beschäftigter einzuschränken, problematische Seitenwechsel zu vermeiden und die Verwendung von Insiderinformationen zu unterbinden.

Eine wirksame Lobbykontrolle erfordert zum einen die Einhaltung der geltenden Bedingungen, zum anderen aber auch einen Prüfmechanismus. Durch die Einrichtung von Monitoringfunktionen, die in der Lage sind, Verstöße gegen die Registrierungs- und Offenlegungspflichten sowie Falschangaben zu erkennen, kann der Staat die Umsetzung von Lobbyvorschriften gezielt unterstützen. Zudem können für Verstöße gegen Standards und Verhaltenskodizes klare und zwingende Sanktionen vorgesehen werden (OECD, 2014[20]). Wie aus Abbildung 13.3 ersichtlich verfügen bisher allerdings nur wenige Länder über ein Lobbyregister, das mit Sanktionen verknüpft werden kann. In Frankreich kann bei einem Verstoß gegen Ethikrichtlinien nach entsprechender Abmahnung der betreffenden Person bzw. Einrichtung bei einem weiteren Verstoß in den nächsten drei Jahren eine Freiheitsstrafe von einem Jahr oder ein Bußgeld von bis zu 15 000 EUR verhängt werden (HATVP, o. J.[27]).

## Abbildung 13.3. Lobbyregister im OECD-Raum




Quelle: PMR-Datenbank der OECD 2018, http://oe.cd/pmr.

### *Es gibt Maßnahmen zur Sicherstellung von Transparenz und Integrität bei der Parteien- und Wahlkampffinanzierung*

Transparenz und Integrität bei der Parteien- und Wahlkampffinanzierung sicherzustellen, ist für den politischen Gestaltungsprozess von wesentlicher Bedeutung. Einzelpersonen und Organisationen können bestimmte Kandidat*innen, Parteien oder Anliegen, die ihnen wichtig sind, gezielt finanziell unterstützen. Kandidat*innen und Parteien sind auf diese finanzielle Unterstützung angewiesen, um sich zur Wahl stellen und ihre Ideen und Wahlprogramme verbreiten zu können. Gleichzeitig birgt die Parteienfinanzierung aber auch erhebliche Risiken für die Integrität der politischen Entscheidungsfindung. Denn ohne angemessene Regulierung der Parteien- und Wahlkampffinanzierung werden diese Gelder möglicherweise dazu missbraucht, auf ungebührliche Weise Einfluss zu nehmen und politische Themen zu vereinnahmen.

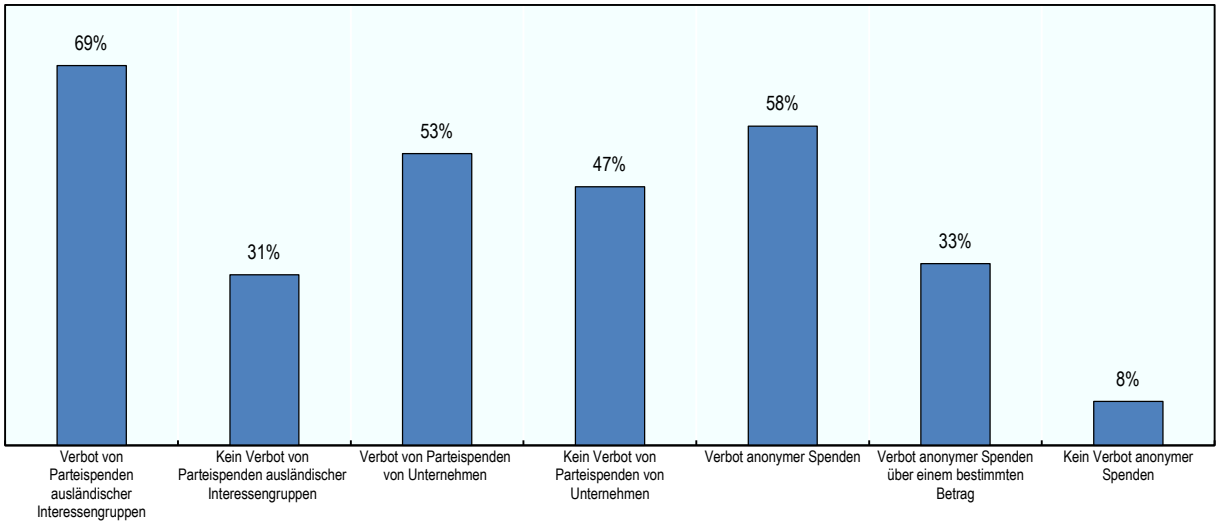
Durch mehr Transparenz bei der Parteien- und Wahlkampffinanzierung soll dem Risiko einer solchen *policy capture* entgegengewirkt werden (OECD, 2016[28]).

Im OECD Framework on Financing Democracy werden die wichtigsten Bausteine für einen robusten Rechtsrahmen zur Herstellung von Transparenz und Integrität bei der Parteien- und Wahlkampffinanzierung vorgestellt. Diese Bausteine sind:

- faire Rahmenbedingungen
- Transparenz und Rechenschaftspflicht
- Integritätskultur
- Compliance- und Prüfungsmechanismen (OECD, 2016[28])

Für die Förderung fairer Rahmenbedingungen stehen verschiedene rechtliche und politische Optionen zur Verfügung. Um ein Gleichgewicht zwischen öffentlichen und privaten Finanzierungsquellen herzustellen, kann der Staat (bzw. die für die Parteien- und Wahlkampffinanzierung zuständige Stelle) Parteien und Kandidat*innen auf der Grundlage eindeutiger und gerechter Kriterien (wie z. B. dem Prinzip des gleichberechtigten Zugangs oder der Proportionalität) beispielsweise direkt finanziell unterstützen. Andere Instrumente wie indirekte Finanzierungen (z. B. steuerliche Begünstigungen) und der subventionierte Zugang zu Medien und Tagungsräumen sind ebenfalls möglich. Bei der Festlegung der Höhe der direkten und indirekten Förderung gilt es, verschiedene Erwägungen zu treffen. Ist der Zugang zu öffentlicher Förderung zu restriktiv geregelt, kann die Gründung neuer Parteien dadurch gehemmt werden. Zu lockere Regelungen führen hingegen möglicherweise zur Entstehung von „Scheinparteien“. Um hier die richtige Balance zu schaffen, könnte der Rechtsrahmen einen Wettbewerb zwischen den Parteien gestatten, Ungleichheiten durch Finanz- oder Sachförderung ausgleichen und zugleich Raum für private Spenden lassen. Dabei kann es allerdings sinnvoll sein, bestimmte Arten privater Spenden – z. B. anonyme Spenden oder Spenden von anderen Staaten, von ausländischen oder von staatseigenen Unternehmen – zu verbieten, um für ein ausgewogenes Interessenverhältnis zu sorgen. Abbildung 13.4 zeigt, welche verschiedenen Verbotsarten der privaten Parteienfinanzierung es in den OECD-Ländern gibt. Darüber hinaus kann der Staat (bzw. die für die Regulierung der Parteien- und Wahlkampffinanzierung zuständige Stelle) die Verwendung öffentlicher Gelder und Ressourcen für oder gegen einzelne Parteien in einem Wahlkampf verbieten. Des Weiteren können Obergrenzen für die Wahlkampfausgaben von Parteien, Kandidat*innen und Drittparteien festgelegt werden.

## Abbildung 13.4. Privatfinanzierungsverbote im OECD-Raum




Quelle: IDEA, *Political Finance Database*, https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database.

Der zweite Baustein einer transparenten Parteien- und Wahlkampffinanzierung sind Transparenz- und Rechenschaftsmechanismen. Wenn ausreichende, relevante Finanzdaten über die Parteien und Kandidat*innen offengelegt werden, können die privaten Interessen hinter den Spenden, die Finanzierungsquellen und -mechanismen sowie die potenziellen Auswirkungen dieser Zuwendungen auf den politischen Wettbewerb und die politischen Entscheidungsprozesse besser nachvollzogen werden (OECD, 2017[13]). Der Staat (bzw. die für die Regulierung der Parteien- und Wahlkampffinanzierung zuständige Stelle) kann daher verlangen, dass alle an Parteien und Kandidat*innen gespendeten Gelder angezeigt und registriert werden müssen. Dabei sollte allerdings das Recht auf Privatsphäre und Datenschutz der Spender*innen berücksichtigt werden und die Parteien sollten dazu verpflichtet werden, ihre Finanzberichte einschließlich aller Spenden, die über einen bestimmten Betrag hinausgehen (siehe Beispiel aus den Vereinigten Staaten im Kasten 13.3), öffentlich zu machen. Darüber hinaus kann der Staat (bzw. die für die Regulierung der Parteien- und Wahlkampffinanzierung zuständige Stelle) die Parteien und Kandidat*innen dazu verpflichten, einen Bericht über ihre Wahlkampffinanzierung vorzulegen. Des Weiteren kann der Staat (bzw. die für die Regulierung der Parteien- und Wahlkampffinanzierung zuständige Stelle) verlangen, dass Unternehmensdaten zur Identifizierung der wirtschaftlichen Eigentümer*innen offengelegt werden müssen, ein Zentralregister hierzu einrichten und diese Informationen der Öffentlichkeit zugänglich machen.

### Kasten 13.3. Transparenz und Zugang zu Informationen in den Vereinigten Staaten

Laut dem Federal Election Campaign Act 1971 (FECA) sind Interessengruppen zur Unterstützung oder Bekämpfung einzelner Politiker*innen (sogenannte *political action committees*) zur Finanzberichterstattung gegenüber der Federal Election Commission (FEC) verpflichtet, wobei die eingegangenen Berichte anschließend am Dienstsitz der FEC in Washington D.C. oder auf der Website der Behörde veröffentlicht werden. Die FEC entwickelte dafür detaillierte Standardformulare, mit denen ausführliche Angaben zu Spenden, Ausgaben, den Spender*innen und den Empfänger*innen gemacht werden müssen. Die Spenden für auf Bundesebene kandidierende Politiker*innen werden dabei nach Wahlzyklus aggregiert. Dieser startet am Tag nach einer allgemeinen Wahl und endet am Tag der nächsten allgemeinen Wahl. Die Spenden für Parteien und andere politische Interessengruppen werden hingegen nach Kalenderjahren aggregiert.

Die Häufigkeit der Berichterstattung variiert. So gilt für *national party committees* sowohl in Wahl- als auch in Nichtwahljahren z. B. eine monatliche Berichterstattungspflicht, während ein *principal campaign committee* für Kandidat*innen des Kongresses zusätzlich zu den Quartalsberichten, die jedes Jahr fällig sind, 12 Tage vor und 30 Tage nach einer Wahl einen Bericht vorlegen muss. Laut FECA sind alle Finanzberichte binnen 48 Stunden zu veröffentlichen, wobei die meisten Berichte allerdings bereits innerhalb von 24 Stunden von der FEC veröffentlicht werden.

Quelle: Federal Election Commission (2019[29]).

Die Regulierung der Parteien- und Wahlkampffinanzierung kann nur dann wirksam sein, wenn gleichzeitig an der Festigung der Integritätskultur gearbeitet wird. Ohne Integritätskultur könnten die Kontrollmaßnahmen nämlich einfach dazu führen, dass die Gelder umgeleitet werden, um stattdessen durch Lobbyarbeit und Fremdfinanzierungen Einfluss auf die Politik auszuüben. Bestimmte Elemente des Integritätssystems sind deshalb besonders für die Integritätskultur auf der Empfängerseite der Partei- und Wahlkampfspenden wichtig. Dazu gehören die Festlegung von Integritätsstandards und Richtlinien für den Umgang mit Interessenkonflikten, die Gewährleistung von Integrität im Personalmanagement, die Bereitstellung von Schulungsangeboten und Orientierungshilfen sowie die Umsetzung von Richtlinien für Whistleblower*innen und Kontroll- und Rechnungsprüfungsmechanismen (vgl. Kapitel 4, 7-10 und 12).

Erforderlich sind darüber hinaus Compliance- und Prüfungsmechanismen, um bei der Parteien- und Wahlkampffinanzierung für die nötige Transparenz und Integrität zu sorgen. Hier kann ein unabhängiges Gremium, das mit der Beobachtung der Parteien- und Wahlkampffinanzierung beauftragt wird, die Aufsicht

des Gesamtsystems sicherstellen. Ein solches Aufsichtsgremium braucht klar definierte und angemessene Befugnisse, ein entsprechendes Mandat und angemessene finanzielle und personelle Ressourcen. Es kann insbesondere damit beauftragt werden, die Finanzberichte der Kandidat*innen und Parteien zu prüfen, Untersuchungen durchzuführen und gegebenenfalls Fälle an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden weiterzuleiten. Viele Einrichtungen, die für die Prüfung von Finanzberichten und/oder die Aufklärung von Verstößen gegen die Vorschriften zur Parteienfinanzierung zuständig sind, haben auch eine Sanktionsgewalt, so z. B. in Estland, Lettland, Litauen und Spanien. In anderen Ländern – z. B. in Frankreich, Griechenland, Irland, Slowenien und den Vereinigten Staaten – werden untersuchte und festgestellte Verstöße hingegen an die zuständigen Justizbehörden oder eine andere Einrichtung mit entsprechender Sanktionsgewalt weitergeleitet. In jedem Fall sollten die Sanktionen wirksam, dem Verstoß und dem verursachten Schaden angemessen (also verhältnismäßig) und abschreckend sein. Im OECD-Raum reichen die Sanktionen dabei von Verwaltungsstrafen über Beschlagnahmen und zwingenden Korrekturmaßnahmen bis hin zum Entzug öffentlicher Gelder, Ausschluss und/oder Strafverfolgung.

### *13.2.4. Das rechtliche, politische und öffentliche Umfeld fördert zivilgesellschaftliche Handlungsspielräume und damit eine starke Zivilgesellschaft*

Zivilgesellschaftliche Organisationen, Gewerkschaften und unabhängige Medien (im Folgenden „Zivilgesellschaft“) können beim Monitoring der öffentlichen Verwaltung eine wichtige Kontrollfunktion einnehmen. Eine aktive und engagierte Zivilgesellschaft kann dafür sorgen, dass staatliche Instanzen hinsichtlich der Erfüllung ihrer Pflichten, der Ausübung ihrer Befugnisse und der Verteilung und Verwendung öffentlicher Gelder auf den Prüfstand der Öffentlichkeit gestellt werden. Die wirksame Beteiligung der Zivilgesellschaft hängt jedoch von mehreren Faktoren ab. Erste Voraussetzung sind förderliche rechtliche Rahmenbedingungen, die es der Zivilgesellschaft erlauben, sich ohne politische und rechtliche (einschließlich finanzierungsbezogener) Einschränkungen bei allen gesellschaftlichen Fragen einzubringen. Zweitens braucht es den Willen des Staates, sich konstruktiv mit zivilgesellschaftlichen Themen auseinanderzusetzen. Wie in Abschnitt 13.2.2 erläutert, führt ein gutes Verhältnis zwischen dem Staat und seinen Bürger*innen zu einer besseren Politik, da viele unterschiedliche Sichtweisen einbezogen werden und das Vertrauen der Bevölkerung in die staatlichen Instanzen und ihr Tun gestärkt wird. Drittens müssen zivilgesellschaftliche Akteure ein starkes Bekenntnis zu Integrität innerhalb ihrer Organisationen zeigen (vgl. Kapitel 5). Im Folgenden wird erläutert, welche Voraussetzungen dafür gegeben sein müssen, dass zivilgesellschaftliche Organisationen und die Medien ihre Watchdog-Funktion wahrnehmen können.

#### *Es sind die Voraussetzungen dafür gegeben, dass zivilgesellschaftliche Organisationen ihre Watchdog-Funktion ausüben können*

Zu den wichtigsten Voraussetzungen dafür, dass zivilgesellschaftliche Organisationen ihre Watchdog-Funktion ausüben können, gehören die Meinungs- und Ausdrucksfreiheit, die Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit und das Recht auf Teilhabe am öffentlichen Leben. Diese Grundsätze wurden in internationalen Menschenrechtsnormen verankert und in nationales Recht überführt. Bei der konkreten Ausgestaltung der Rechtsnormen gibt es zwar Unterschiede, die folgenden Elemente sind jedoch generell von wesentlicher Bedeutung:

- Förderung der Meinungs- und Ausdrucksfreiheit, einschließlich freier, unzensierter und in ihrer Tätigkeit ungehinderter Medien (Pressefreiheit)
- Gewährleistung der Vereinigungsfreiheit[4] durch rechtliche und administrative Mindestbestimmungen, die eine einfache Anmeldung bei einer neutralen Behörde vorsehen, für alle kostenlos oder gegen eine geringe Gebühr zugänglich sind und keine Registrierungspflicht für einfache Tätigkeiten beinhalten
- Förderung der Versammlungsfreiheit[5] durch gesetzliche Verankerung der grundsätzlichen Annahme, dass Versammlungen friedlich verlaufen, durch Gesetze, die allen Bürger*innen das Recht

einräumen, ohne vorherige Genehmigung eine Versammlung oder eine Demonstration zu organisieren oder daran teilzunehmen, oder gegebenenfalls durch klar definierte und rationale Kriterien für die Anmeldung auf der Grundlage der Teilnehmer*innenzahl

- Förderung des Rechts auf Teilhabe am öffentlichen Leben durch Rechtsvorschriften zur Sicherung gleicher Rechte und gleicher Möglichkeiten für alle Geschlechter und Gruppen, sich in staatliche Institutionen und politische Einrichtungen einzubringen, sowie durch Bestimmungen zur Förderung der Akteursbeteiligung und der Überwachung des Regierungshandelns (Hoher Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte, 2016[30])

Jedes Land muss sicherstellen, dass es über geeignete Gesetze und Institutionen verfügt, um das Leben, die Freiheiten, die körperliche Unversehrtheit und die Privatsphäre zivilgesellschaftlich aktiver Personen vor willkürlichen Eingriffen des Staates zu schützen. Zusätzlich zur gesetzlichen Verankerung dieser Freiheiten kann dazu ein förderliches Umfeld mit Zugang zu justiziellen Mechanismen geschaffen werden. Dazu gehören eine unabhängige und wirksame Justiz, nationale Menschenrechtsinstitutionen sowie regionale und internationale Menschenrechtsmechanismen (Hoher Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte, 2016[30]).

Um wirksam zu sein, muss dieser rechtliche Rahmen durch politische und öffentliche Rahmenbedingungen ergänzt werden, die den Wert einer unabhängigen, engagierten und aktiven Zivilgesellschaft anerkennen und schützen. Dem Staat stehen verschiedene Werkzeuge zur Verfügung, um sein Engagement für eine starke Zivilgesellschaft zu demonstrieren. Dazu gehören politische Bildungsprogramme für ein stärkeres zivilgesellschaftliches Engagement von Schüler*innen und Studierenden, Mechanismen zur Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure an der Politikgestaltung (vgl. Abschnitt 13.2.2 oder die Verleihung von Preisen und Auszeichnungen, um den Beitrag zivilgesellschaftlicher Kräfte zum politischen und öffentlichen Leben hervorzuheben (Hoher Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte, 2016[30]). Wie in Abschnitt 13.2.1 beschrieben, sind der Zugang zu Informationen und offene Daten ebenfalls entscheidende Bausteine eines Umfelds, dass einer starken Zivilgesellschaft förderlich ist.

### *Es sind die Voraussetzungen dafür gegeben, dass die Medien ihre Watchdog-Funktion ausüben können*

Unabhängige Medien spielen im Kampf gegen Korruption eine zentrale Rolle, denn sie können Fälle von Betrug und Machtmissbrauch aufdecken, die sonst möglicherweise unentdeckt bleiben würden. Die Untersuchung von Korruptionsfällen kann jedoch überaus gefährlich sein: Investigativjournalist*innen auf der ganzen Welt werden bedroht, tätlich angegriffen, belästigt, festgehalten und sogar ermordet. Es braucht daher unbedingt einen angemessen Schutz von Journalist*innen, z. B. indem sichergestellt wird, dass bei Drohungen behördlich eingegriffen wird (Europarat, 2016[31]).

Zudem kann die Wirksamkeit unabhängiger Medien im Kampf gegen die Korruption dadurch beeinträchtigt werden, dass Journalist*innen und ihre Informant*innen nicht ausreichend vor möglichen Strafen geschützt werden.[6] Für einfache Bürger*innen kann es gefährlich sein, bestimmte Informationen an Journalist*innen weiterzugeben, vor allem wenn diese Informationen auf ein schweres Fehlverhalten oder Korruption hinweisen. Der Rechtsrahmen sollte daher einen zuverlässigen Quellenschutz beinhalten (Europarat, 2016[31]). Es ist sehr wichtig, dass die Schutzmechanismen und Einschränkungen klar dargelegt werden. Nur so können Journalist*innen potenzielle Informant*innen über die Risiken aufklären, die sie eingehen.

Verleumdungsgesetze können zwar dabei helfen, üble Nachrede über Unschuldige zu verhindern, solche Ausnahmen vom Grundsatz der freien Meinungsäußerung sollten jedoch eng definiert werden und klar dem Schutz der Privatsphäre Dritter dienen. Ausnahmen dürfen nicht in Kombination mit harten Strafen (einschließlich Gefängnisstrafen) angewandt werden, die die Medien davon abhalten sollen, über einen Korruptionsfall zu berichten. Selbst Verleumdungsgesetze, die keine Strafen vorsehen, können bei den Medien zur Selbstzensur führen und sollten daher so sorgfältig und klar wie möglich formuliert werden.

Auch eine pluralistische Medienlandschaft kann zu einem wirkungsvollen Kontrollumfeld beitragen, da sie das Risiko verringert, dass ein einzelner Akteur die öffentliche Meinung dominiert. Wird ausschließlich auf öffentlich-rechtliche Medien gesetzt, kann die Neutralität der Berichterstattung möglicherweise nur schwer beurteilt werden. Sind die Medien hingegen ausschließlich in privatem Eigentum, können sich „Medienmogule“ entwickeln, die ihre Position nutzen, um Nachrichteninhalte ungebührlich zu beeinflussen. Eine Mischung aus öffentlichen und privaten Medien kann daher eine ausgewogene Berichterstattung unterstützen (Stapenhurst, 2000[32]). Auch Transparenz hinsichtlich des Medieneigentums ist von entscheidender Bedeutung. Damit die Öffentlichkeit die Objektivität einzelner Medien und der Staat die Medienvielfalt beurteilen kann, müssen die wirtschaftlichen Interessen der Medieninhaber*innen transparent und für alle zugänglich dargelegt werden. Besteht zwischen einem*einer Medieninhaber*in und dem Staat eine Geschäftsbeziehung, ist Transparenz noch wichtiger, um eine ungebührliche politische Einflussnahme zu verhindern. Es empfiehlt sich daher vorzuschreiben, dass alle wirtschaftlichen Interessen gegenüber einer unabhängigen Regulierungsbehörde und/oder in einem öffentlichen Register direkt gegenüber der Öffentlichkeit offengelegt werden. Außerdem können Transparenzmaßnahmen in Erwägung gezogen werden, um insbesondere im Rundfunkbereich die wirtschaftlichen Eigentümer zu identifizieren.

## 13.3. Herausforderungen

Die Länder stehen im Hinblick auf die Partizipation zwar teilweise vor unterschiedlichen Herausforderungen, zwei Punkte sind jedoch generell wichtig:

- die Stärkung der Verwaltungskapazitäten zur Sicherstellung einer gewichtigen Beteiligung
- die Umsetzung von Regeln für Seitenwechsel

### *13.3.1. Stärkung der Verwaltungskapazitäten zur Sicherstellung einer gewichtigen Beteiligung*

Obwohl mehr Offenheit, mehr Transparenz und inklusive Entscheidungsprozesse für eine stärkere Integrität in der politischen Entscheidungsfindung sorgen, hakt es in den meisten Ländern noch bei der Umsetzung. Grund dafür sind schwache Mandate, Planungskonzepte und Anreize, eine hinderliche Verwaltungskultur und andere Faktoren, die Verwaltungskapazitäten einschränken.

Um sicherzustellen, dass die Einbeziehung der Öffentlichkeit zu einer Realität wird, ist ein Kulturwandel in der Arbeitsweise des öffentlichen Dienstes erforderlich. Wie bereits ausgeführt, sollte die Beteiligung der betroffenen Akteure nicht erst am Ende des Prozesses, sondern während des gesamten Politikzyklus erfolgen – von der Problemthematisierung bis hin zur Politikevaluierung. Ressortübergreifende Richtlinien, die die Anforderungen und Ziele der Akteursbeteiligung vorgeben, können dabei ein wirkungsvoller erster Schritt sein, vor allem wenn sich auch hochrangige Führungskräfte dafür einsetzen, Bürger*innen in die Konzipierung öffentlicher Maßnahmen einzubeziehen. Ebenso wichtig ist es, die öffentlich Bediensteten durch angemessene Schulungen, Methoden und (zeitliche und finanzielle) Ressourcen in die Lage zu versetzen, eine gewichtige Akteursbeteiligung zu ermöglichen. Denn nur durch eine sorgfältige strategische Planung kann gewährleistet werden, dass die nötigen Ressourcen und Kapazitäten vorhanden sind, um in der Gesellschaft für eine Vertretung, Moderation, Analyse und Vermittlung zu sorgen.

Wie bereits ausgeführt, muss den öffentlich Bediensteten eine Richtschnur vorgegeben werden, wie sie die Beteiligung der Akteure transparent und fair gestalten können, um eine Vereinnahmung des Prozesses durch einzelne Interessengruppen zu verhindern. Auch wenn die zuständigen staatlichen Stellen nicht verpflichtet sind, systematisch alle Beiträge zu berücksichtigen, die während eines Beteiligungsverfahrens eingebracht werden, ist es doch wichtig, dass die Entscheidungsträger*innen klar und transparent erläutern, warum bestimmte Beiträge abgelehnt wurden, und Rechenschaft über ihre Entscheidungen ablegen.

### *13.3.2. Umsetzung von Regeln für Seitenwechsel*

Bei Seitenwechseln zwischen der Politik und der Wirtschaft kommt es mitunter zu Interessenkonflikten, die das Risiko einer *policy capture* entstehen lassen. Wenn sich die neue Tätigkeit auf Themen erstreckt, die sich im direkten Zuständigkeitsbereich der betreffenden Person befanden, als diese noch ein öffentliches Amt bekleidete, kann durch den Seitenwechsel der Eindruck eines ungerechten Vorteils bestehen – sei es in Form von Informationen, Beziehungen oder anderen Vorteilen, die vorher im öffentlichen Dienst erlangt wurden. Zudem können öffentlich Bedienstete manchmal versucht sein oder zumindest den Eindruck erwecken, Entscheidungen zu treffen, die nicht im öffentlichen, sondern im Interesse eines ehemaligen oder künftigen Arbeitgebers liegen. Angesichts der zunehmenden Mobilität zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor sowie der Fachkenntnisse, die dadurch jeweils gewonnen werden, wird sich dieses Phänomen in Zukunft vermutlich noch verstärken. Potenziell problematisch sind in dem Zusammenhang folgende Situationen:

- die Suche nach einer künftigen Stelle außerhalb des öffentlichen Dienstes
- auf den ehemaligen Arbeitgeber ausgerichtete Lobbyarbeit
- die Verwendung von „Insiderinformationen“
- die Ausübung der gleichen Tätigkeiten im öffentlichen Dienst wie vorher im Privatsektor
- die Wiedereinstellung in den öffentlichen Dienst, z. B. als Berater*in, um ähnliche Tätigkeiten wie in einem früheren öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis auszuüben

#### Kasten 13.4. Umsetzung und Monitoring von Vorschriften für Seitenwechsel in Frankreich

In Frankreich ist die Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) seit 2013 dafür verantwortlich, die Umsetzung der Bestimmungen für den Seitenwechsel von Regierungsmitgliedern, Mitgliedern der Leitungsgremien unabhängiger Behörden und wichtiger gewählter Amtsträger*innen auf lokaler Ebene zu überwachen. Diese Bediensteten müssen für einen Zeitraum von drei Jahren nach Austritt aus dem öffentlichen Dienst um eine Genehmigung bitten, bevor sie eine bezahlte Tätigkeit in der Privatwirtschaft annehmen. Tun sie das nicht oder übergehen sie die Entscheidung der Behörde, machen sie sich strafbar. Die Entscheidungen der HATVP werden dabei sowohl an die ehemalige Dienstbehörde als auch den künftigen Arbeitgeber weitergeleitet. Nach Unterrichtung der ehemaligen Bediensteten werden die Entscheidungen über die betreffenden ehemaligen Regierungsmitglieder und wichtigen Lokalpolitiker*innen online veröffentlicht, wodurch die Prüfung und Aufsicht durch die Öffentlichkeit zusätzlich gestärkt wird.

Seit ihrem Zusammenschluss mit der Commission de déontologie de la fonction publique im Februar 2020 ist die HATVP für das Monitoring der Seitenwechsel aller öffentlich Bediensteten verantwortlich. Alle Staatsdiener*innen, die einen Wechsel in die Privatwirtschaft beabsichtigen, müssen zunächst eine Erlaubnis ihrer direkten Vorgesetzten einholen und werden bei Bedarf an die jeweiligen Ethikbeauftragten weitergeleitet. Werden mögliche Zweifel auf diesen beiden Ebenen nicht ausgeräumt, kann bei Bediensteten in besonders risikobehafteten Funktionen als letztes Mittel die HATVP eingreifen, sofern ihre hierarchische Position oder die Art ihrer Funktion dies erfordern.

Quelle: HATVP (o. J.[33]).

Eine der größten Herausforderungen bei der Umsetzung der Vorschriften für Seitenwechsel ist es, Regeln und Einschränkungen zu verankern, die einerseits der Integritätssicherung dienen, gleichzeitig aber weder die Karrierechancen der betroffenen Bediensteten noch die Effizienz des öffentlichen Dienstes beeinträchtigen. Durch spezifische und verhältnismäßige Einschränkungen und Verbote für öffentlich Bedienstete (je nach Funktionen und Aufgaben) wurde in einigen Ländern versucht, die Gefahren eines Interessenkonflikts abzufedern (siehe Beispiel aus Frankreich – Kasten 13.4). Die Umsetzung solcher Bestimmungen

gegen den Drehtüreffekt kann allerdings, wie bereits erwähnt, schwierig sein. Je nach Umfang der Funktionen, die von den Bestimmungen betroffen sind, und der gewählten Karenzzeit verfügen die für die Durchsetzung der Bestimmungen zuständigen Funktionen möglicherweise nicht über die nötigen Ressourcen, um alle Meldungen künftiger Beschäftigungen oder bezahlter Tätigkeiten zu überprüfen und den Anträgen eine sachlich fundierte Genehmigung (gegebenenfalls mit Vorbehalten) oder Ablehnung zu erteilen.

Darüber hinaus müssen hochrangige Bedienstete, die auf ein bestimmtes Arbeitsfeld oder eine bestimmte Tätigkeit spezialisiert sind und an eine Karenzzeit gebunden sind, mit einer längeren Wartezeit ohne Beschäftigung rechnen, falls ihrem Antrag nicht stattgegeben wird. In einigen Ländern erhalten die betreffenden Bediensteten dann eine Ausgleichszahlung, die dem Gesamt- oder einem Teilbetrag ihres bisherigen Gehalts entspricht. In Frankreich erhalten ehemalige Regierungsmitglieder drei Monate lang eine Ausgleichszahlung in voller Höhe ihres früheren Monatsgehalts, sofern sie ihre Vermögenserklärung zum Ende der Dienstzeit bei der zuständigen Behörde eingereicht haben. Diese Regelung betrifft aber weder die Gesamtdauer der Karenzzeit noch alle Funktionen, die von den Bestimmungen betroffen sind. Zusätzliche Herausforderungen ergeben sich außerdem in Situationen, in denen die Bediensteten ihre neue Position in der Privatwirtschaft nicht anmelden, obwohl sie gesetzlich dazu verpflichtet sind. Problematisch wird es auch, wenn der Rechtsrahmen für bestimmte Situationen keine Bestimmungen vorsieht (z. B. wenn die gesetzliche Sperrfrist ausgelaufen ist, die öffentlich Bediensteten aber trotzdem noch über nützliche „Insiderinformationen“ verfügen).

Um im Spannungsfeld zwischen dem Recht der Betroffenen, einer beruflichen Tätigkeit in ihrem Fachbereich nachzugehen, der Wahrung der Integrität bei öffentlichen Entscheidungen und knappen Ressourcen, um alle Wechsel – einschließlich der Wechsel, die gegenüber der Behörde nicht gemeldet wurden – zu beobachten, eine ausgewogene Lösung zu finden, können folgende Maßnahmen in Erwägung gezogen werden:

- Herstellung bzw. Stärkung der rechtlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen, um zumindest besonders risikoträchtige Bereiche (z. B. regulierte Wirtschaftszweige, Arbeitsfelder und Aufgaben, mit denen die betreffenden Personen in ihrem vorherigen öffentlichen Amt zu tun hatten) und Ämter (z. B. Posten ehemaliger hochrangiger Führungskräfte, Regulierungsbeauftragter) abzudecken, in denen es zu Interessenkonflikten kommen könnte
- Einführung verhältnismäßiger Standards, Einschränkungen (z. B. Fristen, Funktionen, gegebenenfalls in problematischen Situationen anzuwendende Regelungen), Aufsichts- und Rechenschaftsmechanismen sowie angemessener Sanktionen bei Verstößen
- regelmäßige Mitteilung dieser Standards sowie Bereitstellung von Unterstützung und Hilfestellung, um auf etwaige Fragen und Bedenken in Bezug auf Karriereoptionen, potenzielle Einschränkungen und Einzelfallregelungen für laufende oder künftige Tätigkeiten einzugehen, und zwar über verschiedene Kanäle und mithilfe verschiedener Werkzeuge (z. B. durch Personalmanagementverfahren, arbeitsbegleitende Ethikschulungen und Leitlinien)
- Einrichtung digitaler Tools zur Beobachtung von Wechseln sowie Einführung von Warnsystemen für Aufsichtsbehörden, z. B. auf der Grundlage offen verfügbarer Informationen (z. B. Nachrichten, Berichte der Zivilgesellschaft und von Watchdogs, Interessen- und Vermögenserklärungen, Handelsregister)
- regelmäßige Aktualisierung von Standards, Leitlinien und Rechenschaftsmechanismen zur Anpassung an neue soziale, wirtschaftliche und politische Umstände

## Literaturverzeichnis


Access Info (o. J.), “Access Info Europe – The Right to Ask … The Right to Know”, https://www.access-info.org/ (Abruf: 17. Oktober 2019). [35]

Europarat (2016), *Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors*, CM/Rec(2016)4, Europarat, Straßburg, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806415d9#_ftn1 (Abruf: 24. Januar 2020). [31]

Federal Election Commission (2019), “Federal Election Commission – United States of America”, https://www.fec.gov/ (Abruf: 8. August 2019). [29]

HATVP (o. J.), “Ethical Rules”, Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, Paris, https://www.hatvp.fr/en/high-authority/regulation-of-lobbying/list/#ethical-rules-ri (Abruf: 24. Januar 2020). [27]

HATVP (o. J.), “Le contrôle de la mobilité public/privé”, Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, Paris, https://www.hatvp.fr/la-haute-autorite/la-deontologie-des-responsables-publics/controle-mobilite/ (Abruf: 26. Februar 2020). [33]

Hoher Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte (2016), *Practical recommendations for the creation and maintenance of a safe and enabling environment for civil society, based on good practices and lessons learned: report of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, A/HRC/32/20, Vereinten Nationen, Genf, https://digitallibrary.un.org/record/841791. [30]

House of Commons (2009), *The Code of Conduct*, House of Commons, London, https://publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmcode/735/735.pdf. [18]

OECD (2019), *Institutions Guaranteeing Access to Information: OECD and MENA Region*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/e6d58b52-en. [34]

OECD (2018), *Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Counter Corruption*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264297067-en. [2]

OECD (2018), *OECD-Ausblick Regulierungspolitik 2018 – Auszugsweise Übersetzung*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264307988-de. [11]

OECD (2018), *Open Government Data Report: Enhancing Policy Maturity for Sustainable Impact*, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264305847-en. [7]

OECD (2018), *Open Government: Globaler Kontext und Perspektiven für offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264290655-de. [6]

OECD (2017), *Compendium of good practices on the use of open data for Anti-corruption: Towards data-driven public sector integrity and civic auditing*, OECD, Paris, https://www.oecd.org/gov/digital-government/g20-oecd-compendium.pdf. [10]

OECD (2017), *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en. [12]

OECD (2017), *OECD-Empfehlung des Rats zu Integrität im öffentlichen Leben*, OECD, Paris, https://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity. [1]

OECD (2017), *Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264065239-en. [13]

OECD (2017), *Recommendation of the Council on Open Government*, OECD/LEGAL/0438, OECD, Paris, https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438. [3]

OECD (2016), *Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264249455-en. [28]

OECD (2015), *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en. [16]

OECD (2014), *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264214224-en. [20]

OECD (2012), *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 2: Promoting Integrity through Self-regulation*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264084940-en. [25]

OECD (2010), *Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264056701-en. [26]

OECD (2010), *Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, OECD/LEGAL/0379, OECD, Paris, https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0379. [19]

OECD (2009), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264048874-en. [14]

OECD (2006), *OECD-Leitlinien für die Behandlung von Interessenkonflikten im öffentlichen Dienst*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264065147-de. [15]

OECD (2001), *Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264195578-en. [5]

OECD (o. J.), "Open Government", http://www.oecd.org/gov/open-government/. [4]

Open Data Charter (o. J.), "International Open Data Charter – Principles", https://opendatacharter.net/principles/ (Abruf: 12. September 2019). [8]

Parliament of Ireland (2015), *Regulation of Lobbying Act 2015*, https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/act/2015/5/eng/enacted/a515.pdf. [21]

Rossi, I., L. Pop und T. Berger (2017), *Getting the Full Picture on Public Officials: A How-to Guide for Effective Financial Disclosure*, Weltbank, Washington, D.C., http://dx.doi.org/10.1596/978-1-4648-0953-8. [17]

Standards in Public Office Commission (2018), *2018 Code of Conduct for Persons Carrying on Lobbying Activities*, https://www.lobbying.ie/media/6119/code-of-conduct-english-final-version-for-web.pdf. [22]

Standards in Public Office Commission (o. J.), “Lobbying.ie – Register of Lobbying”, https://www.lobbying.ie/ (Abruf: 24. Januar 2020). [23]

Stapenhurst, R. (2000), *The Media’s Role in Curbing Corruption*, Weltbank, Washington, D.C., https://www.researchgate.net/profile/Rick_Stapenhurst/publication/265232533_The_Media_Role_in_Curbing_Corruption/links/5491c69a0cf20cd8ec382d9a/The-Media-Role-in-Curbing-Corruption.pdf. [32]

Transparency International Ireland (2015), “Responsible lobbying: A Short Guide to Ethical Lobbying and Public Policy Engagement for Professionals, Executives and Activists”, https://transparency.ie/sites/default/files/15.12_responsible_lobbying_guide.pdf. [24]

Ubaldi, B. (2013), “Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives”*, OECD Working Papers on Public Governance*, No. 22, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/5k46bj4f03s7-en. [9]

## Anmerkungen

[1] Weitere Informationen über die Umsetzung wirksamer Maßnahmen rund um den Zugang zu Informationen, entsprechende Leitlinien und Werkzeuge finden sich u. a. hier: Access Info (o. J.[35]).

[2] Für nähere Informationen über die Institutionen, die das System zur Gewährleistung des Informationszugangs unterstützen, siehe (OECD, 2019[34]).

[3] Deutschland, Frankreich, Italien, Kanada, Litauen, Mexiko, Korea, Spanien, die Tschechische Republik, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten.

[4] Der Grundsatz der Vereinigungsfreiheit schützt das Recht auf Beitritt zu einer Vereinigung oder deren Gründung zur Verfolgung gemeinsamer Ziele.

[5] Der Grundsatz der Versammlungsfreiheit schützt das Recht von Einzelpersonen und Gruppen, sich zu treffen und an friedlichen Protesten teilzunehmen.

[6] Nähere Informationen über die Gewährleistung und Förderung eines sicheren Medienumfelds finden sich in den Arbeiten des Europarates www.coe.int/en/web/freedom-expression/safety-of-journalists (Abruf: 20. Februar 2020).

# OECD-Handbuch Integrität im öffentlichen Leben

Das *OECD-Handbuch Integrität im öffentlichen Leben* gibt staatlichen Stellen, Unternehmen und Zivilgesellschaft konkrete Hilfestellungen zur Umsetzung der gleichnamigen OECD-Empfehlung. Das Handbuch erklärt, was die dreizehn Grundsätze der Empfehlung zu Integrität im öffentlichen Leben in der Praxis bedeuten, und zeigt Herausforderungen auf, die sich bei ihrer Umsetzung stellen. Es gibt Orientierungshilfen für die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen staatlichen Stellen und Ebenen. Um in Staat und Gesellschaft eine Kultur der Integrität zu schaffen, bedarf es eines leistungsorientierten Personalmanagements und einer offenen Organisationskultur. Das Handbuch erläutert die zentralen Voraussetzungen hierfür. Zudem klärt es die Rolle, die dem Staat gegenüber Wirtschaft und Zivilgesellschaft sowie den Bürger*innen als Wegweiser und Garant der Werte öffentlicher Integrität zukommt. Darüber hinaus erläutert es, wie der Prozess des Risikomanagements genutzt werden kann, um Integritätsrisiken einzuschätzen und einzudämmen, und wie über das Rechtsdurchsetzungssystem effektiv Rechenschaft für Integritätsverletzungen eingefordert werden kann.

**PRINT ISBN 978-92-64-62609-6**
**PDF ISBN 978-92-64-37376-1**

9 789264 626096