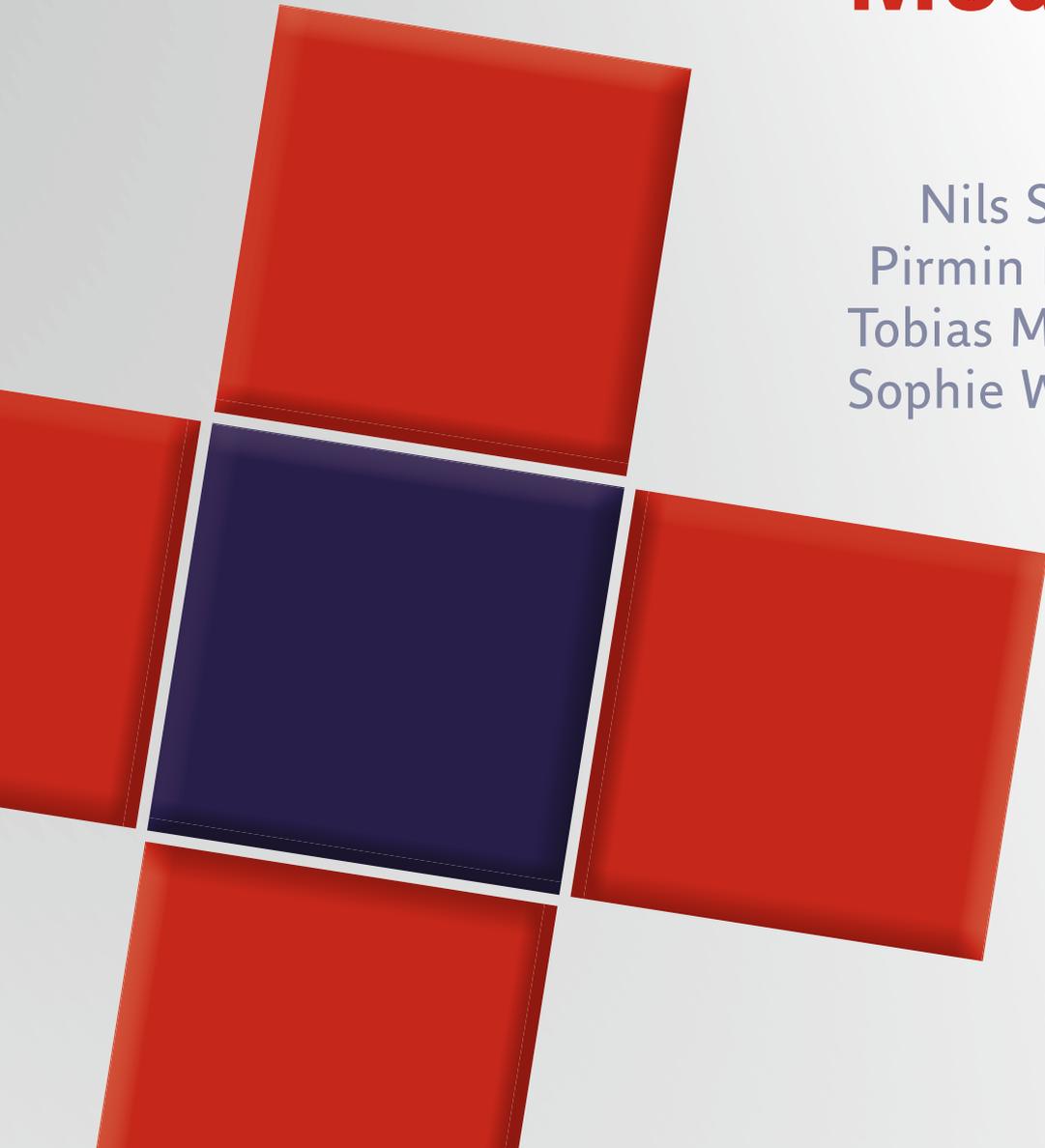


Die öffentliche Verwaltung verstehen und gestalten: Das IDHEAP Modell

Hrsg.
Nils Soguel
Pirmin Bundi
Tobias Mettler
Sophie Weerts



6. Ethik

Sophie Weerts

6.1. Bedeutung von Ethik für die öffentliche Verwaltung

In der Philosophie bezeichnet Ethik das Nachdenken über Werte, d.h. über die Gesamtheit der Wahrnehmungen, die das individuelle Verhalten in einer gegebenen Gesellschaft bestimmen. Ethik ist somit eng mit dem Bereich der Moral verknüpft, betont aber auch den Diskussionsansatz, der uns dazu bringt, darüber nachzudenken, was gut und richtig ist. Sie kann daher als «eine Reflexion, die zu Entscheidungen führt, in Abhängigkeit von Werten und Normen, die priorisiert werden» (Lacroix, 2011, S. 108), verstanden werden.

Im akademischen Bereich der Ethik gibt es mehrere Ansätze: die normative Ethik, die deskriptive Ethik, die theoretische Ethik und schliesslich die angewandte Ethik. Der erste Ansatz befasst sich mit den Werten, die das individuelle Verhalten leiten sollten. Er weist eine starke Nähe zur Moral auf. Der zweite Ansatz, die deskriptive Ethik, zielt darauf ab, die moralischen Prinzipien, die ethischen Meinungen zugrunde liegen, aufzudecken, ohne dazu Stellung zu nehmen. Um dies zu tun, benötigt die deskriptive Ethik die theoretische Ethik. Letztere stellt die verschiedenen philosophischen Theorien vor, die die Entscheidungen und Stellungnahmen rechtfertigen. Die angewandte Ethik schliesslich beruht auf der Idee, dass ein reflexiver Rahmen auf einer operativeren Ebene formuliert werden kann, der das Handeln und die Entscheidung unterstützt. Der Zweck der angewandten Ethik besteht dann darin, eine kohärente Auffassung von Moral, die diese Antworten hervorbringen und rechtfertigen kann, mit einem reflexiven Ansatz zu verbinden (Wyser, 2016).

Allgemein kann man sagen, dass sowohl die normative Ethik, die sich mit der Definition von Werten befasst, als auch die angewandte Ethik, die auf die Förderung eines reflexiven Ansatzes abzielt, mehr denn je eine wichtige Dimension im Bereich der öffentlichen Verwaltung haben. Das hat mehrere Gründe. Der erste ist die Notwendigkeit des Vertrauens der Bürger:innen in öffentliche Organisationen

(Dobel, 2005). Die Entwicklung der Informationsgesellschaft seit den 1990er Jahren hat dazu geführt, dass Skandale und andere Missstände in den Behörden und öffentlichen Organisationen stärker publik werden. Solche Situationen können ein Klima des Misstrauens gegenüber denjenigen schaffen, deren Aufgabe es ist, für das öffentliche Interesse und im Namen des öffentlichen Interesses zu handeln, und letztendlich die Demokratie infrage stellen. Dies erklärt die Entwicklung eines Diskurses für mehr Moral, mehr Ethik im öffentlichen Raum. Der zweite Grund liegt in den Verwaltungsreformen und der veränderten Rolle des Staates. Sie haben zahlreiche Veränderungen mit sich gebracht, darunter die Dekonzentration der Macht, mehr Haushaltsautonomie und ein vernetztes Konzept für Güter und Dienstleistungen von öffentlichem Interesse. Diese Elemente haben nicht nur die interne Funktionsweise der öffentlichen Verwaltung verändert, sondern auch ihren Handlungsrahmen. Diese Veränderungen wurden als Verwischung der Werte analysiert, die den Kern der beruflichen Identität derjenigen bildeten, die im Dienste des Staates stehen. Auch hier ist es die Frage der Neudefinition von Werten und ihrer Umsetzung im täglichen Management, die ein Interesse an der Ethik rechtfertigt. Ein letztes Element ist die Rolle des Gesetzes und des Rechts im Allgemeinen bei der Verwaltung von sozialen, wirtschaftlichen, technologischen und ökologischen Herausforderungen. Es ist festzustellen, dass die 1990er-Jahre einen langsamen Wandel des Gesetzes als Referenzinstrument für das Regieren im Kontext der Weber'schen Verwaltung eingeleitet haben. Andere Formen des Regierens entstanden mit dem Prinzip der Rechenschaftspflicht, der Ethik, den Ansätzen der Risiko- oder Nutzenanalyse und den öffentlichen und sozialen Werten (Bennett & Raab, 2018), was das erneute Interesse an der Ethik in vielen Bereichen wie den medizinischen Wissenschaften, dem Umweltschutz oder auch dem Datenschutz erklärt.

Das Bedürfnis nach Rechtschaffenheit bei der Ausübung öffentlicher Aufgaben, der Verlust der Orientierung an öffentlichen Werten und schliesslich die Zunahme des Ermessensspielraums für diejenigen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, sind also allesamt Faktoren, die die Bedeutung des Themas Ethik in der öffentlichen Verwaltung verständlich machen. In dieser veränderten öffentlichen Verwaltung wird die Ethik zu einer Ressource, die das Recht ergänzt.

6.2. Schlüsselaspekte von Ethik

In diesem Abschnitt über die Schlüsselaspekte werden zunächst die Gründe für das neue Interesse an Ethik aus der Sicht der öffentlichen Verwaltung an sich erörtert (6.2.1.). Anschliessend werden die beiden Modelle des Ethikmanagements, die in der öffentlichen Verwaltung zu finden sind, erörtert: Normenkonformität und Integrität (6.2.2). Letztere – Integrität – hat seit den späten 2000er-Jahren eine

bedeutende Entwicklung erfahren, die eine weitere Betrachtung rechtfertigt. Es wird gezeigt, dass sie sich auf die normative Ebene auswirkt (6.2.3.).

6.2.1. Gründe für das wiedererstarke Interesse an Ethik in der öffentlichen Verwaltung

Die Entwicklung eines institutionellen Diskurses über Ethik fand in den 1990er-Jahren statt. Zwei Elemente, die mit zwei Zeitpunkten in der Geschichte der öffentlichen Verwaltung verbunden sind (► IDHEAP-Modell der öffentlichen Verwaltung: Überblick), erklären dieses erneute Interesse an Ethik im Bereich der öffentlichen Verwaltung (Hijal-Moghrabi & Sabharwal, 2018).

Hybridisierung der Werte des öffentlichen Sektors

Das erste Element, das die Reflexion über die der öffentlichen Verwaltung zugrunde liegenden Werte neu beleben wird, ist die Durchführung von Verwaltungsreformen zur Umsetzung des New Public Management (► Werte). Einige haben die negativen Auswirkungen dieser Reformen auf die Ethik der öffentlichen Verwaltung hervorgehoben, da die Kontrollmechanismen zugunsten einer stärkeren Dezentralisierung von Kompetenzen und Verantwortlichkeiten geschwächt wurden. Eine solche Organisationslogik wurde als Risiko für eine Zunahme der Korruption angesehen. Andere sehen darin einen Vorteil, da sie die Korruptionsanfälligkeit verringern würde. In jedem Fall haben empirische Untersuchungen gezeigt, dass in dieser Zeit der Verwaltungsreformen die Werte der öffentlichen Verwaltung neu geordnet wurden und zu einer Form der Wertehybridisierung geführt haben (Emery & Giauque, 2014; Wyser, 2016).

Die Hybridisierung drückt die Idee aus, dass die öffentliche Verwaltung an der Schnittstelle zwischen zwei Organisationsmodellen angesiedelt ist. Auf der einen Seite steht das Weber'sche Modell, das die öffentliche Verwaltung im institutionellen Sinne während des gesamten 20. Jahrhunderts charakterisiert und sich durch seinen rational-legalen Ansatz auszeichnet. Konkret bedeutet dies, dass das gesamte öffentliche Handeln durch das Prisma des Gesetzes betrachtet wird. Die Achtung des Rechtssatzes – und damit der Rechtsstaatlichkeit –, die Achtung der hierarchischen Macht, der Sinn für das allgemeine Interesse und die Grundsätze der Neutralität und Gleichbehandlung sind die Elemente, die die Organisationslinie und das Verhalten derjenigen, die im Dienste des Staates stehen, bestimmen. Alle diese Elemente finden sich im Wert der Legalität wieder. In diesem Rahmen sind diejenigen, die für die Verwaltung arbeiten, Ausführende. Auf der anderen Seite steht das Organisationsmodell des Unternehmens, an das sich das New Public Management hält. In diesem Modell ist der Bezugswert die Effizienz. Das ultimative Ziel ist das Ergebnis. In einem solchen Modell ist es wichtig, dass die Menschen über einen Handlungsspielraum verfügen, der es ihnen ermöglicht, die notwendigen Ressourcen zu mobilisieren, um das Ziel zu erreichen, während sie sich mit den Einschränkungen der Umgebung arrangieren. Die Einhaltung des Rechts wird

dann zu einer von mehreren Einschränkungen, mit denen man sich arrangieren muss. Mit den Verwaltungsreformen, die das New Public Management implementieren, hat der Wert der Effizienz an Bedeutung gewonnen.

Das Weber'sche Modell hatte den Vorteil, dass es einen besonders klaren Handlungsrahmen bot, da das Gesetz und die hierarchische Ordnung diejenigen, die im Dienst des Staates standen, leiten sollten. Durch eine Reihe von Reformen, wie z. B. die Verwaltung nach Budgets oder die Perspektive der öffentlichen Politik, bedeutet das Modell des New Public Management eine Erweiterung des Handlungsspielraums der Mitarbeiter:innen des Staates, was zu einer gewissen Verwirrung über die Grenzen ihres Handelns und ihrer Entscheidungsbefugnis beiträgt. Es ist daher verständlich, dass diese Situation dazu geführt hat, einen anderen Bezugsrahmen als das Gesetz zu finden, da dieses im Weber'schen Modell immer noch der Bezugspunkt war.

Verflechtung des öffentlichen und privaten Sektors

Der zweite Grund für das erneute Interesse an der Ethik in der öffentlichen Verwaltung des 21. Jahrhunderts liegt in der Entfaltung dieser funktionalen Konzeption der öffentlichen Verwaltung. Die Vielfalt und Komplexität der Aufgaben, die den Zugang aller zu Gütern und Dienstleistungen von öffentlichem Interesse gewährleisten oder verbessern sollen, sind so gross geworden, dass der Staat seine öffentlichen Aufgaben in einem von Haushalts- und Personalknappheit geprägten Umfeld nicht mehr wahrnehmen kann. In diesem Zusammenhang wurden formelle oder informelle Kooperationen und Partnerschaften zwischen Verwaltungseinheiten, Privatunternehmen und Organisationen des gemeinnützigen Sektors entwickelt.

Dennoch sind in diesem neuen Kontext diejenigen, die an diesem Unternehmen des Zugangs zu Gütern und Dienstleistungen von öffentlichem Interesse beteiligt sind, nicht unbedingt in gleichem Masse mit dem Begriff des öffentlichen Interesses verbunden. Ein privatwirtschaftliches Unternehmen, das an öffentlichen Aufgaben teilnimmt oder diese ausübt, bleibt eine Organisation, die auf dem Gedanken des Profits basiert. Eine Stiftung wird ebenfalls ein Interesse daran haben, zu intervenieren, um Subventionen zu erhalten. Daher, und wie Dominique Hänni zu Recht betont, befinden sich die Mitarbeiter:innen des Staates in einem Umfeld, in dem die Interaktionen mit dem privaten Sektor viel zahlreicher werden. Sie können die Vertretung in Verwaltungsräten, Verhandlungen über öffentliche oder halböffentliche Projekte, die Leitung von Präventions- oder Informationskampagnen oder die Kontrolle und Überwachung von privaten Akteuren, die an der Erfüllung öffentlicher Aufgaben beteiligt sind, beinhalten. Hinzu kommt, dass ihr Ermessensspielraum durch die Entwicklung von Gesetzen, die – insbesondere im Bereich der öffentlichen Politik – immer häufiger die Form von Programmnormen oder Normen mit unbestimmten Rechtsbegriffen annehmen, auch hier erheblich erweitert wird (Hänni, 2019).

Das Umfeld, in dem sich die öffentliche Verwaltung bewegt, hat die Grenzen eines auf der Hierarchie basierenden Organisationsrahmens verändert und die Verantwortung

der Mitarbeiter:innen erhöht. Dieses zweite Element erklärt, warum es notwendig ist, einen zusätzlichen Bezugsrahmen zu den Rechtsnormen zu schaffen, um das Verhalten jedes und jeder Einzelnen zu lenken. Wie wir weiter unten sehen werden, zielt der Diskurs über Ethik in der öffentlichen Verwaltung darauf ab, auf die Risiken zu reagieren, die sich aus diesem neuen Umfeld ergeben.

6.2.2. Arten der Förderung von Ethik

Die Arbeiten zur Ethik in der öffentlichen Verwaltung (Graycar, 2020) haben zwei Ansätze zur Verbesserung des ethischen Verhaltens in der öffentlichen Verwaltung hervorgehoben: die Normenkonformität und die Integrität. Der zweite Ansatz – Integrität – hat sich im Rahmen der Entwicklung einer funktionalen Verwaltung durchgesetzt. Sie fördert die Einführung einer Reihe formeller, informeller und organisatorischer Massnahmen, die heute unter dem Begriff der ethischen Infrastruktur zusammengefasst werden und die es ermöglichen sollen, den Risiken der Einflussnahme zu begegnen, denen diejenigen ausgesetzt sein können, die im Rahmen der öffentlichen Verwaltung Entscheidungen zu treffen haben.

Unterscheidung zwischen Normenkonformität und Integrität

Die Frage der Ethik im Bereich der öffentlichen Verwaltung wurde zunächst unter dem Gesichtspunkt des Verhaltens der Beamt:innen und der Festlegung von Regeln für ihr Verhalten betrachtet. Diese erste Auffassung entspricht voll und ganz dem Weber'schen Modell. Sie postuliert die Formalisierung von Verhaltensregeln, Verfahren und Kontrollmechanismen. Dieser Ansatz entspricht der Idee des Disziplinarrechts, einem Unterzweig des Dienstrechts, oder der Deontologie (Bodiguel, 2002). Er spiegelt eine bestimmte Auffassung der Rechtsbeziehung zwischen dem Staat und seinen Bediensteten wider. Es kann hinzugefügt werden, dass er auch die ursprüngliche Auffassung von Verhaltensregulierung, die sich auf Kontrolle und Sanktionen konzentriert, aufgreift. Damit soll die Ethik in dem Sinne überwunden werden, dass es Rechtsnormen sind, die die zu befolgenden (ethischen) Verhaltensweisen festlegen. Sie beruhen auf ursprünglichen Werten wie dem Schutz des Vertrauens der Öffentlichkeit, der Achtung des Rufs oder des Ansehens des Staates. Sie enthalten somit Elemente der normativen Ethik. In der Praxis wird die moralische Legitimität dieser Verhaltensweisen jedoch im Hinblick auf die bestehenden Straf- und Disziplinarvorschriften beurteilt. Inhaltlich konzentriert sie sich auf die Bekämpfung von Korruption, Betrug, Machtmissbrauch, die Einhaltung von Disziplin und Neutralität. In formaler Hinsicht ist dieses Konzept auf einen repressiven Ansatz ausgerichtet und stützt sich auf Rechtsinstrumente wie Gesetze und Verordnungen.

Es wurde ein zweiter Ansatz zur Ethik in der öffentlichen Verwaltung entwickelt. Dieser Ansatz ist eher im Bereich der angewandten Ethik angesiedelt. In seinem Buch *Ethics for Bureaucrats* wies Rohr (1989) darauf hin, dass man sich von einem Ansatz,

der darauf abzielt, Skandale zu vermeiden, zu einem Ansatz hin bewegen sollte, der den Sinn für Tugend bei den Regierenden entwickeln soll. Der amerikanische Autor betonte also die Notwendigkeit, von einer Kultur der Unterdrückung zu einer Kultur der Förderung überzugehen. Ein solches Konzept knüpft an die Übung des «reflective equilibrium» an, der 1971 von dem amerikanischen Philosophen John Rawls (Rawls, 1971) propagiert wurde. Dieser neue Ansatz basiert auf der Idee der Integrität (*integrity*), die definiert werden kann als «eine Qualität, die das Verhalten von Akteuren in Übereinstimmung mit den relevanten Werten, Normen und moralischen Regeln kennzeichnet» (L. Huberts & van Montfort, 2020, S. 450). Diesmal geht es also darum, dass die öffentliche Verwaltung eine Philosophie der Ermutigung zur Entwicklung angemessener Verhaltensweisen fördert. Eine solche Philosophie beinhaltet die Schaffung eines Umfelds mit Anreizen anstelle von Repressionen. Sie bevorzugt den Einsatz von informellen und organisatorischen Massnahmen, anstatt sich nur auf unangemessenes Verhalten zu konzentrieren. Darüber hinaus geht die Integrität davon aus, dass nicht alles im Voraus feststeht, dass Menschen, die in öffentlichen Organisationen arbeiten, ethischen Dilemmata ausgesetzt sind und dass sie aus dieser Perspektive spezifische Unterstützung benötigen, die ihnen durch verschiedene Massnahmen gewährt werden sollte.

Die holistische und reflexive Perspektive der Integrität wurde als besser geeignet für die öffentliche Verwaltung des 21. Jahrhunderts empfunden. Sie ermöglicht es, den traditionellen regulatorischen und rechtlichen Ansatz zu überwinden, der sich auf Sanktionen konzentriert. Sie bevorzugt einen Governance-Modus, der eine breite Palette von Instrumenten zur Beeinflussung des Verhaltens von Einzelpersonen mobilisiert und sich gleichzeitig – aufgrund der reflexiven Dimension – an den sich ändernden Kontext von Organisationen anpassen kann.

Risikoanalyse und ethische Infrastruktur

Das Konzept der ethischen Infrastruktur wurde von der OECD im Rahmen ihrer Arbeiten über ethisches Verhalten in der öffentlichen Verwaltung in den späten 1990er-Jahren vorgeschlagen (OECD, 1997). Die Idee der Infrastruktur zielt darauf ab, eine Reihe von Instrumenten und Regelungsprozessen zu bezeichnen, die unerwünschtes Verhalten verhindern und zu gutem Verhalten anregen sollen. Diese Instrumente sind unabhängige Elemente, die jedoch alle eingesetzt werden müssen, um die öffentliche Verwaltung mit einer starken Infrastruktur auszustatten, die es ihr ermöglicht, unerwünschtes Verhalten zu vermeiden. Sie zielen somit darauf ab, auf die Risiken zu reagieren, die in der Funktionsweise öffentlicher Organisationen identifiziert werden können.

Die Entwicklung einer ethischen Infrastruktur zielt darauf ab, auf mögliche ethische Risiken zu reagieren. Daher muss es zunächst möglich sein, die Orte der Entscheidungsfindung zu identifizieren, an denen es ein Risiko oder mehrere Risiken geben kann. Dies kann durch die Identifizierung von Prozessen und Funktionen in öffentlichen Organisationen geschehen, in denen Mitarbeiter:innen des Staates möglicherweise

eine Entscheidung treffen müssen, die für die Organisation bindend ist. Eine solche Untersuchung zielt also darauf ab, die Quellen der Verwundbarkeit zu ermitteln. Konkret identifizierte Maesschalk (2008) beispielsweise die Prozesse des Einkaufs von Waren und Dienstleistungen, der Beförderung von Personal oder der Inspektion und Überwachung.

Die von jeder Organisation zu entwickelnde ethische Infrastruktur muss dann eine Reihe von Instrumenten, Verfahren und Massnahmen umfassen, die den in der öffentlichen Verwaltung tätigen Personen Orientierung bieten. Diese Massnahmen sind drei Bereichen zuzuordnen: Orientierung, Management und Kontrolle.

Die *Orientierung auf ethisches Verhalten* zielt auf die Förderung und Sensibilisierung von Mitarbeiter:innen öffentlicher Einrichtungen für ethische Fragen und Verhaltensweisen ab. Diese Sensibilisierung kann direkt durch eine Erinnerung an die strafrechtlichen und ethischen Regeln erfolgen, die für öffentliche Bedienstete und private Organisationen, die öffentliche Aufgaben erfüllen, gelten. Sie kann auch durch die Annahme und Verbreitung eines Verhaltenskodexes für eine öffentliche Körperschaft oder eine bestimmte Einrichtung erfolgen. Die Ausbildung ist ein Element, das direkt zur Sensibilisierung für ethische Verhaltensweisen und zur Entwicklung von Fähigkeiten zur Lösung ethischer Dilemmata beiträgt.

Das *Management* der ethischen Fragen wird durch eine organisatorische und rechtliche Struktur unterstützt. Organisatorisch kann ein spezielles Gremium oder ein zentraler Managementdienst eine Koordinierungsrolle übernehmen. Auf regulatorischer Ebene kann dies aus der Politik und Praxis des Personalmanagements hervorgehen, das Arbeitsplatzsicherheit, Aufstiegschancen und eine angemessene Vergütung gewährleisten muss.

Verhaltenskontrolle bedeutet, dass unerwünschtes Verhalten als Straftat eingestuft wird, dass Möglichkeiten zur unabhängigen Untersuchung und Verfolgung von Verstößen durch wirksame Mechanismen der Rechenschaftspflicht und Kontrolle geschaffen werden, die von problematischem Verhalten abhalten, es aber auch leicht aufdecken können. Informations- und Schutzsysteme für Informant:innen oder interne oder externe Überwachungssysteme können ebenfalls zu dieser Kontrolldimension beitragen. Dies könnte beispielsweise ein parlamentarischer Verwaltungskontrollausschuss sein. Schliesslich tragen auch Transparenzregeln zur Schaffung einer ethischen Infrastruktur bei.

6.2.3. Normativer Rahmen für Integrität

Die Einführung der Ethik in der öffentlichen Verwaltung durch den Integritätsansatz nahm Mitte der 1990er-Jahre Gestalt an. Abgesehen von der Tatsache, dass der Staat wegen seiner Langsamkeit, seines Formalismus und seiner Bürokratie verschrien war, war es eine Reihe von Skandalen, die den Ruf öffentlicher Organisationen beschädigten und von den Staaten als Risikofaktoren für die Demokratie angesehen wurden. Sie

untergruben allmählich das Vertrauen, das die Bürger:innen in die demokratischen Institutionen haben müssen, um ihre politische Legitimität zu rechtfertigen. Diese Situation hat zu einem breiten Engagement internationaler Organisationen geführt, die liberale und demokratische Werte verteidigen und eine Reihe von Rechtstexten und politischen Erklärungen verabschiedet haben, die unweigerlich Auswirkungen auf die Schweiz hatten.

Auf internationaler Ebene

Die Generalversammlung der Vereinten Nationen hat 1996 mit der Verabschiedung ihres Verhaltenskodexes für internationale Beamt:innen den Anstoss zu dieser Bewegung gegeben. Sie empfiehlt den Staaten, sich bei der Bekämpfung der Korruption an diesem Verhaltenskodex zu orientieren. Im Jahr 2003 verabschiedete die UNO ihr erstes Rechtsinstrument, das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption.

Der Europarat nahm sich ebenfalls des Themas der Ethik in der öffentlichen Verwaltung an, da sie ein Schlüsselement für die Erhaltung des Vertrauens in die Regierungen und die Achtung der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte darstellt. Im Jahr 1999 verabschiedete er seinerseits einen Rechtstext mit dem Strafrechtsübereinkommen des Europarates über Korruption und später einem Zusatzprotokoll, dem die Schweiz beigetreten ist. In diesem Rahmen wurde die Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) eingerichtet, die die Umsetzung der internationalen Verpflichtungen zur Bekämpfung der Korruption in den Vertragsstaaten, einschliesslich der Schweiz, überwacht. Darüber hinaus wurde eine Reihe von Entschliessungen und Empfehlungen verabschiedet, wie die Entschliessung 97 (24) des Ministerkomitees über die 20 Leitlinien zur Bekämpfung der Korruption, die Entschliessung 79 (1999) über die Integrität von lokalen und regionalen Mandatsträgern, die Empfehlung (2000) 10 über Verhaltenskodizes für öffentliche Bedienstete, die Empfehlung (2002) 2 über die Einsicht in amtliche Dokumente, die Empfehlung (2007) 7 über gute Verwaltung, die Empfehlung (2014) 7 über den Schutz von Whistleblowern und die Empfehlung (2017) 2 über die rechtliche Regelung von Lobbying-Aktivitäten im Zusammenhang mit der öffentlichen Entscheidungsfindung.

Schliesslich hat sich auch die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) sehr aktiv für die Förderung der Ethik in der öffentlichen Verwaltung eingesetzt. Man könnte sagen, dass sie sich den Kampf gegen die Korruption und die Förderung der Integrität im Allgemeinen auf die Fahnen geschrieben hat. Im Jahr 1997 wurde die Konvention gegen die Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr geschlossen. Aus Sicht des Schweizer Rechts ist die Konvention im Jahr 2000 in Kraft getreten. Die OECD hat auch mehrere Empfehlungen an ihre Mitgliedstaaten gerichtet. Im Jahr 1998 veröffentlichte sie die Empfehlung zur Verbesserung ethischen Verhaltens im öffentlichen Dienst, die 2017 aktualisiert und durch die Empfehlung zu Integrität im öffentlichen Leben ersetzt wurde. Die OECD hat auch eine Empfehlung zu Leitlinien für die Behandlung von Interessenkonflikten

im öffentlichen Dienst (2003) und eine weitere Empfehlung zur Stärkung der Integrität im öffentlichen Beschaffungswesen (2008/2013) verabschiedet. Im Jahr 2010 richtete sie ausserdem eine Empfehlung zu Prinzipien für Transparenz und Integrität im Lobbying an ihre Mitgliedstaaten. Schliesslich veröffentlichte sie 2021 eine Empfehlung zur Verbesserung ethischen Verhaltens im öffentlichen Dienst, einschliesslich der Grundsätze zur Förderung des Ethikmanagements im öffentlichen Dienst (OECD, 2021).

Dieser Fülle von internationalen Texten ist zu entnehmen, dass sich der Diskurs der internationalen Organisationen zunächst auf die Frage der Korruption von öffentlichen Bediensteten konzentrierte und sich dann auf die Rahmenbedingungen für das Verhalten von öffentlichen Bediensteten (Transparenz, Achtung der Integrität bei der Ausübung ihrer Funktion), den Schutz von Personen, die problematische Handlungen im öffentlichen Dienst melden, und schliesslich auf die Notwendigkeit, Lobbyingaktivitäten zu regeln, ausweitete.

Auf nationaler Ebene

Die Schweiz hat alle oben genannten internationalen Übereinkommen ratifiziert und damit ihren Willen zur Bekämpfung des Phänomens der Korruption unter Beweis gestellt, aber auch ihren Rechtsrahmen durch die Verabschiedung einer Reihe von normativen Regeln angepasst.

So hat der Bund die Vorteilsgewährung (Art. 322^{quinquies}) und die Vorteilsannahme (Art. 322^{sexies}) als Straftaten eingestuft. Er beendete auch die Möglichkeit, Bestechungs- und Schmiergelder vom steuerpflichtigen Einkommen abzuziehen. Er hat ebenso wie die Kantone ein Transparenzgesetz erlassen. Auch hat er den von der GRECO festgestellten Rückstand mit einem Gesetz über die Transparenz der politischen Parteien- und Wahlkampffinanzierung aufgeholt. Massnahmen sind auch in den Rechtsnormen enthalten, die das Arbeitsverhältnis zwischen öffentlichen Organisationen und ihren Mitarbeiter:innen regeln, sowie in den Rechtsvorschriften, die die Funktionsweise der Organisation öffentlicher Dienste und Behörden regeln. Es ist auch zu erwähnen, dass der Bund den Verhaltenskodex für das Personal der Bundesverwaltung zur Vermeidung von Interessenkonflikten und des Missbrauchs nicht öffentlich zugänglicher Informationen vom 15. August 2012 sowie das Merkblatt für die Mitglieder des Bundesrates und den Bundeskanzler vom 5. November 2014 verabschiedet hat.

Insgesamt kann man daher sagen, dass auf Bundes- und Kantonsebene bereits eine Reihe von normativen Massnahmen ergriffen wurde. Es ist unmöglich, im Rahmen des vorliegenden Beitrags ein vollständiges Bild dieser Massnahmen zu geben. Es ist jedoch anzumerken, dass die Regelungen aufgrund des Föderalismus uneinheitlich sind. Die wichtigsten Themen können aber identifiziert werden. Sie betreffen beispielsweise persönliche Unvereinbarkeiten (sei es aufgrund von familiären, institutionellen oder wirtschaftlichen Verbindungen), die dann in eidgenössischen und kantonalen Gesetzen für Staatsbedienstete oder in Sondergesetzen für bestimmte öffentliche Organisationen detailliert geregelt werden. Sie müssen jedoch mit Ablehnungsprozessen

und Überprüfungsmechanismen einhergehen, um nicht toter Buchstabe zu bleiben. Die Frage der Nebentätigkeiten wurde ebenfalls in einer Reihe von Gesetzen geregelt, die Melde- und Genehmigungspflichten sowie die Verpflichtung, einen Teil des Einkommens abzuführen, vorschreiben. Das Verbot oder die strenge Beschränkung der Annahme von Vorteilen und die Interessenerklärungen und -register sind ebenfalls Teil des Kampfes gegen die Korruption. Einige Verhaltensweisen können jedoch als besonders heikel angesehen werden, da sie unter das Strafrecht fallen können. So kann die Offenlegung von Informationen, die im Rahmen der Ausübung des Amtes erlangt wurden, einerseits eine Verletzung des Amtsgeheimnisses darstellen, andererseits kann sie aber auch als notwendig im Rahmen einer demokratischen und transparenten Gesellschaft angesehen werden.

6.3. Perspektiven und künftige Herausforderungen

Im Bereich der Ethik gibt es drei Herausforderungen für die öffentliche Verwaltung. Die erste Herausforderung besteht darin, einen offenen Begriff von Integrität zu bewahren und sich nicht darauf zu beschränken, die Einhaltung vordefinierter Verhaltensnormen zu überwachen. Die zweite Herausforderung ist operativer Natur und besteht darin, die Stärkung der Ethik in einer öffentlichen Verwaltung umzusetzen, die sich nicht mehr auf eine einzige organisatorische Infrastruktur stützen kann. Die letzte Herausforderung besteht darin, den Integritätsansatz über die Verwaltungseinheiten hinaus zu verbreiten, um alle an der öffentlichen Verwaltung beteiligten Interessengruppen abzudecken.

Wie bereits erwähnt ist heute eine Reihe von Punkten geregelt, um die Integrität der öffentlichen Verwaltung zu gewährleisten. Eine solche Liste kann zwar eine Reihe von Themen aufzeigen, die bei öffentlichen Entscheidungsprozessen zu prüfen sind, sie sollte jedoch als Mindeststandard betrachtet werden, der sich mit den Entwicklungen in der öffentlichen Verwaltung weiterentwickeln kann. Sie muss auch von Schutz- und Sanktionsmassnahmen begleitet werden, da es in erster Linie darum geht, eine öffentliche Verwaltung zu entwickeln, die das Vertrauen der Bürger:innen genießt. Eine solche Entwicklung zeigt auch den normativen Reflex, der mit der Integrität in der öffentlichen Verwaltung einhergeht. Normen sind zwar wichtig für die Integritätsperspektive, aber sie reichen nicht aus. Mit anderen Worten: Wenn Ethik eine Ressource für die öffentliche Verwaltung sein soll, muss sie über die Annahme von Normen in formalen oder pseudoformalen Texten hinausgehen. Die Integrität sollte daher nicht auf ein geschlossenes Konzept beschränkt bleiben, vielmehr müssen wir ihre evolutionäre und damit offene Dimension akzeptieren.

Im Anschluss an die vorangegangene Herausforderung stellt sich nun die Herausforderung, die anderen Aspekte der Integritätsinfrastruktur, d. h. die informellen und organisatorischen Massnahmen, zu konkretisieren. Wie Fortier und Emery betonen, ist dies

die Herausforderung der Operationalisierung (Fortier & Emery, 2015). In dieser Hinsicht können die Arbeit an der Führung und eine Verpflichtung zur Vorbildfunktion als Schlüsselpunkte für die Umsetzung einer ethischen Arbeitsweise in der öffentlichen Verwaltung angesehen werden (► Führung). Die Abkehr von einer starken Führung hin zu einer partizipativen Führung, die die demokratische Grundlage der öffentlichen Verwaltung betont, könnte beispielsweise das Engagement für die Achtung und den Schutz des öffentlichen Interesses stärken. Ein weiteres Element, das nicht aus den Augen verloren werden darf, ist die Ausbildung in Ethik (Wyser, 2013). Sofern eine solche Ausbildung die geschickte Kombination aus theoretischem Wissensaustausch und praktischem Lernen durch die Analyse ethischer Dilemmata schafft, ist sie einer der Aspekte, die die ethische Dimension in der öffentlichen Verwaltung stärken könnten.

Schliesslich ist es angesichts der funktionalen Perspektive, in der die öffentliche Verwaltung in den ersten Jahrzehnten des 21. Jahrhunderts zu betrachten ist, unausweichlich, ethische Grundsätze und Normen auf den Bereich der öffentlichen Organisationen zu beschränken. Hänni (2019) wies auf mehrere Elemente hin, die zeigen, dass eine solche Bewegung in der Schweiz durchaus im Gange ist. Der Geschäftsausschuss des Ständerats hat dem Bundesrat empfohlen, die Interessenbindungen von Verwaltungsratsmitgliedern bundesnaher Unternehmen aktiv zu überwachen. Im Bereich der öffentlichen Aufträge empfiehlt die Beschaffungskonferenz des Bundes den Vergabebehörden, in Verträge mit Privatunternehmen eine Integritätsklausel aufzunehmen, die Korruption im Bereich öffentlicher Aufträge verhindern soll und im Falle eines Verstosses die Aufhebung des Zuschlags, die vorzeitige Beendigung des öffentlichen Auftrags sowie die Verpflichtung des Unternehmens zur Zahlung einer Konventionalstrafe zur Folge hat. Im Bereich der Interessenbindungen entschied das Bundesgericht in einem Urteil aus dem Jahr 2016, dass die privatrechtliche Natur der Rechtsbeziehung zwischen Swissmedic¹¹ und den Sachverständigen keine Rechtfertigung für die Nichtoffenlegung von Informationen über mögliche Interessenbindungen der Sachverständigen darstellt, da ein öffentliches Interesse daran besteht, dass die Sachverständigen keine problematischen Interessenkonflikte haben, wenn sie Berichte im Zulassungsverfahren für Arzneimittel verfassen müssen (BGE 142 II 340). Die Skandale bei Postauto im Jahr 2018¹² und bei der Crypto AG im Jahr 2020¹³ haben gezeigt, dass ethische Fragen weit über Korrup-

11 Swissmedic ist die Zulassungs- und Aufsichtsbehörde für Heilmittel der Schweiz. Sie ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes. Sie hat deshalb die Befugnis, frei mit anderen juristischen Personen, wie z.B. Sachverständigen, Verträge abzuschliessen.

12 Der Skandal bei Postauto betraf einen Betrugsmechanismus für öffentliche Zuschüsse. Durch ein Buchhaltungssystem erhielt das öffentliche Unternehmen eine unrechtmässige Finanzierung zu Lasten des Bundes, der Kantone und der Gemeinden. Das Unternehmen zahlte 205 Millionen an die geschädigten Parteien zurück. Das Management von Postauto trat im Juni 2018 zurück, der Verwaltungsrat wurde vollständig abberufen und die Einheit wurde umstrukturiert.

13 Crypto AG ist ein Schweizer Privatunternehmen, das Lösungen zur Verschlüsselung von Nachrichten vermarktet. Eine internationale Medienuntersuchung enthüllte 2020, dass das Unternehmen von den Geheimdiensten der USA und Deutschlands unterwandert wurde und seine Verschlüsselungssysteme manipulierte, um die Spionage in den Kundenstaaten des Schweizer Unternehmens zu ermöglichen. Eine parlamentarische Untersuchung kam zu dem Schluss, dass der Schweizer Geheimdienst von der Spionagestrategie von der Schweiz aus wusste und es unterlassen hatte, den Bundesrat zu informieren.

tion oder persönliche Vorteile hinausgehen und sich auch in der organisatorischen Führung einer Einheit niederschlagen können. Es sollte auch nicht vergessen werden, dass nach Ansicht des Bundesgerichts nicht nur problematische Verhaltensweisen im eigentlichen Sinne bekämpft werden müssen, sondern auch all jene, die den Anschein mangelnder Integrität erwecken. Die Autorin stellt fest, dass das Ergebnis der Analyse im Bereich der Transparenz und der administrativen Kontrolle weniger einheitlich ist. Auf kantonaler Seite gibt es mehrere kantonale Transparenzgesetze, die für zentrale und dezentrale Einheiten sowie für juristische Personen und privatrechtliche Einrichtungen gelten, über die der Staat eine tatsächliche Kontrolle ausübt. In diesem Punkt sind einige Kantone weiter gegangen als der Bund, aber wie gezeigt wurde, muss auf jeder institutionellen Ebene eine grundlegende Analyse durchgeführt und eine Reihe von Instrumenten, Prozessen und Regelungen eingeführt werden, um unerwünschtes Verhalten zu vermeiden und zu einem guten Verhalten zu ermutigen, das dem Ethos der öffentlichen Verwaltung entspricht.

Wichtige Begriffe

- Integrität (integrity, intégrité, integrità): die Eigenschaft einer Person oder Organisation, die in Übereinstimmung mit bestimmten Prinzipien oder Werten wie Unparteilichkeit, Loyalität, Verantwortung oder Ehrlichkeit handelt.
- Korruption (corruption, corruption, corruzione): Im rechtlichen Sinne ist dies das direkte oder indirekte Fordern, Anbieten, Gewähren oder Annehmen eines ungerechtfertigten Vorteils oder eines Versprechens eines solchen Vorteils, der die normale Ausübung eines Amtes oder das Verhalten des Begünstigten beeinträchtigt.
- Interessenkonflikt (conflict of interests, conflit d'intérêts, conflitto di interesse): Ausdruck, der eine Situation beschreibt, in der eine tatsächliche oder scheinbare Überschneidung zwischen einem öffentlichen Interesse und öffentlichen oder privaten Interessen besteht, die die unabhängige, unparteiische und objektive Ausübung eines Amtes beeinflussen kann.

Literatur

- Bennett, C. J., & Raab, C. D. (2018). Revisiting the governance of privacy: Contemporary policy instruments in global perspective. *Regulation & Governance*, 14(3), 447–464. <https://doi.org/10.1111/rego.12222> (aufgerufen am 21.11.2022).
- Bodiguel, J.-L. (2002). Pourquoi a-t-on tant besoin d'éthique? *Ethique publique*, 4(1). <https://doi.org/10.4000/ethiquepublique.2476> (aufgerufen am 21.11.2022).

- Dobel, P. (2005). Public management as Ethics. In E. Ferlie, L. Lynn, & C. Pollitt (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Management* (pp. 156–181). Oxford: Oxford University Press.
- Emery, Y., & Giauque, D. (2014). The hybrid universe of public administration in the 21st century. *International Review of Administrative Sciences*, 80(1), 23–32. <https://doi.org/10.1177/0020852313513378> (aufgerufen am 21.11.2022).
- Fortier, I., & Emery, Y. (2015). L'éthos public en tant que processus social dynamique. *Pyramides*, 22.
- Graycar, A. e. (2020). *Handbook on Corruption, Ethics and Integrity in Public Administration*: Edward Elgar.
- Hänni, D. (2019). *Vers un principe d'intégrité de l'administration publique. La prévention de la corruption en droit administratif*: Schulthess.
- Hijal-Moghrabi, I., & Sabharwal, M. (2018). Ethics in American Public Administration: A Response to a Changing Reality. *Public Integrity*, 20, 1–19. <https://doi.org/10.1080/10999922.2017.1419053> (aufgerufen am 21.11.2022).
- Huberts, L., & van Montfort, A. (2020). Building ethical organisations: the importance of organisation integrity systems. In A. Graycar (Ed.), *Handbook on Corruption, Ethics and Integrity in Public Administration* (pp. 450–462): Edward Elgar.
- Lacroix, A. (2011). L'insuffisance du droit en matière d'éthique ou les lois sur l'éthique: voyage au pays de l'absurde! *Ethique publique*, 13(1), 95–115.
- OCDE. (2021). *Recommandation du Conseil sur l'amélioration du comportement éthique dans le service public incluant les principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public*. Retrieved from <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/129/129.fr.pdf>.
- OECD (1997). Creating an effective ethics infrastructure. *Focus Public Management Gazette*.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Wyser, C. (2013). Ethique. In A. Ladner, J.-L. Chappelet, Y. Emery, P. Knoepfler, L. Mader, N. Soguel, & F. Varone (Eds.), *Manuel d'administration publique suisse* (pp. 541–558): Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Wyser, C. (2016). L'éthique publique: entre conformité et intégrité. In Y. Emery & D. Giauque (Eds.), *L'acteur et la bureaucratie au XXIe siècle* (pp. 303–327): Presses de l'Université de Laval.

Weiterführende Literatur

- Huberts, L. W. J. C. (2018). Integrity: What it is and Why it is Important. *Public Integrity*, 20(sup1), S18–S32. <https://doi.org/10.1080/10999922.2018.1477404> (aufgerufen am 21.11.2022)
- Kolthoff, E., Huberts, L., & Van den Heuvel, P. (2006). The integrity of new public management: is integrity at stake. *Public Administration Quarterly*.