

Integritätsmanagement

Ein strategischer Beitrag zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung



Oliver Will

OliverChristopher.Will@t-online.de

Eine leistungsfähige Verwaltung lebt vom Vertrauen der Bürger in ihre Gemeinwohlorientierung. Dieses Vertrauen kann nicht als gegeben vorausgesetzt werden, sondern muss aktiv erarbeitet und gestaltet werden – insbesondere auch mit Blick auf die immer größere Rolle der öffentlichen Meinung in einer Mediendemokratie. Diesem Ziel der Vertrauensbildung gegenüber allen Stakeholdern sowohl nach außen als auch nach innen dient ein aktives Integritätsmanagement. Das Thema „Integrity“ ist in der internationalen Diskussion um eine gute Verwaltung schon ein etablierter Begriff, aber auch in der deutschen Diskussion gewinnt er zunehmend an Bedeutung. Auch die Debatte um den so genannten Public Corporate Governance Kodex kann in diesen Zusammenhang eingeordnet werden. Der Beitrag führt in diese Debatte ein und schildert Instrumente, die es einer Verwaltung ermöglichen, Integritätsmanagement als aktives Akzeptanzmanagement nach innen und außen zu nutzen. Es dient so der strategischen Positionierung einer gemeinwohlorientierten Verwaltung und damit der Sicherung der eigenen Zukunftsfähigkeit.

Gliederung	Seite
1. Integritätsmanagement – Was ist das?	2
2. Neue Rahmenbedingungen für die Arbeit der öffentlichen Verwaltung	4
3. Integritätsmanagement im Internationalen Vergleich	6
4. Instrumente des Integritätsmanagements	11
5. Konzept zur Einführung eines Integritätsmanagement in der Verwaltung	12
6. Exkurs: New Public Management und Public Corporate Government Kodex	19
7. Zukunft der Verwaltung in der Informationsgesellschaft – ein Fazit	23

1. Integritätsmanagement – Was ist das?

Integritätsmanagement umfasst auch die Auseinandersetzung mit ethischen Fragen und Wertorientierungen, hat aber einen weniger moralischen Klang und weist auf einen Zusammenhang mit der internationalen Diskussion hin, die stark unter dem Begriff der „Integrity“ geführt wird.



Definition

Integritätsmanagement wird hier verstanden als Gesamtheit aller Maßnahmen, die das Vertrauen in die Verwaltung und ihr Handeln stärken. Dies können sowohl einzelne Anforderungskriterien innerhalb der Verwaltung sein als auch Transparenz- und Akzeptanzfördernde Instrumente gegenüber externen Stakeholdern, insbesondere dem Bürger als Souverän der Verwaltung.

Integritätsmanagement

Warum Integritätsmanagement?

Integritätsmanagement leistet einen zentralen Beitrag zur Stärkung und Sicherung des Vertrauens in die öffentliche Verwaltung. Vertrauen aber ist heute eine Mangelware, in zunehmendem Maße auch gegenüber der öffentlichen Verwaltung. Auch sie wird immer wieder durch das Fehlverhalten einzelner in Misskredit gebracht. Hierdurch erodieren in der Öffentlichkeit die Akzeptanz von

Verwaltungshandeln und das Vertrauen in die Unbestechlichkeit der Verwaltung. Die Folge hiervon ist eine Schwächung des Staates und seiner Verwaltung. In Zeiten des Wandels und des Übergangs ist jedoch eine starke, handlungsfähige sowie glaubwürdige und innerlich selbstbewusste Verwaltung besonders wichtig.

Glaubwürdige Verwaltung in Zeiten des Wandels

Denn nur eine solche Verwaltung verfügt über den Rückhalt der Bürger, und dieser ist notwendig, um einerseits die nötige Stabilität in Zeiten der Veränderung zu sichern und um andererseits sich selber mit der notwendigen Gelassenheit den gewandelten Anforderungen für die innere Reformen zuzuwenden.

Die deutsche öffentliche Verwaltung hat eine lange und große Tradition. Sie verkörpert und erfüllt den Wunsch nach einer guten und unbestechlichen Bürokratie im Sinne Max Webers, die alle Bürger „sine ira et studio“ behandelt, die die Rechtmäßigkeit des Handelns lebt und Rechtssicherheit erzeugt. Eine solche Verwaltung ist unabdingbare Voraussetzung für einen stabilen und handlungsfähigen Staat. Im internationalen Vergleich besitzt die deutsche Verwaltung einen hohen Standard, der ein Grund dafür ist, weshalb das Thema „Integrity“ in Deutschland bislang eher am Rande diskutiert wurde.

Dennoch, das Vertrauen und Zutrauen in die Unparteilichkeit staatlichen Handelns wird periodisch durch Skandale wie im Falle des deutschen „Müllkönigs“ Trienekens¹ oder Unregelmäßigkeiten im Bereich der Bauwirtschaft bei der Vergabe von Aufträgen immer wieder erschüttert. Hinzu treten populäre Korruptionsvorwürfe „à la von Arnim“² oder in den Medien, die immer häufiger ein dunkles Bild über den Zustand der Verwaltung zeichnen.

Hinzu tritt ein allgemeiner Vertrauensverlust von Großorganisationen, der auch vor den öffentlichen Verwaltungen nicht halt macht. So ergab schon 2003 eine Umfrage des **World Economic Forum** zum damaligen Jahresthema **Vertrauen**, dass mehr als die Hälfte der Bürger Regierungen nicht mehr zu den vertrauenswürdigsten Organisationen zählt, sondern diese erst weit hinter einer Reihe von Nichtregierungsorganisationen rangieren.

Vertrauensverlust von Großorganisationen

Seit den 90er Jahren beschäftigt sich die OECD (Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) und ihre Direktion für Public Governance mit der Thematik. Im Jahr 2000 veröffentlichte sie einen Band zum Thema Trust in Government – Ethics Measures in OECD Countries. Hier wird das Thema Integrität aufgegriffen. Der erste Satz lautet: **Integrity has become the fundamental condition for governments to provide a trustworthy and effective framework for the economic and social life of their citizens.** (Integrität ist zur fundamentalen Voraussetzung des Regierungshandelns geworden, um einen vertrauensvollen Rahmen für die sozialen und wirtschaftlichen Lebensbedingungen ihrer Bürger zu gewährleisten.)³

OECD

Vertrauen und Integrität bilden die Grundlage für staatliches Handeln. Folgt man dieser Annahme, so liegt hier eine, wenn nicht die zentrale Herausforderung für die Führungskräfte der öffentlichen Verwaltung.

Betrachtet man die Debatten zur Verwaltungsreform, so ist das zentrale Schlagwort jedoch nicht die Sicherung des Vertrauens in staatliches oder Verwaltungshandeln, sondern Transparenz. Hier mag ein Hinweis darauf liegen, wie weit der Vertrauensverlust schon vorangeschritten ist.

¹ Werner Rügemer, Die Genossen der Trienekens. Dokumentation. Frankfurter Rundschau vom 6.3.2002.

² Der Speyerer Rechtswissenschaftler hat in den letzten Jahren eine rege und öffentlichkeitswirksame Publikationstätigkeit entfaltet. Ein Beispiel hierfür ist Hans Herbert von Arnim (Hrsg.), Korruption – Netzwerke in Politik, Ämtern und Wirtschaft. München 2003.

³ Sinngemäße Übersetzung

Transparenz ersetzt Vertrauen

Der Versuch, durch Transparenz Vertrauen wiederzuerlangen, ist auch zentral in der Debatte um einen Public Corporate Governance Kodex (PCGK). **Transparenz ersetzt Vertrauen**, so lautete denn auch die Überschrift eines Artikels im Wirtschaftsteil der FAZ zum neuen Corporate Governance Kodex. Das ursprüngliche vorhandene Vertrauen wird nun durch Transparenz ersetzt. D. h., die Pflicht zur Rechtfertigung durch Transparenz nimmt immer stärker zu. Eine Chance dieser Entwicklung kann jedoch sein, durch Transparenz das verlorene Vertrauen wieder zu gewinnen.

In diesem Zusammenhang spielt die externe und interne Kommunikation eine große Rolle. Die Wahrnehmung in der Öffentlichkeit kann durch ein aktives Integritätsmanagement positiv beeinflusst werden. Integritätsmanagement wird hierdurch künftig ein zentrales Element einer positiven Imagegestaltung der Verwaltung sein können.

2. Neue Rahmenbedingungen für die Arbeit der öffentlichen Verwaltung

Topthema Integrität

Warum wird Integrität zunehmend zum relevanten Thema für die öffentliche Verwaltung? In diesem Thema wirkt eine Reihe von Faktoren zusammen, die sich folgendermaßen beschreiben lassen:

Norm und Wirklichkeit

1. **Die klassische Annahme, dass die gute Regelung einer Materie ausreicht, weil sie gleichbedeutend mit deren Umsetzung ist:** Diese Annahme wird durch das juristische Denken geprägt und verstärkt. Dies bedeutet, die Gesetze sind einzuhalten, dazu sind die Beamten in vorbildlicher Weise verpflichtet; tun sie dies nicht, folgen Sanktionen. Damit ist der Regelungskreis geschlossen, weitere Maßnahmen müssen nicht ergriffen werden. Deshalb ist ein Integritätsmanagement auch nicht notwendig.

Wertewandel

2. **Die Zunahme eines Wertpluralismus in der Bevölkerung und der Verwaltung:** Eine identische Umsetzung der Norm in die Wirklichkeit ist ein Ideal, das immer eine Differenz aufweist. Heute werden jedoch schon häufig die Normen als solche als weniger absolut begriffen, so dass ihre Verletzung häufig weniger streng geahndet wird. D. h., dass in Organisationen das Regel-Ausnahme-Verhältnis immer mehr hin zur Ausnahme verschoben wird und auch der Wille zur Sanktion der Regelverletzung tendenziell zurückgeht⁴.

⁴ Hierzu siehe den sehr instruktiven Band Günther Ortman, Regel und Ausnahme. Paradoxien sozialer Ordnung. Frankfurt am Main 2003. S. 33f.

Die Wahrnehmung einzelner Bediensteter, was richtig und falsch ist, deckt sich immer weniger: Dieser Pluralismus, kombiniert mit nachlassender Sozialkontrolle, erklärt den breiter werdenden Korridor nicht sanktionierter Regelverletzungen – so wird, um ein harmloses Beispiel zu konstruieren, nicht nur die Annahme von Kunstwerken zugelassen, sondern man präsentiert die über Jahre entstandene stolze Sammlung den Mitarbeitern beim Abendessen.

3. **Die immer stärker werdende Rolle der Medien:** Werden diese Regelverletzungen öffentlich, so werden diese durch Bedingungen einer Mediengesellschaft zusätzlich verschärft und erlangen eine große Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit. Diese Situation wird oft durch die traditionell eher defensiv angelegte Öffentlichkeitsarbeit von Verwaltungen zusätzlich intensiviert. Denn diese gehen grundsätzlich davon aus, dass sie aufgrund ihrer Gemeinwohlorientierung ihr Handeln nicht begründen oder gar rechtfertigen müssen.

Rolle der Medien

Regelverstöße sind aus der Binnensicht der Verwaltung bedauerliche Einzelfälle. Die Öffentlichkeit nimmt diese zu Recht oder zu Unrecht vermutlich anders wahr. Hier gilt es notwendig aktiver als bisher, die eigene Leistung auch deutlich zu machen.

Gelingt dies nicht, so ist das bislang weitgehend positive Gesamtimage der Verwaltung in Gefahr und droht verloren zu gehen. Ein Imageverlust ist immer auch ein Vertrauensverlust. Dies gilt insbesondere für Institutionen, die primär mit immateriellen Gütern umgehen, wie dies die Verwaltung klassischerweise tut. Denn hier werden nicht nur Vermögenswerte zerstört, sondern langfristiges Vertrauenskapital, das schwerer zu ersetzen ist als Sachwerte.

Vertrauen in steter Gefahr

4. **Der Rückgang der Leistungsverwaltung bei gleichzeitiger Steigerung der Anspruchshaltung:** Der jahrzehntelange Ausbau staatlicher Leistungen nach dem Muster einer angebotsorientierten Politik kann aufgrund der starken Verschuldung der öffentlichen Hand nicht mehr aufrechterhalten werden. Zusätzlich führt die Zunahme für Personal- und Pensionslasten in den öffentlichen Haushalten zu einer Reduzierung der Spielräume. Diese werden künftig einen zusätzlichen Rechtfertigungsdruck erzeugen – bis hin zum Vorwurf an die Verwaltung, Eigeninteressen in den Vordergrund zu rücken⁵. Bei relativ hoher Arbeitslosenzahl und Schuldenlasten steigt so der Legitimationsdruck für die eigene Arbeit und ihre Kosten.

Wachsender Legitimationsdruck

⁵ Dies belegen eine Reihe von beamtenkritischen Büchern wie z. B. der Band Frank Faust/Bernd W. Klöckner, Beamte. Die Privilegierten der Nation. Weinheim 2005.

Organisation der Aufgabenwahrnehmung

Neue Maßstäbe für eigenverantwortliches Handeln

5. Ein zentraler Aspekt beim Umbau der Verwaltung und der Entscheidung über staatliche Leistungen ist die Dezentralisierung der Verwaltung und damit verbunden die Stärkung der Eigenverantwortung der Führungskräfte für ihr Tun. Um auch künftig sicherzustellen, dass hier gleiche Maßstäbe gelten, kommt dem Thema Integrität eine zentrale Bedeutung zu. Hierdurch werden Ermessensspielräume nach einer „geteilten Haltung“ der Führungskräfte genutzt, d. h. es werden gemeinsame Interpretationsmuster aufrechterhalten. Diese werden mit der Abnahme kleinteiliger Regelungen immer wichtiger, weil sie Sicherheit und eine Richtschnur für das eigene Handeln bilden.
6. Der Rückbau staatlichen Handelns führt zu immer mehr Public Private Partnerships. Auch diese strukturelle Annäherung an die Wirtschaft durch Kooperation erfordert Antworten, z. B. die Frage wodurch sich – faktisch, nicht rechtlich – das Handeln der öffentlichen Bediensteten vom dem der Wirtschaftsvertreter unterscheidet.

Neben diesen neuen Entwicklungen bietet das Integritätsmanagement zudem auch einen Handlungsmaßstab in traditionellen Kontexten des Verwaltungshandelns wie der Subventionsvergabe und der Institutionenbetreuung, also der Aufsicht der i. d. R. obersten Behörden über die nachgeordneten Einrichtungen.

Die oben geschilderten Faktoren machen deutlich, dass die klassische Haltung der Verwaltung allein durch das Vorhalten formal-rechtlicher Rahmenbedingungen und Sanktionsmaßnahmen künftig nicht mehr ausreichen werden.

Vom Compliance zum Commitment

Stand in der Vergangenheit regelkonformes Verhalten (Compliance) im Zentrum und rechtfertigte das Verhalten der Bediensteten in ausreichendem Maße, so wird dies künftig stärker in einen informellen Rahmen eingebettet werden. Dieser informelle, aber nicht weniger wirksame Rahmen, der die Haltung der Führungskräfte betrifft, kann als Commitment bezeichnet werden. In diesem Falle dient das Integritätsmanagement dazu, gemeinsame Werte in der Organisation sichtbar, lebbar und verpflichtend zu machen.

3. Integritätsmanagement im Internationalen Vergleich**Deutsche Sonderrolle?**

In Deutschland spielt die rechtsstaatliche Ordnung eine zentrale Rolle im Selbstverständnis des öffentlichen Dienstes. Deshalb wird davon ausgegangen, dass vorhandene Regeln einzuhalten sind und auch eingehalten werden. Durch das Juristenprivileg erhält dieses Selbstverständnis nochmals eine ganz singuläre spezifische und verstärkende Ausprägung. Juristen stehen solchen weichen Faktoren generell eher kritisch gegenüber, da diese nicht einklagbar sind.

Zudem herrscht in Deutschland eine vergleichsweise große Reglungsdichte. Die Reform der staatlichen Verwaltung, i. S. einer Privatisierung, ist eher moderat vorangetrieben worden, vergleicht man dies z. B. mit Großbritannien oder auch den Niederlanden. Dies führt dazu, dass in der Vergangenheit eine Diskussion über Integritätsmanagement oder ergänzende Verhaltensregeln für Mitarbeiter eher keine Rolle gespielt haben, weil sich fast alle Fragen innerhalb eines einheitlichen – öffentlich rechtlichen – Regelungsrahmens abgespielt haben, insbesondere im personal- und dienstrechtlichen Bereich.

**Reform der Verwaltung
ging andere Wege**

Im Ausland unterscheidet sich die Situation sehr von den deutschen Verhältnissen. So hat die OECD dem Thema Integrity seit den 90er Jahren einen verhältnismäßig breiten Raum gewidmet.

Die OECD – Integrity und Ethics Infrastructure

Die OECD ist die internationale Organisation, die sich wahrscheinlich am längsten mit dem Thema Integrität und den ethischen Grundlagen der Verwaltung beschäftigt. Der Anstoß zu dieser Debatte kommt maßgeblich aus dem englischsprachigen Raum, wo diese Themen schon seit den 80er Jahren diskutiert wurden und zum festen Bestandteil des Selbstverständnisses auch von Behörden geworden sind. Den sichtbarsten Ausdruck fand und findet diese Haltung in den Verhaltenskodizes (code of conducts)⁶.

Ein Grund, weshalb sich die OECD diesem Thema widmet, ist die Zunahme von Managementmethoden des Privatsektors in der öffentlichen Verwaltung – mit anderen Worten die Folgen des New Public Management. Sie haben weltweit zu einem Rückbau der staatlichen Verwaltung kontinentaleuropäischer Prägung (Karrierebeamtentum) geführt und den Weg für öffentliche Unternehmen, Privatisierungen oder Public Private Partnerships geebnet. Diese Entwicklung hatte auch Konsequenzen für das Selbstbild der Bediensteten im öffentlichen Dienst, das diese bislang geprägt hatte (While the increased use of private sector methods enhanced public sector efficiency and effectiveness, it also had led to a fragmentation of „traditional“ public service values, standards and ways of operating.⁷).

**Folgen des New
Public Management**

Von dieser Entwicklung ist der öffentliche Dienst in Deutschland bislang – zumindest, was die Kernverwaltungen betrifft – bei weitem nicht in diesem Ausmaß betroffen.

⁶ So z. B. der Band von Peter Madson/Jay M. Shafritz, Essentials of Government Ethics. New York-London 1992.

⁷ OECD, Trust in Government. Ethics Measures in OECD Countries. Paris 2000. S. 11.

Organisation der Aufgabenwahrnehmung

Deshalb ist hier die Tradition der Wertevermittlung durch die Karrierewege des Berufsbeamtentums noch vorherrschend. Die in den letzten Jahren zunehmende betriebswirtschaftliche Orientierung der Verwaltungen bringt jedoch auch in Deutschland Veränderungen mit sich.

Die OECD thematisiert scheinbare Selbstverständlichkeiten, wenn sie die nachfolgend aufgeführten Aspekte des Verwaltungshandelns besonders betont. Der Vorteil ist jedoch, dass diese nun explizit gemacht und nicht implizit vermittelt werden und dadurch mehr Aufmerksamkeit erhalten:

- Beamte sollen sich gemäß der Zwecke ihrer Behörden verhalten.
- Die Arbeit soll verlässlich sein.
- Die Arbeit muss unparteiisch und legal erfolgen.
- Der Ressourceneinsatz soll wirtschaftlich sein.
- Die Entscheidungsverfahren sollen transparent sein.

Ethics Infrastructure

Hierfür entwickelte die OECD schon in den 90er Jahren eine – nicht immer unumstrittene – sogenannte **Ethics Infrastructure**, deren Hauptbestandteile Führung (guidance), Management (management) und ein System der Kontrolle und des Controllings (control) sind. Im Einzelnen werden hierunter folgende Elemente gefasst:

- moralische Führung,
- Werteorientierung,
- Verhaltenskodizes,
- Berufliche Sozialisierung,
- Schulungen und Fortbildung,
- Professionelles Management in allen Facetten,
- Rechtssicherheit,
- Kontrollorgane (z. B. Korruptionsbekämpfung),
- Verantwortlichkeit (accountability),
- Transparenz,
- zivilgesellschaftliche Strukturen.

Alle diese Punkte sind an sich nicht neu. Neu ist das ganzheitliche System, in das sie gestellt werden. Sie werden zudem unter dem Stichwort Integritätsmanagement offensiv diskutiert und aktiv eingefordert. Dies führt zu einer nachhaltigen Bewusstseinsbildung und holt das Thema aus seinem Aschenputteldasein heraus.

Die Europäische Union – Folgen eines Rücktritts

Der Rücktritt der sogenannten Santer-Kommission im Jahr 1999, der die Konsequenz aufgedeckter Unregelmäßigkeiten in der Arbeit einzelner EU-Kommissare und Dienststellen war, führte zu einem grundsätzlichen Neuansatz im Bereich des Integritätsmanagements der Europäischen Union. An dieser Stelle sollen drei wichtige Elemente des Integritätsmanagements der Kommission geschildert werden:

- Die Schaffung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF),
- die Überarbeitung des Beamtenstatuts, das nun explizit das Thema Korruption erwähnt sowie
- die Verabschiedung eines Kodex für gute Verwaltungspraxis.

Dieser Kodex, der im Jahr 2000 verabschiedet wurde, soll für die Kommissionsbediensteten ein Leitfaden für ihr Verhalten gegenüber Dritten sein.⁸ Erklärtes Ziel ist die Verbesserung des Images der Europäischen Kommission in der Öffentlichkeit.

Der Kodex enthält die allgemeinen Grundsätze guter Verwaltungspraxis:

- allgemeine Grundsätze: Rechtmäßigkeit, Nichtdiskriminierung und Gleichbehandlung, Verhältnismäßigkeit und Kohärenz,
- Leitlinien: Objektivität und Unparteilichkeit, Informationspflicht,
- Erteilung von Informationen über die Rechte der Beteiligten,
- Behandlung von Anfragen: Anforderung von Dokumenten, Schriftverkehr, E-Mail, Anfragen von Medien,
- Schutz persönlicher Daten und geheimer Informationen,

Kodex für Verwaltungspraxis

⁸ Siehe hierzu die Dokumentation und Kommentierung durch die Generaldirektion Administration in: Europäische Kommission, Kodex für gute Verwaltungspraxis. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften: ABl. L 267 vom 20.10.2000.

Organisation der Aufgabenwahrnehmung

- Kontrollfunktion der Dienststelle bei Beschwerden über das Handeln der Bediensteten,
- Europäischer Bürgerbeauftragter als Anlaufstelle für die Bürger (Stichwort Bürgernähe).

**EU-Commission
Ethics Day**

Auch hier ist der zentrale Punkt, dass die traditionellen Werte zum Thema gegenüber der Öffentlichkeit gemacht werden und den Bediensteten immer wieder ins Bewusstsein gerufen werden. Ein Instrument hierfür bildet auch der Ethik-Tag der Europäischen Kommission, der im Juli 2006 erstmals durchgeführt wurde und an dem Bedienstete aller Generaldirektionen nach einem bestimmten Schlüssel und über alle Hierarchieebenen hinweg teilnahmen.

**Integrität ist ein
Führungsthema**

Der zuständige Kommissar und die Generalsekretärin der Kommission als ranghöchste Beamtin eröffneten den Tag und machten so auf die besondere Bedeutung des Themas aufmerksam. In der Veranstaltung wurden verschiedene Konfliktsituationen (z. B. Befangenheit in Auswahlverfahren, Missbrauch von Vertrauensstellungen) und Aspekte ethischen Handelns an Hand von Fallbeispielen diskutiert. Es gab Arbeitsgruppen zu vier Themengebieten:

- Ethische Grundsätze der Arbeit der Kommission,
- Unabhängigkeit und Integrität der Kommissionsbediensteten,
- Ethische Dilemmasituationen,
- Ethische Grundsätze im öffentlichen Auftragswesen.

Zusammenfassung

Die ausgewählten Beispiele zeigen, dass es international seit Jahren eine Beschäftigung mit dem Thema des Integritätsmanagements gibt, die auch auf Deutschland überzugreifen beginnt – wie eine internationale Fachtagung des Deutschen Beamtenbundes zeigt. Neben den ausgeführten Beispielen sind die Diskussionen in den Niederlanden und Großbritannien besonders intensiv. Die internationalen Diskussionen machen auch deutlich, dass es sich hier um einen Trend handelt, der auch die deutsche Verwaltung in den nächsten Jahren erfassen wird, wenn die einzelnen Reformansätze des New Public Management die deutsche Verwaltung nachhaltig verändern werden und zusätzlich der Legitimationsdruck auf die Verwaltung aufgrund der schwierigen Haushaltssituation steigt.

4. Instrumente des Integritätsmanagements

Welche konkreten Elemente und Instrumente zur Implementierung eines Integritätsmanagements in der Verwaltung gibt es? Bei der Diskussion ist zu beachten, dass gleichermaßen Organisation, Personen und Prozesse berücksichtigt werden, um einen ganzheitlichen Ansatz zu verwirklichen. Folgende Elemente sind in Betracht zu ziehen:

1. **Strategische Ausrichtung** der Behörde auf ein Integritätsmanagement, d. h. eine dezidierte **Entscheidung der Leitungsebene** und eine entsprechend nachhaltige Umsetzung in **Führungshandeln**.
2. Zentraler Ansatzpunkt ist die **Einbindung jedes einzelnen Mitarbeiters an seinem Arbeitsplatz** (Integritätskompass, Qualifizierungsmaßnahmen, Master of Administration Ethics and Integrity).
3. Die **Ergänzung bisheriger Prozesse** unter dem Aspekt des Integritätsmanagements (Mitarbeitergespräche, Setzung konkreter Leistungsziele, jährlicher Integritätsbericht, etc.).
4. Die **Ergänzung bisheriger Strukturen** z. B. durch die Schaffung eines Integritätsbeauftragten, eines Integritätsmanagementsystems und möglicherweise die Anpassung von Strukturen innerhalb der Organisation.
5. Mit Blick auf die Rahmenbedingungen und gesetzlichen Anforderungen an Transparenz und Führung im Sinne eines umfassenden Integritätsmanagements sind die Diskussionen um Schaffung und Einführung eines **Public Corporate Governance Kodex** interessant. Denkbar wäre auch die Schaffung eines Integritätspreises.

Um zu verdeutlichen, wie die einzelnen Aspekte ineinander greifen, soll die Einführung eines umfassenden und integrierten Integritätsmanagements in einer Behörde geschildert werden.



Merke

Integritätsmanagement umfasst, wie eingangs formuliert, die Gesamtheit aller Maßnahmen, die das Vertrauen in die Verwaltung und ihr Handeln stärken. Es ist damit eine zentrale Anforderung an die Gestaltung einer zukunftsfähigen Verwaltung und die Führungskräfte der Verwaltung.

5. Konzept zur Einführung eines Integritätsmanagement in der Verwaltung

Fragen an die Führung

Der Entschluss zur Einführung eines Integritätsmanagements durch die Behördenleitung sollte gut überlegt sein, denn er bedeutet eine Reihe von Konsequenzen für das eigene Handeln. Welche Fragen sollte die Behördenspitze für sich beantwortet haben? Die unten aufgeführten Punkte können als Checkliste dienen:

Checkliste Behördenspitze	
Warum ist mir das Thema Integrität und Transparenz wichtig?	<input type="checkbox"/>
Welche sichtbaren Veränderungen in meinem Verhalten und meiner Organisation bin ich bereit vorzunehmen, um intern und extern glaubwürdig zu sein? Diese Punkte sind spezifisch mit Blick auf die jeweilige eigene Behörde zu beantworten. Sie umfassen Fragen des künftigen Umgangs mit Informationen (intern und extern), die Transparenz und Begründung von Entscheidungen, etc.	<input type="checkbox"/>
Wie gehe ich mit Widerständen um?	<input type="checkbox"/>
Benötige ich für die Begleitung der Einführung ein spezielles Know-how (intern oder extern)?	<input type="checkbox"/>
Habe ich ein schlüssiges Konzept zur Einführung?	<input type="checkbox"/>
Welchen Nutzen verspreche ich mir von der Einführung (z. B. besseres Image meiner Behörde in der Öffentlichkeit, mehr Selbstbewusstsein meiner Mitarbeiter und Stolz auf die Einrichtung, Zukunftssicherung der eigenen Einrichtung und Beitrag zur positiven Wahrnehmung staatlichen Handelns)?	<input type="checkbox"/>
Wie vertrete ich meine Position im Kreise meiner Kollegen?	<input type="checkbox"/>

Checkliste B 1.3 -1 Fragen, die sich die Behördenspitze stellen sollte

Integriertes Integritätsmanagement

Sind diese Fragen beantwortet, kann ein integriertes Integritätsmanagement in mehreren Schritten eingeführt werden. Die Ausführungen sind als Hinweise und Hilfe für die Einführung gedacht, sie müssen aber von der jeweiligen Behördenrealität aus gedacht und angepasst werden.

Checkliste Einführung eines Integritätsmanagements	
Ernennung eines Integritätsbeauftragten	<input type="checkbox"/>
Verabschiedung eines Integritätskodex	<input type="checkbox"/>
Überarbeitung der Anforderungsprofile für Führungskräfte und Mitarbeiter	<input type="checkbox"/>
Anpassung von Prozessen: Überarbeitung des Leitfadens zum Mitarbeitergespräch, Integrität als strategisches Leistungsziel sowie als dauerhaftes Element in der Zielvereinbarung mit Führungskräften und Mitarbeitern; durch die alljährliche Besprechung bleibt das Thema im Bewusstsein	<input type="checkbox"/>
Schulung aller Mitarbeiter: einmalig gezielt, periodisch als Element von Führungskräftebildungen (Aufnahme des Themas in die normalen Curricula)	<input type="checkbox"/>
Kommunikationsstrategie: intern und extern	<input type="checkbox"/>

Checkliste B 1.3 -2 Integriertes Integritätsmanagement

Die Ernennung eines Integritätsbeauftragten

Integritätsbeauftragter

Checkliste Integritätsbeauftragter	
Gibt es schon eine Funktion in der Behörde, mit der diese Aufgabe sinnvoll kombinierbar ist, z. B. einen Ombudsmann, einen Korruptionsbeauftragten, eine Stelle für Öffentlichkeitsarbeit etc., oder ist es wichtig, eine neue Stelle zu schaffen, die eventuell diese vorhandenen Aufgaben mit übernimmt?	<input type="checkbox"/>
Welches Signal sende ich aus, wenn ich die Aufgabe dem Korruptionsbeauftragten zuweise?	<input type="checkbox"/>
Wie ist die Stellung des Integritätsbeauftragten innerhalb der Organisation – unabhängig, hierarchisch hochrangig, etc.?	<input type="checkbox"/>
Wie ist der Ruf der Person in der Organisation, vertritt er die Werte eines Integritätsmanagements glaubwürdig? Sollte der Beauftragte aus der Organisation kommen, um sie zu kennen? Oder ist es denkbar, einen Experten von außen zu holen, und welchen Anforderungen muss er genügen, um seine Arbeit machen zu können?	<input type="checkbox"/>

Checkliste B 1.3 -3 Ernennung eines Integritätsbeauftragten

Organisation der Aufgabenwahrnehmung

Wichtig ist bei allen Maßnahmen, dass sich der Zusatzaufwand für das Integritätsmanagement in Grenzen hält, um hierdurch nicht die Akzeptanz zu mindern. Folgende Fragen können hierbei helfen:

Verabschiedung eines Integritätskodex

Bei der Erarbeitung eines Integritätskodex ist es wichtig, die in jeder Behörde bewusst oder unbewusst geltenden Werte und Grundsätze guten Verwaltungshandelns zu nutzen und transparent zu machen. Sie werden hierdurch gestaltbar.

Hierzu zählen in der Regel Stichworte wie: Rechtmäßigkeit, Nichtdiskriminierung und Gleichbehandlung, Verhältnismäßigkeit, Kohärenz, Objektivität, Unparteilichkeit, Unbestechlichkeit und Informationspflicht.

Diese werden sicher in die Erarbeitung eines Kodex einfließen, für die nachfolgende Fragen genutzt werden können:

Checkliste Kodex	
Wie nutze ich die bisherigen Werte in einem neuen Gesamtsystem des Integritätsmanagements?	<input type="checkbox"/>
Wie gelingt die Gestaltung der Lebbarkeit des eigenen Anspruchs? So können Listen erstellt werden, die die Frage beantworten: „Nichtdiskriminierung, das bedeutet positiv, dass ...; das bedeutet negativ, dass“ Mit jeweils drei ausformulierten Aussagen.	<input type="checkbox"/>
Dies erleichtert den Schritt vom Compliance (schlichte Regelbefolgung, eher passiv) zum Commitment (aktive Anwendung)?	<input type="checkbox"/>
Wie binde ich Führungskräfte und Mitarbeiter in die Erarbeitung des Kodex ein?	<input type="checkbox"/>
Was heißt dies in der Praxis und was heißt dies nicht? Konkrete Formulierung von Beispielen nicht nur im positiven Verhalten, sondern auch im negativen Verhalten.	<input type="checkbox"/>

Checkliste B 1.3 -4 Erarbeitung eines Integritätskodex

Überarbeitung der Anforderungsprofile für Führungskräfte und Mitarbeiter

Die Ergänzung der Anforderungsprofile für Führungskräfte ist ein wichtiger Punkt in der systematischen Realisierung eines Integritätsmanagements, denn hier wird die grundsätzliche Bedeutung sichtbar hervorgehoben, die dieses Thema für die Verwaltung hat. Dies ist in mindestens zwei Stufen zu bedenken, bei der Personalauswahl und bei der Beförderung bzw. Personalentwicklung.

In der öffentlichen Verwaltung könnte dies im Begriff „nach dem Geist des Gesetzes zu handeln“ eine teilweise Entsprechung finden. Hier ist ein wichtiger Anspruch formuliert, der ganz im Sinne der Gemeinwohlorientierung der Verwaltung seine konkrete Ausformulierung für die Praxis findet. Bei der Besetzung wichtiger und sensibler Positionen kann diese Eigenschaft auch im Rahmen der Eignungsdiagnostik mit einer hohen Validität abgefragt werden. Erste Erfahrungen hierzu liegen aus dem Bereich der Polizei vor. Im Bereich der Privatwirtschaft ist ein solches Vorgehen, insbesondere bei Banken, schon stärker erprobt.

Die Integritätsforschung kennt hier aus dem Bereich des so genannten „Organizational Citizenship Behaviour“ eine Reihe von Faktoren, die mit nicht-integrem Verhalten in Verbindung gebracht werden, die außerhalb der arbeitsrechtlichen Regelungen liegen. Als solche können gelten:

- betont langsames Arbeiten,
- gelegentliche Privatnutzung betrieblicher Ressourcen,
- unaufmerksame Dienst- oder Betreuungsleistungen (z. B. gegenüber Kunden und Themen),
- mangelnde Unterstützung von Kollegen.



Definition

Wie kann Integrität in diesem Zusammenhang definiert werden? Eine sinnvolle nach Frintrup, Schuler und Mussel lautet⁹: „Integres Verhalten bedeutet, sich selbst in Situationen, in denen keine Entdeckungswahrscheinlichkeit besteht oder in denen keine unmittelbar entgegenstehende Regelung ein bestimmtes Verhalten untersagt, im Sinne und zum Wohle einer Organisation zu verhalten.“

⁹ Diese Definition findet sich in dem Aufsatz von Andreas Frintrup/Heinz Schuler/Patrick Mussel, Gelegenheit macht Diebe? – Berufliche Integritätsdiagnostik mit PIA. In: Wirtschaftspsychologie aktuell 4/2004. Interessant sind auch die Ausführungen im Rahmen eines Vortrags von Frintrup vom Januar 2007 zu Integrity Assessment als Prävention gegen White-Collar-Crime (unveröffentlicht), die sich mit Personalauswahl als Präventionsmaßnahme gegen Wirtschaftskriminalität beschäftigt. Hier liegen auch erste Erfahrungen im Bereich der Polizei vor (Züricher Stadtpolizei).

Organisation der Aufgabenwahrnehmung

Diese Punkte erläutern den Begriff Integrität, der im Sinne von integrem Verhalten gegenüber dem Bürger, dem Vorgesetzten, den Kollegen und der Organisation in das Anforderungsprofil aufgenommen werden kann. Damit ist das Thema gesetzt und besprechbar. Es ist anzumerken, dass in einem gewissen Umfang das Verständnis von integrem Verhalten variieren kann. Umso wichtiger ist eine Verständigung auf ein gemeinsames Verständnis innerhalb der Organisation.

Als Interventionstechnik, um dieses Thema zu kommunizieren, wäre es auch möglich, mit den Anforderungsprofilen ein einfaches Blatt mit der Frage zu verteilen: Was bedeutet für mich persönlich integriertes Verhalten? Dies verschafft dem Einzelnen Klarheit über seine Position und hält das Thema in der Diskussion.¹⁰ Integres Führungsverhalten muss sich aber auch in den Führungsgrundsätzen für das Verhalten der Führungskräfte bezüglich der Mitarbeiter widerspiegeln. Hier ist es hilfreich sich bewusst das eigene Verhalten deutlich zu verdeutlichen.

Wenn ich gut integer führe, dann...	Wenn ich nicht gut integer führe, dann...
...behandele ich meine Mitarbeiter fair.	...lege ich für gleiche Arbeit verschiedene Maßstäbe an .
...fordere ich nichts, dass ich selbst nicht tue.	...gelten für mich andere Maßstäbe als für meine Mitarbeiter.
...bin ich mir meiner Vorbildfunktion und Verantwortung bewusst.	...suche ich immer nach Schuldigen und gehe den Weg des geringsten Widerstands.
...treffe ich zügig Entscheidungen und stehe dazulasse ich alle mitwirken, verzögere Entscheidungen und verstecke mich hinter den Begründungen anderer.

Tab. B 1.3 -1 Integre Führung

Diese Gegenüberstellung kann hierbei nützlich sein. Sie verdeutlicht, was integre Führung für den Einzelnen mit Blick auf die eigenen Mitarbeiter bedeutet. Dies wird von der Führungskraft jeweils positiv **und** negativ beschrieben. Dadurch erfolgt eine Abgrenzung in beide Richtungen, die das eigene Handeln umfassend beschreibt.

¹⁰ Eine Reihe solcher Test finden sich in dem Band von Doug Lennick / Fred Kiel, Moral Intelligence. Heidelberg 2006. In der Anlage etwas amerikanisch, dafür aber sehr praxisnah. Hier finden sich auch ausführlichere Ausführungen zu moralischen Kompass, von dem eine Anleihe zum Integritätskompass gemacht werden kann und drei Ebenen behandelt: Moralische Einstellungen (Prinzipien/Werte/Überzeugungen), Ziele (Lebenssinn/Ziele/Wünsche) und Verhalten (Gedanken/ Emotionen/Handlungen).

Die hier aufgeführten Punkte sind nur beispielhaft gemeint, da die konkrete Situation (Stellung innerhalb der Hierarchie, Aufgabengebiet, etc.) und bestimmte Rahmenbedingungen (Integritätskodex, Behördenziele, etc.) berücksichtigt werden müssen.

Anpassung von Prozessen

Der zentrale Prozess für eine dauerhafte und nachhaltige Auseinandersetzung mit dem Thema ist dessen Aufnahme als Pflichtbestandteil in das jährliche Mitarbeitergespräch.

Die künftig auch in der Verwaltung eingeführte leistungsbezogene Vergütung gemäß TVöD bzw. TVL oder den geplanten Dienstrechtsreformen, ermöglicht es sogar, das Thema Integrität als einkommensrelevantes strategisches Leistungsziel zu verankern, dessen nachweisliche Erfüllung eines von mehreren Gesamtzielen ist.

Dies kann in einem ersten Schritt durchaus formal geschehen. D. h., das Ziel ist erreicht, wenn der Vorgesetzte das Thema und den Integritätskodex mit seinem Mitarbeiter angesprochen hat und die aktuelle Relevanz des Themas mit seinem Mitarbeiter diskutiert hat. Eine weitere Folge muss sich daraus erstmals nicht ergeben, es sei denn, dass die Behördenleitung über die Zielvereinbarung ganz konkreten Ziele mit der Abteilung vereinbart hat – z. B. die Aufarbeitung von Mobbingverhalten durch Unterstützungsmaßnahmen wie Trainings oder Informationsveranstaltungen oder die Meldung von Konfliktsituationen, in die der Bedienstete gekommen ist.

Diese Transparenz ist schon ein entscheidender Schritt auf dem Weg zu einem Integritätsmanagement, weil das Thema diskutiert werden kann. Hier ist ein Vergleich mit dem Thema Korruptionsprävention durchaus möglich.

Durch Nutzung der Mitarbeitergespräche, die mit Beurteilungsgesprächen kombiniert werden können, wird ein Kreislauf in Gang gesetzt, der das Thema zur Routine werden lässt und sich einschleift. Außerdem ist der zusätzliche Aufwand für das Thema Integrität vergleichsweise gering. Generell wird eine intelligente Nutzung bislang schon vorhandener Strukturen dazu führen, dass eine größere Akzeptanz erreicht wird, weil das Thema so ohne großen Mehraufwand eingeführt werden kann.

Qualifizierung der Mitarbeiter

Eine zentrale Rolle bei der Einführung eines Integritätsmanagements kommt den Schulungsmaßnahmen zu. Nur eine gelungene Information aller versetzt die Mitarbeiter in die Lage, an dem Integritätsziel mitzuarbeiten.

**Integritätsmanagement
als Bestandteil der Prozesse
einer Organisation**

**Qualifizierungskatalog
Integritätsmanagement**

Organisation der Aufgabenwahrnehmung

Die Qualifizierungsmaßnahmen lassen sich folgendermaßen unterscheiden:

Checkliste Qualifizierungsmaßnahmen	
Grundqualifizierungen für Berufsanfänger: Hier ist das Thema ein Bestandteil neben anderen, wird aber in seiner Bedeutung erklärt.	<input type="checkbox"/>
Führungskräftequalifizierungen: Hier wird das Thema in den zentralen Zusammenhang mit Führung gestellt. Die Frage der eigenen Haltung muss hier eine Klärung für den Teilnehmer erfahren, weil dies für sein Führungsverständnis und -verhalten ausschlaggebend sein wird.	<input type="checkbox"/>
Einzelqualifizierungen , die sich speziell dem Thema widmen	<input type="checkbox"/>
Neben Präsenzveranstaltungen sind auch elektronische Lernverfahren möglich, die es ermöglichen, flächendeckende Qualifizierungen in regelmäßigen Abständen zu wiederholen – diese sogenannte Web-Based-Trainings (WBT's) sind eine günstige Alternative und technisch leicht jederzeit zu aktualisieren.	<input type="checkbox"/>
Eine vertiefende Qualifizierung – gerade für den Personenkreis der Integritätsbeauftragten – könnte in einem Lehrgangskonzept bestehen. Überlegungen hierfür liegen vor. In einen solchen praxisorientierten Masterstudiengang können Experten für das Thema in der Verwaltung ausgebildet werden, die sowohl ein breites Hintergrundwissen besitzen als auch über das zu berücksichtigende organisations- und personalentwicklerische Know-how verfügen.	<input type="checkbox"/>

Checkliste B 1.3 -5 Qualifizierungsmaßnahmen

Kommunikationsstrategien und Instrumente

Integrität als Kommunikationsinstrument

Ein zentraler Aspekt eines erfolgreichen Integritätsmanagements ist die damit verbundene Kommunikationsstrategie. Dies gilt sowohl nach innen als auch nach außen. Gerade die Kommunikation des Themas Integrationsmanagement in die breite Öffentlichkeit ist zentral. Denn hierdurch wird gezeigt, wie ernst die Verwaltung ihren Auftrag der Gemeinwohlorientierung nimmt.

Die Kommunikationsstrategie verdeutlicht nochmals für alle Beteiligten den Nutzen des Integrationsmanagements. Nach innen sind die Erfolge der Anstrengungen deutlich. Nach außen wird Vertrauen erzeugt, eine der wichtigsten Ressourcen von Verwaltung und Staat.

Als Instrument der Kommunikation kann ein Integritätsbericht dienen, der nach einem spezifischen, auf die Behörde abgestimmten Konzept aufgebaut ist. Wichtig ist hierbei, die Erfolge so zu kommunizieren, dass sie nicht als Negativbotschaften aufgenommen werden und so zu einer Demotivierung der Mitarbeiter und einem schlechten Image führen. Als Beispiel hierfür sei die Arbeit von OLAF der oben erwähnten Betrugsbekämpfungsbehörde genannt. Häufig werden die Erfolge der Ermittlungen der Behörde zum Anlass genommen, negative Vorurteile gegenüber den Europäischen Institutionen in der Öffentlichkeit zu bestätigen, anstatt die Tatsache der Aufdeckung durch eigene Ermittlungen als deren Verdienst hervorzuheben. Denn faktisch stellt die Arbeit solcher Einheiten wie Innenrevisionen oder Antikorruptionseinheiten das Zeichen einer funktionierenden Selbstkontrolle der Verwaltung da.

Integritätsbericht

6. Exkurs: New Public Management und Public Corporate Government Kodex

Die Einführung des New Public Management in vielen Bereichen der öffentlichen Verwaltung bedeutete gleichzeitig die Ausbreitung neuer Rechtsformen für die Erledigung öffentlicher Aufgaben. Dies gilt sowohl für die Privatisierung von Teilen der Verwaltung als auch die Auslagerung von öffentlichen Aufgaben, insbesondere der Daseinsvorsorge, in staatliche oder kommunale Unternehmen, die durch öffentliche Hand bzw. Mandatsträger kontrolliert werden. Durch die neuen Formen der Aufsicht über die neu geschaffenen Unternehmen ergaben sich gleichzeitig eine Reihe offener und neuer Themen hinsichtlich eines integren Verhaltens von Aufsichtsratsmitgliedern.

Rolle des New Public Management

Denn diese neuen Unternehmen haben häufig eine erhebliche Größe und somit ein erhebliches wirtschaftliches Gewicht. Ihre Kontrolle durch dafür oft wenig geschulte Aufsichtsräte führt immer wieder zu kritischen Situationen und Fehlentwicklungen, die durch eine kompetentere Kontrolle vermieden werden könnten. Hiermit verbunden sind häufig unklare Finanzkontrollen, die nicht selten zu Skandalen führen. Diese haben nicht nur finanzielle Auswirkungen, sondern verursachen auch einen großen Imageschaden für die öffentliche Hand. Hinzu kommt, dass die oft nicht geringen Aufsichtsratsmandats- und Geschäftsführungsvergütungen immer wieder das Klischee der Selbstbedienungsmentalität von Politik und Verwaltung zu bestätigen scheinen.

Vor einigen Jahren wurde im Zusammenhang mit spektakulären Firmenzusammenbrüchen, Finanz- und Korruptionsskandalen in der Privatwirtschaft der sog. **Corporate Governance Kodex** eingeführt. Dieser soll die Rolle der Aufsichtsräte stärken, die Transparenz verbessern und die Vergütungen der Aufsichtsräte offen legen.

Corporate Governance Kodex

Organisation der Aufgabenwahrnehmung

Public Corporate Governance Kodex

Die zunehmende Rolle und Bedeutung öffentlicher Unternehmen hat den Gedanken nahegelegt, einen vergleichbaren Kodex auch für den öffentlichen Bereich zu entwickeln, der seit einiger Zeit unter dem Stichwort Public Corporate Governance Kodex (PCGK) diskutiert wird. Der Aufbau des PCGK ist dem privaten Governance Kodex nachempfunden und hat u. a. folgende Inhalte, die im Zusammenhang mit dem Thema Integrität von besonderer Relevanz sind:

Checkliste Public Corporate Governance Kodex	
Kompetente und interessenskonfliktfreie Besetzung der Aufsichtsräte	<input type="checkbox"/>
Geschäftsberichte, Tagesordnungen und Unterlagen sollen nicht nur auf Nachfrage an Bürger übermittelt werden, sondern auf einer Internetseite prinzipiell veröffentlicht werden.	<input type="checkbox"/>
Es sollen klare strategische Aufgaben seitens der Verwaltungsspitze formuliert werden.	<input type="checkbox"/>
Es soll ein zeitnahes Beteiligungscontrolling bestehen, die Berichte sollen regelmäßig erfolgen und auf Risiken hinweisen.	<input type="checkbox"/>
Die Aufsichtsratsmitglieder sind persönlich für die Einhaltung der politischen und unternehmerischen Vorgaben verantwortlich.	<input type="checkbox"/>
Um diese Anforderung zu erfüllen, soll der Aufsichtsrat für seine persönliche und fachliche Qualifizierung sorgen.	<input type="checkbox"/>
Der Aufsichtsrat überprüft regelmäßig die Eignung und Angemessenheit der Aufbau- und Ablauforganisation des öffentlichen Unternehmens.	<input type="checkbox"/>
Die Mitglieder des Aufsichtsrats müssen ausreichend für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben geeignet sein (Kenntnisse, Fähigkeiten, fachliche Qualifikation, etc.).	<input type="checkbox"/>
Pflicht der Offenlegung von möglichen Interessenskonflikten aufgrund von Beratung oder Organfunktionen bei Kunden, Lieferanten, Kreditgebern oder anderen Geschäftspartnern	<input type="checkbox"/>
Pflicht der Offenlegung der Vergütungen der Aufsichtsratsmitglieder und Wettbewerbsverbot der Mitglieder der Geschäftsleitung	<input type="checkbox"/>
Offenlegung der Gehälter und Aktivitäten der Geschäftsleitung	<input type="checkbox"/>

Checkliste B 1.3 -6 Aufbau eines Public Corporate Governance Kodex

Interessant ist die Zusammensetzung der Gruppe, die die Schaffung und Einführung eines PCGK vorantreibt. Neben den Bundesministerien für Justiz und für Wissenschaft und einigen wenigen Mandatsträgern (primär Kommunen) sind dies in erster Linie Wirtschaftsprüfungsunternehmen. Die Funktionen, die damit verfolgt werden, können so zusammengefasst¹¹ werden:

- Verhaltenssteuerung der beteiligten Akteure,
- Kommunikationsfunktion,
- Ordnungsfunktion.

Insbesondere die Verhaltensfunktion des Kodex will eine transparente, integre und verantwortliche Unternehmensführung sicherstellen. Diese betreffen umfassend Fragen der:

- der Rechtschaffenheit (probity),
- des Anstands (propriety),
- der Objektivität (objectivity),
- der Ehrlichkeit (honesty).

PCGK als öffentlichkeitswirksames Instrument

Neben allen wichtigen Verbesserungen im Binnenverhältnis der öffentlichen Unternehmen zwischen Unternehmensleitung und Kontrollgremien, hat die Schaffung eines solchen PCGK eine besondere Wirkung und Bedeutung nach außen. Der oft kritischen Öffentlichkeit kann demonstriert werden, dass man den Ruf nach Transparenz Ernst nimmt. Der PCGK ist mit anderen Worten ein Kommunikationsinstrument. Durch ihn kann das Vertrauen in die Arbeit und das Verhalten öffentlicher Unternehmen gestärkt werden. Das öffentliche Unternehmen hat hierfür mit einem solchen Kodex ein Mittel, aktiv den Anforderungen an die Rechenschaftspflichten nachzukommen und einen Dialog mit den Bürgern zu beginnen und diesem eine neue Qualität zu verleihen.

Zur Illustration der Diskussion um den PCGK sei kurz auf das Beispiel der Stadt Stuttgart und deren Diskussion um die Schaffung eines kommunalspezifischen Kodex eingegangen. Auch hier spielten die oben angesprochenen allgemeinen Entwicklungen eine Rolle:

Funktionen des PCGK

PCGK als Kommunikationsinstrument

Beispiel Stadt Stuttgart

¹¹ Vergleiche hierzu Diedrich Budäus, Vertrauensbildung durch einen Public Corporate Governance Kodex, in: Rudolf X. Ruter/Karin Sahr/Georg Graf Waldersee (Hrsg.), Public Corporate Governance. Wiesbaden 2005. S. 21 ff.

Organisation der Aufgabenwahrnehmung

Vermehrte Ausgliederungen und die Überführung kommunaler Aufgaben in eine neue Rechtsform, aber auch der Wunsch der Öffentlichkeit nach stärkerer Transparenz, der sich in der Debatte um die personenspezifische Ausweisung von Geschäftsführergehältern in kommunalen Betrieben widerspiegelte.

Hinzu trat der Wunsch einer größeren strukturellen Transparenz und der Vereinheitlichung bisheriger Strukturen und des Berichtswesens sowie einer einheitlichen Regelung von Aufgaben, Rechten und Pflichten der Organe.

Zielsetzung des Stuttgarter PCGK

Die Zielsetzung eines spezifischen kommunalen PCGK kann folgendermaßen zusammengefasst werden¹²:

Checkliste Zielsetzung eines PCGK	
Das Zusammenspiel aller Beteiligten (Gemeinderat, Stadtverwaltung und Beteiligungsgesellschaften) festlegen und definieren.	<input type="checkbox"/>
Eine gute Unternehmensführung zwischen dem Aufsichtsrat und der Geschäftsführung fördern und unterstützen.	<input type="checkbox"/>
Aufgrund einer besseren Informationsversorgung kann die Stadtverwaltung, insbesondere die Beteiligungsverwaltung, noch zeitnaher und effizienter arbeiten.	<input type="checkbox"/>
Das öffentliche Interesse durch eine Steigerung der Transparenz und Kontrolle wird weiter abgesichert.	<input type="checkbox"/>
Den Stadträten, insbesondere denen, die gleichzeitig ein Aufsichtsratsmandat innehaben, wird ein übersichtliches Nachschlagewerk zur Hand gegeben.	<input type="checkbox"/>
Neuen Beteiligten – sei es durch Neugründung von Gesellschaften, Wechsel in Führungspositionen oder der Verwaltungsebene – einen Überblick verschaffen.	<input type="checkbox"/>
Information der interessierten Bürgerinnen und Bürger.	<input type="checkbox"/>

Checkliste B 1.3 -7 Zielsetzung eines PCGK

¹² Zitiert nach Michael Föll, Public Corporate Governance Kodex in einer Landeshauptstadt, in: Rudolf X. Ruter/Karin Sahr/Georg Graf Waldersee (Hrsg.), Public Corporate Governance. Wiesbaden 2005. S. 109.

7. Zukunft der Verwaltung in der Informationsgesellschaft – ein Fazit

Die Ausführungen haben deutlich gemacht, dass sich die Grundlagen und die Rahmenbedingungen für das Handeln der Verwaltung grundlegend gewandelt haben. Die Zeiten „unhinterfragbarer Autorität“ der Verwaltung sind unwiederbringlich vorbei. Hierzu trägt auch der immer größere Einfluss der Medien in der Informationsgesellschaft im positiven wie im negativen Sinne bei. Dieser Herausforderung müssen sich auch Verwaltungen stellen, um zukunftsfähig zu bleiben.

Welt im Wandel

Dies bedeutet, dass die Öffentlichkeitsarbeit einen immer wichtigeren Aspekt in der Arbeit von Führungskräften einnehmen wird.¹³ Denn auch die Verwaltung muss ihre Leistungen kommunizieren und hierüber Glaubwürdigkeit und Vertrauen erzeugen. Ein zentraler Baustein hierfür kann ein professionelles Integritätsmanagement sein.

Vertrauen als zentrale Ressource

Dies gilt umso mehr in Krisenzeiten der eigenen Arbeit (Korruptionsfälle, Reformdebatten, etc.), wenn die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit besonders auf das Handeln der Verwaltung gerichtet ist. Hier ist es zentral, über das Bewusstsein für die Bedeutung der öffentlichen Meinung **und** das richtige Handwerkszeug zu verfügen, um das Bild einer souverän auftretenden und gemeinwohlorientierten Verwaltung zu vermitteln.

Trias: Transparenz – Vertrauen – Loyalität

Die Transparenz und offene Kommunikation, die selbstbewusst das eigene integre Verhalten und Handeln vertritt, fördert die Akzeptanz nach außen und den Stolz der Mitarbeiter auf die eigene Arbeit und ihren Wert. Dieses Selbstbewusstsein fördert die Loyalität in schwierigen Zeiten.

Ein Integritätsmanagement ist somit ein präventiver Ansatz sowohl zur Stabilisierung der Verwaltung selbst, als auch zur Stabilisierung staatlichen Handelns insgesamt. Denn ein stabiler Staat und eine glaubwürdige Verwaltung sind die Grundlage für einen gelingenden Umbau der Verwaltung und der Gesellschaft. Dieses Vertrauen muss jedoch nachweisbar sein und aktiv gelebt werden. Eine formale Behauptung, dass dieses Vertrauen ohnehin vorhanden ist, reicht nicht aus.

Strategie der Prävention

Dann ist Integritätsmanagement Krisenprävention im umfassendsten Sinn und nicht ein Thema für Leute, die sonst keine Sorgen haben. Es ist eine Haltung, die einer Wissensorganisation – wie es Verwaltung immer schon war und ist – Form gibt.

¹³ Siehe Schriftenreihe des Eidgenössischen Personalamtes, Bundesverwaltung und Öffentlichkeit. Staatliche Kommunikation als Führungsaufgabe (Band 17). Bern 2004.

Literatur

- [1] CMPS (ed.), Code of Ethics & Practice for Developers, Trainers & Training Managers. 2002.
- [2] dbb-akademie (Hrsg.), Korruption in der öffentlichen Verwaltung. Fachtagung 16.2.2005.
- [3] Europäische Kommission (Hrsg.), Kodex für gute Verwaltungspraxis. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften: ABl. L 267 vom 20.10.2000.
- [4] Andreas Frintrup/Heinz Schuler/Patrick Mussel, Gelegenheit macht Diebe? Berufliche Integritätsdiagnostik mit PIA. In: Wirtschaftspsychologie aktuell 4/2004.
- [5] Doug Lennick/Fred Kiel, Moral Intelligence. Heidelberg 2006.
- [6] Peter Madson/Jay M. Shafritz, Essentials of Government Ethics. New York, London 1992.
- [7] OECD, Trust in Government. Ethics Measures in OECD Countries. Paris 2000.
- [8] Günther Ortman, Regel und Ausnahme. Paradoxien sozialer Ordnung. Frankfurt am Main 2003.
- [9] Rudolf X. Ruter/Karin Sahr/Georg Graf Waldersee (Hrsg.), Public Corporate Governance. Wiesbaden 2005.
- [10] Werner Rügemer, Die Genossen der Trienekens. Dokumentation. Frankfurter Rundschau vom 6.3.2002.
- [11] Schriftenreihe des Eidgenössischen Personalamtes, Bundesverwaltung und Öffentlichkeit. Staatliche Kommunikation als Führungsaufgabe (Band 17). Bern 2004.
- [12] The Economist, Special Report: Corruption at the UN. Can its Credibility be repaired?. 10/16 September 2005.
- [13] Josef Wieland (Hrsg.), Handbuch WERTE-Management. Hamburg 2004.

Informationen zum Autor:

Seit 2007: Strategieberater

2002-2007: Mitglied des Management-Teams der Führungsakademie Baden-Württemberg (Leitung Führungskräfteentwicklung, Denkwerkstatt und Internationale Beziehungen)

1997-2002: Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst Baden-Württemberg

1993-1997: Geschäftsführer des Europäischen Zentrums für Föderalismusforschung, Tübingen und zeitweise Brüssel

1993: Mercedes-Benz AG, Stabsabteilung

Studium der Geschichts-, Rechts- und Politikwissenschaft an der Universität Tübingen und der University of Durham (UK).

Seminardirektor an der Hertie School of Governance, Berlin

Lehrauftrag an der Zeppelin University, Friedrichshafen

Vorstand der Gesellschaft für Programmforschung (GfP)