

Parlamentsdienste

Services du Parlement

Servizi del Parlamento

Servetschs dal parlament



Parlamentarische
Verwaltungskontrolstelle
CH-3003 Bern
Tel. 031 323 09 70
Fax 031 323 09 71

Ethik im öffentlichen Dienst

Bericht

**zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des
Nationalrates**

Bern, 30. Oktober 1998

Das Wichtigste in Kürze

Unter **Ethik im öffentlichen Dienst** versteht man Prinzipien und Standards richtigen Verhaltens in der öffentlichen Verwaltung. In Anlehnung an den Privatsektor formulieren seit einigen Jahren auch Administrationen für ihre Belegschaft professionelle Spielregeln mit Verpflichtungscharakter. Eine Ethik im öffentlichen Dienst dient einmal als Präventionsinstrument gegen die auch in reichen Ländern zunehmende Zahl von Amtsdelikten, zum anderen als Orientierungshilfe für das Verwaltungshandeln in erweiterten Handlungs- und Ermessensspielräumen.

Der vorliegende Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle gibt einen Literaturüberblick zum Thema Ethik im öffentlichen Dienst und präsentiert die wichtigsten Ergebnisse einer Umfrage in der Bundesverwaltung.

- Die von uns befragten Dienststellen sind mehrheitlich der Meinung, das **Vertrauen der Öffentlichkeit** in den öffentlichen Dienst in der Schweiz habe in den vergangenen Jahren abgenommen, sei aber immer noch gross. Die wichtigsten Werte des öffentlichen Dienstes (Handeln im öffentlichen Interesse, Kundennähe etc.) würden von den Beschäftigten der Bundesverwaltung in ihrem täglichen Handeln in der Regel befolgt.
- Die wichtigsten **Begünstigungsfaktoren**, welche persönliche Veranlagungen für Unregelmäßigkeiten im öffentlichen Dienst verstärken, sind nach Meinung der Befragten Führungsfehler, Rekrutierungsfehler und unklare Kompetenzregelungen, die wirksamsten **Gegenstrategien** das vorbildliche Verhalten der Verwaltungskader und der politischen Führung sowie klare Verantwortlichkeiten.
- Entgegen den in der Fachliteratur gefundenen Bedenken sehen die Befragten im **New Public Management** (NPM) keine zusätzliche Gefahr für unkorrekte Handlungen im öffentlichen Dienst, wenn dieses unter entsprechenden Randbedingungen eingeführt werde. Angesichts klarerer Verantwortlichkeiten halten einige NPM sogar für korruptionshemmend.
- Auf den Eindruck sich häufender Korruptionsfälle reagierte der Bund im Laufe der neunziger Jahre vor allem mit einer Verstärkung von Kontroll- und Sanktionsinstrumenten. In jüngster Zeit wurden auch präventive Massnahmen zur Ethikförderung ergriffen: Derzeit werden beispielsweise Verhaltensregeln für

Bundesbedienstete im Rahmen des neuen **personalpolitischen Leitbildes** und im Rahmen eines für die gesamte Bundesverwaltung geltenden **Verhaltenskodex** neu formuliert. Den bundesrätlichen Auftrag, die Departemente bei der **Aus- und Weiterbildung** in Sachen Korruption und Ethik zu unterstützen, hat das zuständige Eidgenössische Personalamt bisher nicht konkret umgesetzt.

- Bei den untersuchten Ämtern und Departementen existierten bei Redaktionsschluss dieses Berichts keine ethischen Verhaltenskodexe oder Ethikschulungen im engeren Sinne. Als wichtigstes Instrument der Förderung korrekten Verhaltens nennen die Befragten verschiedene Formen der **Ausbildung** wie zum Beispiel Informationsveranstaltungen für Neueintretende oder ein tätigkeitsspezifisches Verhaltenstraining im Umgang mit den Adressaten des Verwaltungshandelns. Mittels Leitbilder, neuer Kommunikationsmuster und Führungsschulung bemühen sich die untersuchten Dienststellen sodann um eine **Modernisierung ihrer Amtskultur**. Der Sicherstellung korrekten Verhaltens dient drittens eine breite Palette von **Verfahrensregeln und internen Kontrollinstrumenten** wie etwa Geschäftscontrolling, Doppelunterschriften oder die Einrichtung unabhängiger Beschwerdestellen.
- Zahlreiche Länder der **OECD** fördern das korrekte Benehmen ihrer Bediensteten mit einem aufwendigen Instrumentarium von Verhaltenskodexen, Ethikseminaren, Ethikinformationsstellen etc. Den Einsatz dieser Instrumente koordinieren eigens dafür geschaffene Institutionen. Ein so verstandenes "Ethik-Management" mit eigenem institutionellen Unterbau stösst bei der Mehrheit der Befragten auf eine gewisse Skepsis. Erstens wird die Dringlichkeit solcher Massnahmen angesichts des **guten Rufs** der Bundesverwaltung bezweifelt. Zweitens sei die Ethik des öffentlichen Dienstes in der Bundesverwaltung kein separierter Bereich, sondern eng verwoben mit der Organisation und Führung der Verwaltungsgeschäfte im weiteren Sinne. Ethik sei vielleicht selten ein Gegenstand expliziter Erörterung, bei der täglichen Geschäftserledigung in der Bundesverwaltung dafür um so mehr **implizit** vorhanden. Schliesslich wird argumentiert, viele Verhaltensregeln würden im **beamtenrechtlichen Rahmen** bereits existieren, weshalb die Formulierung eines zusätzlichen Verhaltenskodex überflüssig, ja vielleicht sogar kontraproduktiv sei.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	1
1 Begriffsklärungen "Ethik" und "Ethik im öffentlichen Dienst"	2
2 Begünstigungsfaktoren von Unregelmäßigkeiten im öffentlichen Dienst	6
2.1 Allgemeine Faktoren	6
2.2 Ethik und New Public Management	8
3 Instrumente der Ethikförderung im öffentlichen Dienst	9
4 Ethikförderung in der schweizerischen Bundesverwaltung	13
4.1 Ethikförderung auf der bundesrätlichen Ebene	13
4.2 Ethikförderung auf Departements- und Ämterstufe	16
5 Ethik im öffentlichen Dienst im internationalen Rahmen	18
6 Literatur	20
Abkürzungsverzeichnis	22
Anhänge	23
Anhang 1: Liste der angehörten Dienststellen	23
Anhang 2: Leitfaden für die Interviews mit den befragten Dienststellen	25
Anhang 3: Häufigkeitsanalyse der ausgewerteten Daten	26
Anhang 4: Verurteilungen strafbarer Handlungen gegen die Amtspflicht nach schweizerischem Strafgesetzbuch in den Jahren 1984 bis 1996	28
Anhang 5: International Code of Conduct for Public Officials	29

Einleitung

"He cannot be bought, only rented"

*General Vernon Walters über den
früheren Präsidenten Noriega in
Panama*

Korrektes Verwaltungshandeln ist eine notwendige Bedingung für den Erfolg jeder öffentlichen Politik. Korruption und andere Unregelmäßigkeiten im öffentlichen Dienst beeinträchtigen die Leistungsfähigkeit und die Legitimation des demokratischen Rechtsstaates und untergraben das Vertrauen der Öffentlichkeit in staatliche Institutionen.¹ Die sich häufenden Initiativen für eine Ethik im öffentlichen Dienst im OECD-Raum² beruhen auf der Einsicht, dass repressive Massnahmen zur Verhinderung von Amtsdelikten nicht ausreichen. Rechtliche Sanktionen von Normverstössen bedürfen der Ergänzung durch präventive Instrumente, die nicht in erster Linie unerwünschte Handlungen unterbinden, sondern im Rahmen einer positiven Amtskultur Anreize für erwünschtes Verhalten im öffentlichen Dienst setzen.³

Der vorliegende Bericht enthält einen Überblick über die gegenwärtige Fachdiskussion zum Thema Ethik im öffentlichen Dienst und präsentiert die Ergebnisse einer empirischen Untersuchung, welche die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle im Sommer 1998 in der Bundesverwaltung durchgeführt hat. Die PVK führte insgesamt zwölf Leitfadeninterviews mit dem Eidgenössischen Personalamt, den Personalverantwortlichen der Generalsekretariate der Departemente, der Bundeskanzlei und drei ausgewählten Ämtern bzw. Bundesbetrieben.⁴ Zusätzliche Daten wurden mit

¹ Wir verstehen unter Korruption den Missbrauch öffentlicher Ressourcen für den privaten Vorteil (della Porta 1995: 310).

² Vgl. dazu Kapitel 5.

³ „Corruption can be fought by negative punitive measures as well as by positive measures. The creation of a culture opposed to corruption through a good moral and civic education is no doubt the best approach in the fight against crime in general and corruption in particular“ (Council of Europe 1996: 17).

⁴ Auswahlkriterium für die drei letztgenannten Dienststellen waren eine hohe Zahl an korruptionsgefährdeten Tätigkeiten und/oder Erfahrungen mit modernen Formen der Verwaltungsführung. Wenn im folgenden vereinfachend von der „Bundesverwaltung“ die Rede ist, so sind die von uns befragten Anstalten/Betriebe des Bundes miteingeschlossen.

einem standardisierten Kurzfragebogen erhoben. Alle Daten wurden nach den Methoden der qualitativen und quantitativen Inhaltsanalyse ausgewertet.

Aufbau des Arbeitsberichts

Zunächst definieren wir die Begriffe ‚Ethik‘ und ‚Ethik im öffentlichen Dienst‘ (Kapitel 1) und diskutieren die Ursachen und Begünstigungsfaktoren für unregelmässiges Handeln im öffentlichen Dienst (Kapitel 2). In einem Exkurs gehen wir auf die Folgen des New Public Management für die Ethik in der Verwaltung ein (Kapitel 2.2). Dann erörtern wir grundlegende Instrumente zur Förderung der Ethik im öffentlichen Dienst (Kapitel 3). Kapitel 1 bis 3 beginnen jeweils mit theoretischen Erörterungen und präsentieren anschliessend die Ergebnisse unserer Umfrage in der Bundesverwaltung. Abschliessend behandeln wir die konkreten Fördermassnahmen der Ethik im öffentlichen Dienst in der Bundesverwaltung (Kapitel 4) und – summarisch - im OECD-Ausland (Kapitel 5).

1 Begriffsklärungen ‚Ethik‘ und ‚Ethik im öffentlichen Dienst‘

In der Alltagssprache verstehen wir unter *Ethik* die moralischen Grundsätze, Normen und Werte einer Gesellschaft oder einer gesellschaftlichen Gruppe. Im wissenschaftlichen Sinne ist *theoretische* Ethik eine Teildisziplin der Philosophie, die sich im engen Kontakt mit anderen wissenschaftlichen Disziplinen mit der Beschreibung geltender Verhaltensnormen (‐Moral‐) in der Gesellschaft, mit der Formulierung und Begründung von allgemeinen Prinzipien richtigen Verhaltens und mit der sprachlichen Analyse normativer Urteile befasst. Die *angewandte* Ethik konkretisiert allgemeine Verhaltensnormen im Hinblick auf spezielle Tätigkeitsbereiche,

in welchen wachsenden Handlungsmöglichkeiten ein nur ungenügendes Set an handlungsleitenden Prinzipien gegenübersteht (z.B. Bioethik, Medizinethik etc.).⁵

In Anlehnung an den privaten Sektor formulieren seit einigen Jahren auch öffentliche Verwaltungen für ihre Belegschaft professionelle Spielregeln mit Verpflichtungscharakter.

Kernaghan⁶ definiert Ethik des öffentlichen Dienstes als "Prinzipien und Standards richtigen Verhaltens in der öffentlichen Verwaltung", die OECD⁷ versteht darunter ein System von Regeln, welche die zentralen Werte der öffentlichen Verwaltung in die Alltagspraxis übersetzen. Je nach Rechts- und Verwaltungstradition sind diese Regeln eher Bestandteil einer unausgesprochenen Amtskultur oder haben eher den Charakter rechtlicher Satzungen. Ziel einer Ethik für den öffentlichen Dienst ist zum einen die Verhinderung der auch im OECD-Raum sich häufenden Amtsdelikte und die Wiederherstellung des Vertrauens des Publikums in den öffentlichen Dienst, zum andern die Neuformulierung erwünschten Verhaltens im öffentlichen Dienst im Zeitalter von Budgetkürzungen und rasanten Verwaltungsreformen. War früher das Kernthema der Ethik im öffentlichen Dienst der Konflikt zwischen dem öffentlichen und dem privaten Interesse, behandeln jüngere Ansätze auch die von der gegenwärtigen Verwaltungsmodernisierung ausgelösten neuen Unsicherheiten. Das Verwaltungshandeln in erweiterten Ermessensspielräumen soll durch ethische Verhaltensnormen in korrekten Bahnen gehalten werden. Typische Fragestellungen neuerer Ansätze der Verwaltungsethik⁸ sind etwa: An welchen ethischen Massstäben soll sich komplexes Entscheiden in erweiterten Handlungsspielräumen orientieren? Gilt die Loyalität der Beschäftigten im öffentlichen Dienst in letzter Instanz den Vorgesetzten oder der Öffentlichkeit? Wie können in konkreten Entscheidungssituationen klassische Werte der Verwaltung wie etwa Amtsverschwiegenheit oder Gerechtigkeit mit neuen Werten wie Transparenz und Effizienz in Einklang gebracht werden?

⁵ Vgl. Europäische Enzyklopädie 1990: 459-470 und Frankena 1994

⁶ Kernaghan 1993: 16

⁷ OECD 1996: 14

⁸ Für einen Literaturüberblick vgl. Chapman 1993

Umfrageergebnisse

Die Aktualität des Themas "Ethik im öffentlichen Dienst" wird durch unsere Umfrage in der **Bundesverwaltung** bestätigt: Mehr als die Hälfte der Befragten ist der Meinung, dass das Vertrauen der Bevölkerung in die öffentliche Verwaltung der Schweiz in den letzten Jahren abgenommen hat (siehe Anhang 3, Tabelle 1). Verantwortlich für diesen Vertrauensrückgang seien verschiedene Korruptionsfälle in der Schweiz in den letzten Jahren. Trotz dieses kritischen Befundes schätzen die befragten Personen das Vertrauen der Öffentlichkeit in den öffentlichen Dienst der Schweiz nach wie vor als gross ein.

Der Begriff "Ethik des öffentlichen Dienstes" findet bei den Befragten unterschiedliche Verwendung: Die meisten verbinden damit einen oder mehrere für grundlegend befundene Werte des Verwaltungshandelns wie etwa Verantwortung für die Öffentlichkeit oder Gesetzestreue. Andere definieren den Begriff etwas abstrakter als einen "allgemeinen Verhaltenskodex des öffentlichen Dienstes", als Summe der "Prinzipien und Normen des Verwaltungshandelns", als "Theorie der Moral". Zwei der zwölf befragten Personen betonen die Differenz zwischen Ethik und Recht.⁹

Welchen Werten sollte nun eine Ethik im öffentlichen Dienst verpflichtet sein? Die befragten Personen nennen in erster Linie Handeln im öffentlichen Interesse, Kundennähe, Transparenz, Rechtmässigkeit, Neutralität, Effizienz und Integrität (vgl. Anhang 3, Tabelle 2).¹⁰ In dieser Reihenfolge zeigt sich der Wertewandel im öffentlichen Dienst: Immerhin drei der häufigsten Nennungen, nämlich Kundennähe, Transparenz und Effizienz, entspringen dem Diskurs des New Public Management und verkörpern eindeutig moderne Werte des Verwaltungshandelns, während Handeln im öffentlichen Interesse, Rechtmässigkeit, Neutralität und Integrität klassische Werte des öffentlichen Dienstes darstellen.

⁹ "Nicht alles, was legal ist, ist auch gut und korrekt!", meint ein Interviewpartner.

¹⁰ Weitere Mehrfachnennungen entfallen auf Flexibilität, Loyalität zum Arbeitgeber, Wahrheit, Offenheit und Vertrauenswürdigkeit.

Alle Befragten sind der Meinung, dass die von ihnen für wichtig befundenen Werte des Verwaltungshandelns von den Bediensteten der Bundesverwaltung in hohem Masse eingehalten werden (siehe Anhang 3, Tabelle 3). In Einzelfällen wird mangelnde Transparenz und fehlende Kundennähe kritisiert. Diese Defizite werden damit erklärt, diese Werte seien in der Bundesverwaltung noch neu und für die Beschäftigten ungewohnt.¹¹

Der internationale Vergleich bestätigt dieses positive Bild der Ethik in der schweizerischen Bundesverwaltung. Nach Einschätzung verschiedener Expertisen im In- und Ausland stellen Korruption und andere Amtsdelikte in unserem Land eine Randerscheinung dar.¹² Dennoch gibt es auch in der Schweiz immer wieder Fälle von widerrechtlichen Handlungen im öffentlichen Dienst. In den Jahren 1984 bis 1996 wurden pro Jahr durchschnittlich 44 Verstösse gegen die Amtspflicht gemäss schweizerischem StGB geahndet (siehe Anhang 4). Dazu kommen die Sanktionen im Rahmen des Beamtenrechts¹³ und eine nicht quantifizierbare Dunkelziffer, die gerade bei Bestechungsdelikten beträchtlich sein dürfte: Hier fehlt das klassische Täter-Opfer-Schema, und Korruptierender wie Korruptierter sind an einer Verhinderung der Aufdeckung interessiert.¹⁴

¹¹ Für einen Befragten bekundet vor allem die jüngere Generation von Beschäftigten in der Bundesverwaltung Probleme mit konventionellen Werten wie Unbestechlichkeit oder Unparteilichkeit. Das Ausmass der Wertbefolgung in der Bundesverwaltung ist für diese Person allgemein eher im Sinken begriffen.

¹² Im Corruption Perception Index, einer von der NGO "Transparency International" herausgegebenen Expertenschätzung der Korruptionsanfälligkeit von 52 Ländern rund um den Globus, rangierte die Schweiz 1997 auf Platz elf. Nähere Informationen unter der Internetseite <http://www.transparency.de/>. Zu ähnlichen Befunden kommen das EJPD 1996 und die VKB 1998

¹³ Hierzu sind keine statistischen Daten verfügbar.

¹⁴ Vgl. dazu EJPD 1996. Damit ist nicht gesagt, dass Korruption keine Opfer erzeugt: Die Opfer sind die aus dem aus Korruptionsvorgang ausgeschlossenen Dritten (Borghji/Queloz 1997: 22).

2 Begünstigungsfaktoren von Unregelmäßigkeiten im öffentlichen Dienst

2.1 Allgemeine Faktoren

Um wirkungsvolle Massnahmen zur Förderung der Ethik im öffentlichen Dienst ergreifen zu können, muss man zunächst die Ursachen und Begünstigungsfaktoren unkorrekter Handlungen im öffentlichen Dienst kennen.

Die psychologische Frage nach den Persönlichkeitsfaktoren, welche einzelne Beschäftigte im öffentlichen Dienst zu Korruption und anderen Unregelmäßigkeiten verleiten, kann hier nicht beantwortet werden. Wir beschränken uns auf die *Randbedingungen* in Verwaltung und Gesellschaft, welche Unregelmäßigkeiten begünstigen. Die einschlägige Literatur nennt zahlreiche Faktoren:¹⁵

- der Wertewandel in der westlichen Gesellschaft und seine Begleiterscheinungen, wie etwa das Verblassen von Pflichtwerten, eine schwächere Bindung an den Arbeitgeber oder das Vordringen individueller Nützlichkeitsabwägungen in Handlungssphären, die früher von gesellschaftlichen Normen reguliert waren;
- die Internationalisierung von Geschäftsbeziehungen, das wachsende Ausmass staatlicher Intervention ins Marktgeschehen, die zunehmende berufliche Mobilität zwischen dem öffentlichen und dem Privatsektor oder ein unkontrollierter "trafic d'influence" durch private Parteispenden;
- eine mangelhafte Ressourcenausstattung, Führung und Kontrolle der Verwaltung durch die politischen Verantwortlichen und eine starke Politisierung des öffentlichen Dienstes;
- unklare Verantwortlichkeiten, komplizierte Hierarchien, fehlende Kontrollen und weitere Merkmale der Organisation der Verwaltung und ihrer Abläufe.

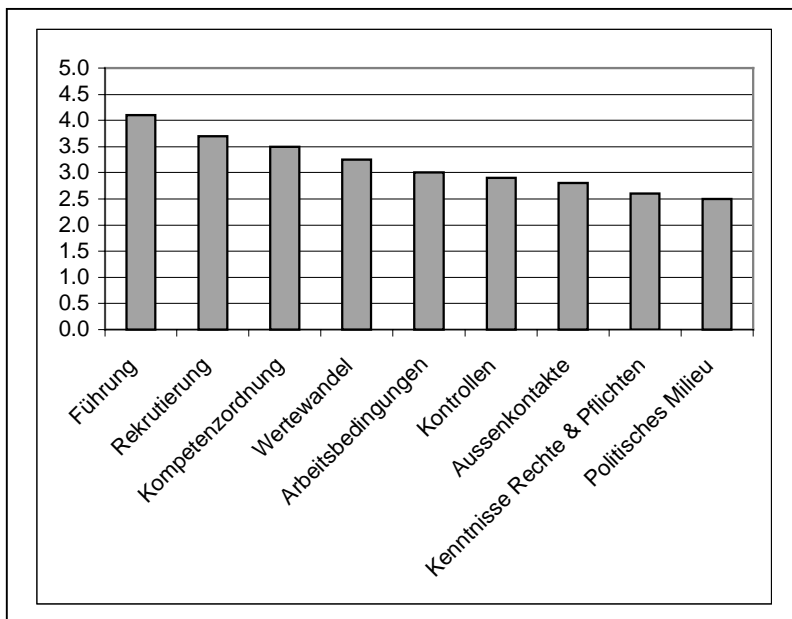
¹⁵ Vgl. z.B. della Porta 1995, Sommermann 1998, Council of Europe 1996, Borghi/Queloz 1997, Mény 1997. Im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 40 werden im Forschungsprojekt „Processus de corruption en Suisse“ unter der Leitung von Prof. Nicolas Queloz (Universität Fribourg) derzeit Korruptionsursachen bzw. diesbezügliche Präventionsstrategien untersucht. Das Projekt läuft bis Herbst 1999. Zur Zeit sind noch keine Resultate verfügbar.

Umfrageergebnisse

Fast alle von uns befragten Personen in der **Bundesverwaltung** machen für Korruptionsdelikte und andere Unregelmäßigkeiten im öffentlichen Dienst zum einen persönliche Faktoren wie Charakterschwächen, aber auch finanzielle Notlagen der Betroffenen verantwortlich. Die wichtigsten Begünstigungsfaktoren, welche persönliche Veranlagungen zu unkorrektem Handeln verstärken, sind aus Sicht der Befragten Führungsfehler im öffentlichen Dienst, Fehler bei der Rekrutierung neuer Mitarbeiter/innen und unklare Kompetenzabgrenzungen. Geringfügig weniger wichtig werden folgende Faktoren eingeschätzt: der gesellschaftliche Wertwandel und die zunehmende Orientierung aller Handlungen am Eigennutzen, eine aus Sparmassnahmen resultierende Verschlechterung von Arbeitsbedingungen, mangelhafte Kontrollen, vermehrte Aussenkontakte zu ausländischen Verwaltungen und Firmen, mangelnde Kenntnis der Beschäftigten über ihre Rechte und Pflichten sowie das politische Umfeld, in welchem die Verwaltung tätig ist.¹⁶

¹⁶ Diese Daten wurden mit einem standardisierten Fragebogen erhoben. Im offenen Gespräch nennen die Befragten weitere Faktoren: der zunehmende Konkurrenzdruck in der Wirtschaft, die Überforderung einzelner Beschäftigter infolge Kompetenzdelegationen im Rahmen des NPM, mangelnde Identifikation mit dem Arbeitgeber Bund, ein durch die Medien verbreitetes negatives Bild der Verwaltung und der Konflikt zwischen alten und neuen Werten des Verwaltungshandelns und den daraus resultierenden ethischen Dilemmata für die Beschäftigten in der Verwaltung (z.B. Amtsverschwiegenheit vs. Gebot der Transparenz).

Begünstigungsfaktoren von unregelmässigem Verhalten im öffentlichen Dienst



Legende: 1=eher unwichtig; 5=sehr wichtig

2.2 Ethik und New Public Management

In der Fachdiskussion wird vielfach befürchtet, dass mit dem New Public Management die Gefahr unkorrekter Handlungen im öffentlichen Dienst wächst.¹⁷ Die Dezentralisierung von Kompetenzen und Verantwortlichkeiten erweitere den Spielraum für unregelmässiges Handeln und beschleunige den Zerfall ehemals einheitlicher Verhaltensstandards des öffentlichen Dienstes in eine Vielfalt unterschiedlicher "Partialethiken"; alte und neue Werte des Verwaltungshandelns würden teilweise als widersprüchlich wahrgenommen, was eine ethische Verunsicherung bei den Beschäftigten hervorrufe. Der verstärkte Kontakt mit dem Privatsektor bringe klassische Tugenden des Verwaltungshandelns wie Neutralität oder Gemeinwohlorientierung in Bedrängnis und begünstige einen Import von Geschäftspraktiken, die im öffentlichen Sektor bisher verpönt waren (z.B. Geschenkkannahme); Budgetkürzungen und Personalreduktionen würden die Arbeitsbedingungen im öffentlichen Dienst

¹⁷ Vgl. v.a. OECD 1996: 19-27, Sommermann 1998: 297-299 und VKB 1998: 17

verschlechtern, zunehmender Leistungs- und Innovationsdruck zu einer Missachtung von Regeln anreizen.

Umfrageergebnisse

Diese Bedenken werden von den interviewten Personen in der **Bundesverwaltung** nicht geteilt: New Public Management vergrössert nach Ansicht aller Befragten nicht grundsätzlich die Gefahr unkorrekter Handlungen im öffentlichen Dienst (siehe Anhang 3, Tabelle 4). Einzelne Befragte wollen ein gewisses Gefährdungspotential zwar nicht ausschliessen; dieses sei aber tragbar, wenn die neuen Formen der Verwaltungsführung von entsprechenden Randbedingungen wie etwa einem leistungsfähigen Controlling oder dem Aufbau einer Vertrauenskultur begleitet sei. Die Hälfte der Befragten vermutet im New Public Management sogar eine korruptionsmindernde Wirkung, da Verantwortungs- und Rechenschaftsregeln klarer würden und die individuelle Verantwortung und Motivation wachse. Die neue Verwaltungsführung zeichne sich durch stärkere Wirkungsorientierung aus und erfordere einen stärkeren Dialog zwischen den Beschäftigten, lauten die Argumente.

3 Instrumente der Ethikförderung im öffentlichen Dienst

Sind die Begünstigungsfaktoren unethischen Verhaltens im öffentlichen Dienst bekannt, können vor diesem Hintergrund Instrumente der Prävention entwickelt werden. Die OECD¹⁸ identifiziert verschiedene Elemente mit den Funktionen Kontrolle, Orientierung und Führung, welche zusammen die "ethische Infrastruktur" des öffentlichen Dienstes bilden:

- *Kontrolle* wird gewährleistet durch einen klaren juristischen Rahmen mit Ermittlungs- und Sanktionsmechanismen für den Fall von Regelverletzungen; durch klare Verantwortlichkeitsregeln und mittels öffentlicher Aufsicht über die Verwaltung;

¹⁸ OECD 1996: 29-48

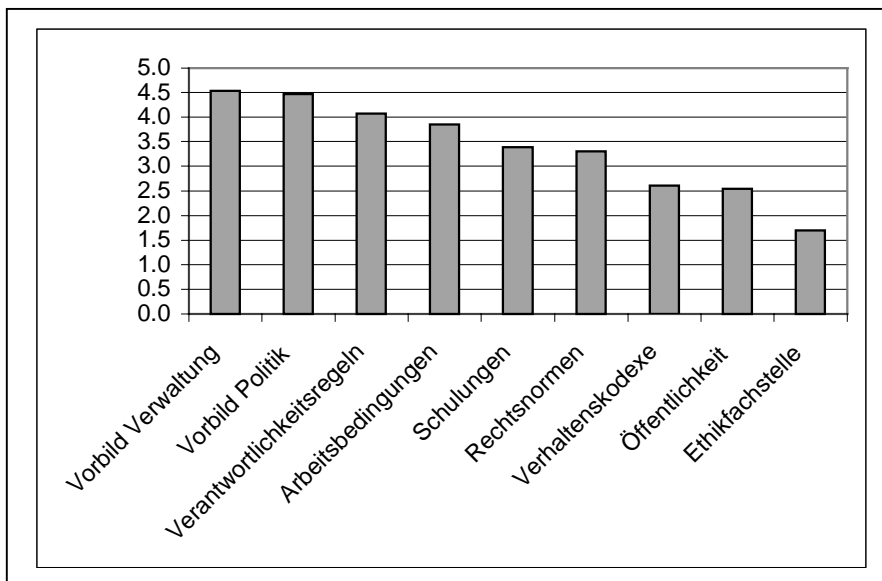
- *Orientierung* ist gegeben durch die Definition von Normen und Werten des öffentlichen Dienstes in ethischen Verhaltenskodexen; diese sollen durch politisches Engagement bekräftigt, in Schulungen verinnerlicht und im Vorgesetztenverhalten vorgelebt werden;
- *Führung* ist gegeben durch gute Arbeitsbedingungen im öffentlichen Dienst und durch Ethikfachstellen, welche die Umsetzung der genannten Elemente überwachen und untereinander koordinieren;

Umfrageergebnisse

Aus Sicht der befragten Expert/innen in der **Bundesverwaltung** sind die drei wichtigsten Elemente der ethischen Infrastruktur das vorbildliche Verhalten der Verwaltungskader und der politischen Entscheidungsträger sowie transparente Verantwortlichkeitsregeln im öffentlichen Dienst. Geringfügig weniger wichtig erscheinen den befragten Personen günstige Arbeitsbedingungen im öffentlichen Dienst, Schulungen zur ethischen Sensibilisierung der Beschäftigten sowie rechtlich verankerte Verhaltensnormen und die konsequente Anwendung von Sanktionsmitteln im Falle von Normverstößen. Etwas geringere Priorität haben demgegenüber das Festschreiben von ethischen Standards in Verhaltenskodexen oder Leitbildern, bessere Kontrollmöglichkeiten der Öffentlichkeit und die Schaffung einer Ethikfachstelle mit Koordinationsfunktion.¹⁹

¹⁹ Im offenen Gespräch weisen die Befragten ausserdem auf weitere Faktoren hin: eine vertrauensvolle Amtskultur, Kontrollen durch interne Aufsichtsorgane, sorgfältige Rekrutierung und Förderung der Eigenverantwortung der Beschäftigten, die Förderung des Leistungsprinzips und Hilfe bei finanziellen Notlagen.

Instrumente der Ethikförderung im öffentlichen Dienst



Legende: 1=eher unwichtig; 5=sehr wichtig

Zu den am meisten diskutierten Instrumenten der Ethikförderung gehören Verhaltenskodexe und Ethikschulungen. Wir beschäftigen uns kurz mit ihren Vor- und Nachteilen, bevor wir uns der konkreten Ethikförderung in der Bundesverwaltung zuwenden: Trotz ihrer Popularität sind Verhaltenskodexe in der Fachliteratur nicht unumstritten:²⁰ So wird etwa befürchtet, ein allgemeingültiger Verhaltenskodex sei angesichts der Aufgaben- und Strukturvielfalt einer modernen Verwaltung gar nicht formulierbar, seine praktische Umsetzung prekär und seine konkrete Auslegung schwierig. Ein Kodex könne in Widerspruch mit berufsspezifischen Standesregeln geraten, für integere Beschäftigte beleidigend wirken oder könne gar zum symbolischen Alibi werden, hinter dessen Fassade die reale Korruption nur um so wilder wuchere. Die Befürworter rechtfertigen Kodexe mit ihrer Orientierungsfunktion – insbesondere bei Konflikten zwischen dem öffentlichen und dem privaten Interesse. Angesichts der komplexer werdenden Anforderungen an die Verwaltungstätigkeit seien moralische Intuitionen unzureichend. Um wirksam zu sein, dürfe ein Verhaltenskodex nicht zu abstrakt sein, dürfe aber auch nicht in konkreten Details ausufern; wichtig für die

²⁰ Findlay/Stewart 1992, Kernaghan 1993, Langford 1990/1

Akzeptanz des Kodex sei die Beteiligung der Belegschaft an seiner Formulierung, hätten doch vom Verwaltungsmanagement aufoktroierte Verhaltensnormen sehr geringe Aussicht auf Geltung. Ferner wichtig seien das beispielhafte Verhalten der Führung und rechtliche Sanktionsmechanismen für den Fall von Verstößen gegen den Kodex.

Schulungen zur ethischen Sensibilisierung der Beschäftigten im öffentlichen Dienst sind in der Fachdiskussion demgegenüber weniger umstritten. Diese dienen der Verinnerlichung von Normen und Werten des Verwaltungshandelns und der Fähigkeit, abstrakte Verhaltensregeln auf konkrete Entscheidungssituationen anzuwenden.²¹

Umfrageergebnisse

Die theoretischen Argumente für und gegen Verhaltenskodexe werden von unserer Studie bestätigt: Zwei Drittel der Befragten der **Bundesverwaltung** erachten einen schriftlichen Verhaltenskodex für die Bundesverwaltung grundsätzlich für sinnvoll, wenn dieser praxisnah, nicht zu detailliert und leicht verständlich ist. Die Befragten präzisieren, ein Verhaltenskodex als solcher nütze nichts, entscheidend sei die Akzeptanz und die Befolgung ethischer Verhaltensstandards bei den Beschäftigten. Wichtige Voraussetzungen für diese Akzeptanz seien ein offenes und motivierendes Arbeitsklima, das gute Beispiel des Kaders und die aktive Kommunikation mit den Beschäftigten über erwünschtes Verhalten. Die einen halten einen zentral formulierten Verhaltenskodex für die gesamte Bundesverwaltung mit tätigkeitsspezifischen Ergänzungen seitens der Departemente und Ämter für sinnvoll, die anderen plädieren angesichts der Unterschiedlichkeit der einzelnen Dienststellen in der Bundesverwaltung für Verhaltenskodexe auf dezentraler Ebene. Das restliche Drittel der Befragten stellt sich gegen einen Verhaltenskodex für die Bundesverwaltung mit der Begründung, solche Verhaltensnormen existierten bereits in beamtenrechtlichem Rahmen und neue Weisungen seien angesichts eines unausgesprochenen, durch Tradition überlieferten Ehrenkodex in der Bundesverwaltung nicht nötig oder sogar kontraproduktiv.

²¹ Jackson 1993

Der Vorschlag von Personalschulungen zur Sensibilisierung für ethische Fragen erhält demgegenüber die einhellige Zustimmung der Befragten. Schulungen seien geeignet, "die Ethik zu verinnerlichen"; lautet eine typische Äusserung. Diese Schulungen sollten möglichst praxisnah sein und sich vornehmlich an das Kader richten; es sollte sich nicht unbedingt um Ethikseminare im engeren Sinne handeln; zentraler Gegenstand der Schulung sollten vielmehr Führungskompetenz und die Entwicklung von Instrumenten zur Gestaltung einer vertrauensvollen Amtskultur sein. Die meisten Befragten plädieren für Schulungen auf zentraler *und* dezentraler Ebene. Eine Person befürwortet zentral angebotene Kurse mit dem Argument, dies fördere die „Corporate Identity“ der Verwaltung und den interdepartementalen Austausch. Drei Personen fordern angesichts der verschiedenen Bedürfnisse der einzelnen Dienste hingegen Schulungen auf Departements- und Ämterstufe.

4 Ethikförderung in der schweizerischen Bundesverwaltung

4.1 Ethikförderung auf der bundesrätlichen Ebene

Unter dem Eindruck sich häufender Korruptionsfälle reagierte der Bund im Laufe der neunziger Jahre zunächst vor allem mit einer Stärkung von Kontroll- und Sanktionsmechanismen. Seit kurzem werden auch präventive Massnahmen zur Förderung der Ethik in der Bundesverwaltung entwickelt; diese sind indes noch so neu, dass sich ihre Wirkung noch nicht abschätzen lässt.²²

Die im Sommer 1995 eingesetzte Arbeitsgruppe "Sicherheitsprüfungen und Korruption" des EJPD beurteilte das Ausmass der Korruption bei eidgenössischen Beamten als nicht

²² Neben der Exekutive beschäftigt sich in jüngster Zeit auch das Parlament mit Fragen der Ethik. Davon zeugt etwa die Motion „Einsetzung einer Wertekommission“ (98.3347), welche vom Nationalrat in Postulatsform überwiesen wurde. Die pluralistisch zusammengesetzte Kommission soll Grundsätze für das politische Handeln erarbeiten.

alarmierend, schlug aber trotzdem einige Massnahmen im repressiven und im präventiven Bereich vor.²³

Im Juli 1998 schickte der Bundesrat einen Entwurf zur Revision des Korruptionsstrafrechts in die Vernehmlassung, deren Ergebnisse zur Zeit ausgewertet werden. Die strafrechtlichen Bestimmungen über die Bestechung schweizerischer Amtsträger/innen sollen besser aufeinander abgestimmt und in einem gemeinsamen Titel geregelt werden,²⁴ der neue Tatbestand der Bestechung fremder Amtsträger schafft die Voraussetzung für die Ratifizierung der OECD-Konvention zur Bekämpfung internationaler Korruption, welche am 17. Dezember 1997 von der Schweiz und 32 weiteren Staaten unterzeichnet wurde.

Vertreter des Bundes nahmen an verschiedenen Kolloquien der OECD in Paris zum Thema Ethik im öffentlichen Dienst teil, und die Bundeskanzlei beteiligte sich an einer Umfrage unter den OECD-Mitgliedsländern über Massnahmen gegen die Korruption.²⁵

1997 inventarisierte die Verwaltungskontrolle des Bundesrates korruptionsgefährdete Tätigkeiten in der Bundesverwaltung.²⁶ Die Studie schätzt die Korruptionsgefährdung in

²³ Siehe dazu EJPD 1996: Zu den Präventivmassnahmen gehören u.a. eine Musterregelung für Geschenkanahmen, die personelle Stärkung der Finanzkontrolle, die Berücksichtigung der Korruptionsproblematik in der Führungsausbildung und verstärkte Kontrollen in korruptionsgefährdeten Tätigkeitsbereichen (Vieraugenprinzip, interne Kontroll- und Revisionsstellen, periodische Rotation von verantwortlichen Beamten).

²⁴ Aktive Bestechung wird neu als Verbrechen definiert, wodurch sich die Verjährungsfrist für diese Straftat verlängert. Das Waschen von Bestechungsgeldern wird durchgehend strafbar, und Bestechung liegt neuerdings auch dann vor, wenn der Bestechungslohn erst nach der Amtshandlung gewährt bzw. gefordert wird. Die neugeschaffenen Strafnormen der Vorteilsgewährung und der Vorteilsnahme machen neben Geschenken für rechtmässige Einzelakte auch Zuwendungen für die Amtsführung als solche erfassbar. Neben aktiver Privatbestechung ist neuerdings auch passive Privatbestechung strafbar, und beide Delikte werden nicht mehr bloss auf Antrag, sondern von Amtes wegen verfolgt.

²⁵ OCDE 1998

²⁶ VKB 1998

der überwiegenden Mehrheit der untersuchten Tätigkeiten als gering und die entsprechenden Sicherheitsvorkehrungen als ausreichend ein. Bei rund 13% der erhobenen Tätigkeiten stuft die VKB die Sicherheit indes als fraglich oder ungenügend ein. Da angesichts neuer Herausforderungen eher mit einer Zunahme der Korruptionsgefährdung in der Verwaltung zu rechnen sei, schlägt die VKB zum einen verbesserte Sicherheitsvorkehrungen, zum anderen stufengerechte Aus- und Weiterbildung zum Thema Korruptionsprävention vor.

In Reaktion auf die VKB-Studie beauftragte der Bundesrat am 20. Mai 1998 das EFD mit der Erstellung eines Verhaltenskodex zur Korruptionsprävention. Der Kodex wird zur Zeit von einer kleinen Arbeitsgruppe unter Federführung des EPA erarbeitet und soll im ersten Quartal 1999 fertig sein. Angesichts der im Korruptionsbereich bereits reichlich vorhandenen Rechts- und Kontrollinstrumente sollen nicht Verbote, sondern positive Ziele formuliert werden. Der Kodex, der sich an zahlreichen Vorbildern aus Verwaltungen und Privatunternehmen im OECD-Raum orientiert, soll kurz und einprägsam sein und für die gesamte Verwaltung gelten, wobei sich angesichts der vielfältigen Einzelbedürfnisse auf dezentraler Stufe tätigkeitsspezifische Ergänzungen durch die Departemente und Ämter durchaus ergeben können. Die Hauptverantwortung für die Umsetzung des Kodex liegt bei den Departementen, die dabei vom EPA unterstützt werden. Eine denkbare Form der Verbreitung des Kodex wären Mitarbeiter- und Führungshandbücher, deren Realisierung das EPA im Rahmen des Projekts "Organisation des Personalwesens" (POP) unter dem Vorbehalt bundesrätlicher Zustimmung plant. Verstöße gegen den Kodex könnten nach Angaben des EPA zum einen im beamten- und strafrechtlichen Rahmen geahndet werden; man müsse den Kodex andererseits stark als ideellen Leitwert verstehen, dem nicht in erster Linie mit Rechtsmitteln, sondern mit Schulung, Führung und Entwicklung der Organisationskultur Geltung verschafft werden soll.

Am 20. Mai 1998 beauftragte der Bundesrat das EPA ferner mit der Unterstützung der Departemente bei der Aus- und Weiterbildung und beim Erfahrungsaustausch zum Thema Korruption und Ethik. Abgesehen von der schon seit längerem stattfindenden Führungsschulung und der Erörterung personalpolitischer Fragen an der jährlich

stattfindenden Klausur der zentralen Personaldienste wurde von Seiten des EPA bis zum Zeitpunkt der Endredaktion dieser Studie in dieser Sache nichts Konkretes unternommen.

Verhaltensregeln – etwa das Vorbildverhalten der Vorgesetzten betreffend – enthält auch das neue personalpolitische Leitbild, welches das EPA im Rahmen von POP zur Zeit entwickelt. Dieses Leitbild, welches als zentrales Instrument für die Neuausrichtung der Personalpolitik des Bundes gilt, wird im November 1998 dem Bundesrat vorgelegt und soll im Jahre 1999 umgesetzt werden.

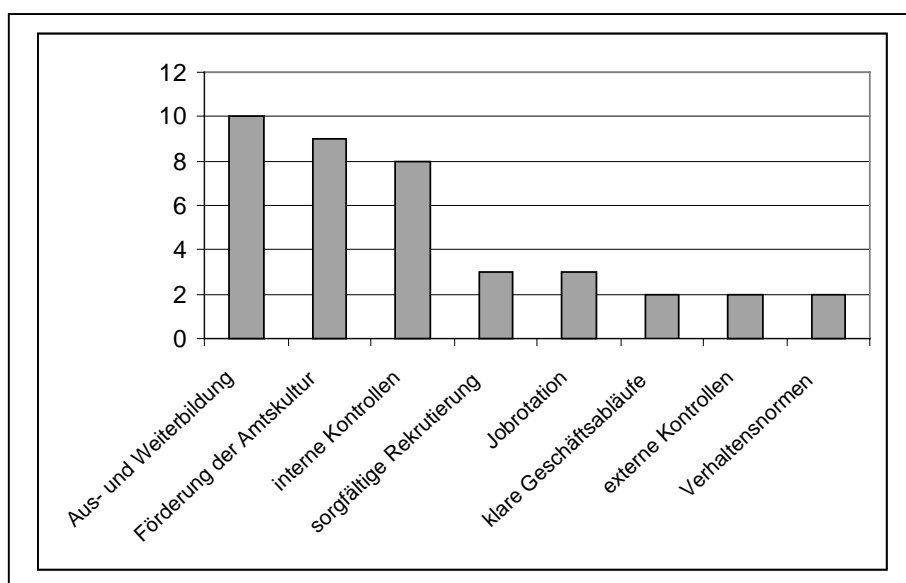
4.2 Ethikförderung auf Departements- und Ämterstufe

Zur Förderung ethischen Verhaltens und zur Verhinderung von Unregelmäßigkeiten durch die Beschäftigten setzen die befragten Dienststellen eine breite Palette von Instrumenten ein:

An erster Stelle nennen die Befragten verschiedene Formen der Aus- und Weiterbildung, womit sie nicht Ethikseminare im engeren Sinne meinen, sondern zum Beispiel Führungskurse, Schulungen zu Sachthemen oder Veranstaltungen für Neueintretende. Zweitens wird der Aufbau oder die zeitgemässe Umgestaltung einer Departements- bzw. Amtskultur genannt. Mit diesem etwas vagen Begriff meinen die Befragten offene, transparente Kommunikationsmuster und dezentrale Führungsstile, die von Vertrauen und klaren Verantwortlichkeiten geprägt sind. Zur Förderung der Organisationskultur entwickeln die befragten Stellen Departements- und Amtsleitbilder oder verfügen bereits über solche,²⁷ erlassen Führungsrichtlinien, veranstalten Führungskurse und intensivieren die Kommunikation zwischen der Departementsleitung und den Amtsdirektionen. Erst an dritter Stelle nennen die Befragten ein vielfältiges Instrumentarium von dienstinternen Kontrollen zum Schutze gegen Unregelmäßigkeiten: Dazu zählen etwa Sicherheitsüberprüfungen, Stichproben durch unabhängige interne Finanzinspektorate, Controlling, das Mehraugenprinzip,

unabhängige Beschwerdestellen oder getrennte Zuständigkeiten für Planung, Durchführung und Abrechnung von Vergaben. Weitere praktizierte Instrumente zur Förderung korrekten Verhaltens sind sorgfältige Personalrekrutierung, Jobrotation und -enrichment, klare Geschäftsabläufe, die Kontrolle durch externe Aufsichtsorgane und tätigkeitsspezifische Verhaltensnormen.

Wichtigste Instrumente der Ethikförderung auf Departements- und Ämterstufe



Vertikale Skala: Anzahl Nennungen; mehrere Antworten erlaubt

Zum Zeitpunkt der Befragung hatte keine der untersuchten Dienststellen einen eigentlichen Verhaltenskodex zur Förderung ethisch korrekten Verhaltens.²⁸ Auch eine Mitarbeiterschulung zu ethischen Fragen im engeren Sinne existiert nicht, verbreitet sind indessen ein auf spezifische Tätigkeiten zugeschnittenes Verhaltenstraining bzw. schriftliche Verhaltensanweisungen im Umgang mit externen Verhandlungspartnern, Kunden, Verkäufern oder Leistungsempfängern. In mehreren Fällen ist Ethik und Korruption ein Thema von Einstellungsgesprächen und periodisch stattfindenden Personal- und Dienstchefkonferenzen. Die befragten Personen betonen, dass eine

²⁷ So die Bundeskanzlei, das VBS, das EDA, das EFD, das BAWI und die POST.

²⁸ Dies gilt nur für die von uns befragten Dienststellen. In der Bundesverwaltung existieren durchaus einzelne Dienste mit Verhaltenskodexen, so z.B. die Sektion Asien 1 der DEZA.

ethische Haltung in ihrem Dienst zwar selten Gegenstand *expliziter* Erörterung, dafür als Bestandteil einer *unausgesprochenen* Verwaltungskultur umso mehr vorhanden sei: "Im täglichen Umgang, bei der Geschäftserledigung, bei der periodischen Personalbeurteilung, bei Tagungen und Führungskursen usw. gibt es dauernd Gelegenheiten, ethische Grundhaltungen zum Ausdruck zu bringen", meint ein Interviewpartner.

Auslöser der in letzter Zeit verstärkten Bemühungen um ein ethisch korrektes Verhalten der Beschäftigten auf Departements- und Ämterstufe sind in erster Linie departementale Strukturreformen, die aus der NPM-Diskussion oder aus einem politisch verursachten Sparzwang resultieren. Weitere Auslöser sind eine gewisse Alarmierung durch einzelne Korruptionsfälle in den letzten Jahren, die genannten Studien des EJPD und der VKB zum Thema Korruption und der daraus resultierende Bundesratsbeschluss.

5 Ethik im öffentlichen Dienst im internationalen Rahmen

Unter dem Eindruck sich häufender Korruptionsaffären einerseits und im Rahmen von Verwaltungsreformen andererseits wurden im OECD-Raum in den vergangenen Jahren eine Fülle von internationalen und einzelstaatlichen Initiativen zur Bekämpfung der Korruption und zur Förderung der Ethik im öffentlichen Dienst ergriffen.

Die Vollversammlung der Vereinten Nationen verabschiedete am 12. Dezember 1996 eine Resolution zur Korruptionsbekämpfung, in welcher unter anderem ein internationaler Verhaltenskodex für Staatsbedienstete angenommen und zur Verbreitung in den Mitgliederstaaten empfohlen wurde (vgl. Anhang 5).²⁹ Das Ministerkomitee des Europarates beschloss 1996 ein Aktionsprogramm gegen Korruption, welches neben einem Ausbau von Rechtsinstrumenten ebenfalls einen Verhaltenskodex vorschlägt. Die OECD verabschiedete am 17. Dezember 1997 eine internationale Konvention gegen die Bestechung ausländischer Amtsträger, die Organisation amerikanischer Staaten unterzeichnete im März 1996 die Interamerikanische Konvention gegen Korruption.³⁰

²⁹ UN General Assembly A/RES/51/59, 28.1.1997

³⁰ Quelle: OECD Public Management Homepage (<http://www.oecd.org/puma/>)

In zahlreichen OECD-Ländern wird die ethische Infrastruktur (vgl. Kapitel 3) durch den Ausbau von Kontrolle, Orientierung und Führung des öffentlichen Dienstes auch auf der nationalen Ebene gefördert:³¹

- die *Kontrolle* wird ausgebaut durch eine Überprüfung von Rollen und Verantwortlichkeiten und durch eine Anpassung von Rechtsnormen, welche z.B. Nebenbeschäftigungen oder den Stellenwechsel von Beamten in den Privatsektor regeln, die Kompetenzen von Aufsichtsorganen über die Verwaltung erweitern oder Rechtsschutz für gewissenhafte Beamte/innen gewähren, welche Unregelmässigkeiten in ihrem Amt aufdecken.³²
- die *Orientierung* soll verbessert werden mit Fortbildungsseminaren, Beratungsmöglichkeiten, periodisch stattfindenden Ethikkonferenzen sowie Verhaltenskodexen, welche mittlerweile eine Vielzahl von OECD-Ländern verabschiedet haben.³³ Diese Kodexe regeln beispielsweise die Behandlung von Geschenken, den Umgang mit Interessenkonflikten oder politische Aktivitäten von Beamten/innen (siehe Anhang 5).
- die *Führung* wird gestärkt durch den Aufbau von Institutionen, welche den Wertwandel im öffentlichen Dienst beobachten, ethische Verhaltensstandards definieren, deren Einhaltung überwachen und die einzelnen Massnahmen des Ethikmanagements im öffentlichen Dienst koordinieren. Am weitesten fortgeschritten ist diese Institutionenbildung in den USA mit dem Office of Government Ethics (OGE) und den zahlreichen Ethikstellen auf Ministerial- und Behördenebene, welche für die amtspezifische Umsetzung des zentralen Ethikprogramms des OGE verantwortlich sind.³⁴

³¹ Die Massnahmen in den einzelnen Ländern können an dieser Stelle nicht dargestellt werden. Für einen Überblick siehe Sommermann 1998, OECD 1996 sowie die OECD Public Management Homepage unter <http://www.oecd.org/puma/>

³² Mit welchen Diskriminierungen solche "Whistle-blowers" in der Schweiz zu rechnen haben, beschreibt der Artikel „Die wahren Helden der Demokratie“ in der "Weltwoche" vom 24.10.1996.

³³ So etwa die USA, Grossbritannien, Italien, Australien oder Neuseeland.

³⁴ Nach Thompson (1992: 245) arbeiteten im Jahr 1990 in der Bundesverwaltung der USA 178 Personen vollzeitlich und 7'109 Personen unter anderem für die Ethik im öffentlichen Dienst.

6 Literatur

Borghi, Marco/ Queloz, Nicolas, 1997: Lücken und beschränkte Wirksamkeit des schweizerischen Rechts gegenüber Korruption: die Voraussetzungen für eine interdisziplinäre Untersuchung. In: *Recht. Zeitschrift für juristische Ausbildung und Praxis*, 1, 16-24.

Chapman, Richard A. (ed.), 1993: *Ethics in public service*. Edinburgh: Edinburgh University Press.

Council of Europe/ Conseil de l'Europe, 1996: *Programme of Action Against Corruption*. Strassbourg.

della Porta, Donatella, 1995: *Corruption*. In: Lipset, Seymour M. (ed.), *The Encyclopedia of Democracy*, Vol.1. London: Routledge.

EJPD, 1996: Bericht der AG "Sicherheitsüberprüfungen und Korruption". Bern.

Europäische Enzyklopädie zu Philosophie und Wissenschaften, 1990: Hrsg. von H.J. Sandkühler. Hamburg: Felix Meiner Verlag.

Findlay Mark/ Stewart, Andrew, 1992: *Implementing Corruption Strategies through Codes of Conduct*. In: *Corruption and Reform* 7, 67-85.

Frankena, William K., 1994: *Analytische Ethik. Eine Einführung*. München: dtv.

Jackson, M. W., 1993: *How Can Ethics be Taught?* In: Chapman, Richard A. (ed.), 1993, 31-42.

Kernaghan, Kenneth, 1993: *Promoting Public Service Ethics: The Codification Option*. In: Chapman, Richard A. (ed.), 1993, 15-29.

Langford, John W., 1990/1: *Building an ethical government organization: a micro approach for middle managers*. In: *Optimum* 21-2, 49-55.

Mény, Yves, 1997: *La corruption: Question morale ou problème d'organisation de l'état?* *Revue française d'administration publique*, n° 84, octobre-décembre, 585-591.

Noack, Paul, 1998: *Korruption und Demokratie – eine perverse Beziehung*. In: *Internationale Politik*, 53, Nr. 4, 37-43.

OCDE, 1996: *L'éthique dans le service public. Questions et pratiques actuelles. Etudes hors série sur la gestion publique N°. 14*. Paris.

OCDE, 1998: *Countering Public Sector Corruption. An Overview of Corruption Prevention Measures in OECD Countries* (im Erscheinen).

Sommermann, Karl-Peter, 1998: Brauchen wir eine Ethik des öffentlichen Dienstes?
In: Verwaltungsarchiv 89, 290-305.

Thompson, Dennis F., 1992: Paradoxes of Government Ethics. In: Public Administration Review. May/June, Vol. 52, No. 3, 254-258.

Transparency International, 1997: Press Release: Transparency International publishes 1997 Corruption Perception Index. Berlin, 31 July.

VKB 1998: Korruptionsgefährdungen und Sicherheitsvorkehrungen. Bericht an den Bundesrat vom 26.3.98.

Abkürzungsverzeichnis

BAWI	Bundesamt für Aussenwirtschaft
BK	Bundeskanzlei
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EPA	Eidgenössisches Personalamt
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
IGE	Eidgenössisches Institut für geistiges Eigentum
NGO	Non-Governmental Organization
NPM	New Public Management
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OGE	Office of Government Ethics
POP	Projekt "Organisation des Personalwesens"
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerung und Sport
VKB	Verwaltungskontrolle des Bundesrates

Anhänge

Anhang 1: Liste der angehörtten Dienststellen

- Bundeskanzlei
- Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten
- Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements des Innern
- Generalsekretariat des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements
- Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerung und Sport
- Generalsekretariat des Eidgenössischen Finanzdepartements
- Generalsekretariat des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements
- Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
- Eidgenössisches Personalamt
- Personaldirektion der POST
- Direktion des Bundesamts für Aussenwirtschaft
- Stabsabteilung des Eidgenössischen Instituts für geistiges Eigentum

Anhang 2: Leitfaden für die Interviews mit den befragten Dienststellen

1. Einer OECD-Studie zufolge schwindet in mehreren Mitgliedstaaten seit einigen Jahren das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Integrität der öffentlichen Verwaltung. Trifft dieser Trend Ihrer Meinung nach auch auf die Schweiz zu?

2. Wie würden Sie den Begriff "Ethik für den öffentlichen Dienst" definieren?

3. Welches sind Ihrer Meinung nach die wichtigsten Werte, denen der öffentliche Dienst verpflichtet sein sollte?

4. In welchem Masse befolgen die Beschäftigten der Bundesverwaltung Ihrer Ansicht nach diese Werte in ihrem Arbeitsalltag?

5. Der öffentliche Dienst der Schweiz genießt im internationalen Vergleich ein hohes Ansehen. Dennoch gibt es auch bei uns vereinzelte Fälle von Korruption und andere Regelverletzungen. Welches sind Ihrer Meinung nach die wichtigsten Ursachen für solche Unregelmäßigkeiten?

6. Erhöhen Ihrer Ansicht nach neue Formen der Verwaltungsführung (Stichwort "New Public Management") die Gefahr unkorrekter Handlungen im öffentlichen Dienst?

7. Wie kann man Ihrer Meinung nach korrektes Verhalten im öffentlichen Dienst am besten sicherstellen?

8. Welche konkreten Vorkehrungen zum Schutz gegen unkorrektes Verhalten bzw. welche Anreize zu korrektem Verhalten existieren in Ihrem Amt?

9. Andere Berufsgattungen (Journalismus, Ärzteschaft etc.) erstellen zur Sicherstellung korrekten Verhaltens der Beschäftigten spezielle Berufsethiken in Form von Verhaltenskodexen, ethischen Schulungen etc. Halten Sie eine solche Berufsethik auch für die Bundesverwaltung für wünschenswert?

Wenn nein,

10. Welches sind Ihre Vorbehalte?

Wenn ja,

11a. In welche Richtung sollten Ihrer Ansicht nach die entsprechenden Massnahmen gehen (Verhaltenskodexe, Schulungen, Orientierungsveranstaltungen für Neueintretende, Führungskurse etc.)?

11b. Sollten diese Massnahmen eher auf zentraler Ebene oder auf Departements- bzw. Ämterstufe ergriffen werden?

12. Existieren in Ihrem Departement bereits Elemente einer solchen Berufsethik oder sind welche in Vorbereitung?

Wenn ja,

13a. Was war der Auslöser?

13b. Welche konkreten Massnahmen wurden ergriffen?

13c. Welche konkreten Ziele wurden mit diesen Massnahmen verfolgt?

13d. Welche Erfahrungen wurden bisher mit diesen Massnahmen gemacht?

14. Möchten Sie noch eigene abschliessende Bemerkungen zum Thema anfügen?

Anhang 3: Häufigkeitsanalyse der ausgewerteten Daten (Anzahl befragter Personen: N=12)

Tabelle 1: Vertrauen der Öffentlichkeit in die Integrität des öffentlichen Dienstes in der Schweiz
(Mehrfachnennungen erlaubt)

Vertrauen der Öffentlichkeit in den öffentlichen Dienst:	Anzahl Nennungen
bisher nicht rückläufig	5
rückläufig	7
Vertrauen aber immer noch gross	2
Ursache des Vertrauensschwundes sind Korruptionsfälle in letzter Zeit	3

Tabelle 2: Zentrale Werte der Ethik im öffentlichen Dienst
(Mehrfachnennungen erlaubt)

Wert	Anzahl Nennungen
Handeln im öffentlichen Interesse	8
Kundennähe	6
Transparenz	5
Rechtmässigkeit	5
Neutralität	5
Effizienz	3
Integrität	3
Flexibilität	2
Loyalität zum Arbeitgeber	2
Wahrheit	2
Offenheit	2
Vertrauenswürdigkeit	2

Tabelle 3: Befolgung der Werte im öffentlichen Dienst durch die Beschäftigten
(Mehrfachnennungen erlaubt)

Befolgung der Werte	Anzahl Nennungen
mehrheitlich eingehalten	12
Probleme mit Einzelwerten	4

Tabelle 4: Ethik im öffentlichen Dienst und New Public Management
(Mehrfachnennungen erlaubt)

NPM bedeutet für die Ethik im öffentlichen Dienst:	Anzahl Nennungen
kein Gefährdungsfaktor	6
kein Gefährdungsfaktor bei entsprechenden Randbedingungen	3
kein Gefährdungsfaktor, wirkt eher korruptionsmindernd	6

**Anhang 4: Verurteilungen strafbarer Handlungen gegen die Amtspflicht nach Schweizerischem Strafgesetzbuch
in den Jahren 1984 bis 1996**

Art. StGB	Tatbestand	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Summe
312	Amtsmissbrauch	4	3	11	9	3	5	2	8	5	5	9	13	11	88
313	Gebührenüberforderung	0	0	5	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	8
314	Ungetreue Amtsführung	12	0	0	3	1	2	4	1	2	1	3	0	1	30
315	Sich bestechen lassen	1	0	1	1	0	0	2	2	0	2	1	1	1	12
316	Annahme von Geschenken	1	0	2	3	2	0	1	1	1	0	0	1	0	12
317	Urkundenfälschung	27	28	23	30	26	19	26	24	27	27	15	20	15	307
319	Gefangene entweichen lassen	2	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	5
320	Amtsgeheimnisverletzung	4	5	6	5	2	11	3	6	8	11	16	12	25	114
	Summe	51	36	48	52	36	37	38	43	43	47	45	47	53	576

mitgeteilt vom Bundesamt für Statistik; Tabelle PVK

Anhang 5: International Code of Conduct for Public Officials

I. GENERAL PRINCIPLES

1. A public office, as defined by national law, is a position of trust, implying a duty to act in the public interest. Therefore, the ultimate loyalty of public officials shall be to the public interests of their country as expressed through the democratic institutions of government.

2. Public officials shall ensure that they perform their duties and functions efficiently, effectively and with integrity, in accordance with laws or administrative policies. They shall at all times seek to ensure that public resources for which they are responsible are administered in the most effective and efficient manner.

3. Public officials shall be attentive, fair and impartial in the performance of their functions and, in particular, in their relations with the public. They shall at no time afford any undue preferential treatment to any group or individual or improperly discriminate against any group or individual, or otherwise abuse the power and authority vested in them.

II. CONFLICT OF INTEREST AND DISQUALIFICATION

4. Public officials shall not use their official authority for the improper advancement of their own or their family's personal or financial interest. They shall not engage in any transaction, acquire any position or function or have any financial, commercial or other comparable interest that is incompatible with their office, functions and duties or the discharge thereof.

5. Public officials, to the extent required by their position, shall, in accordance with laws or administrative policies, declare business, commercial and financial interests or activities undertaken for financial gain that may raise a possible conflict of interest. In situations of possible or perceived conflict of interest between the duties and private interests of public officials, they shall comply with the measures established to reduce or eliminate such conflict of interest.

6. Public officials shall at no time improperly use public moneys, property, services or information that is acquired in the performance of, or as a result of, their official duties for activities not related to their official work.

7. Public officials shall comply with measures established by law or by administrative policies in order that after leaving their official positions they will not take improper advantage of their previous office.

III. DISCLOSURE OF ASSETS

8. Public officials shall, in accord with their position and as permitted or required by law and administrative policies, comply with requirements to declare or to disclose personal assets and liabilities, as well as, if possible, those of their spouses and/or dependants.

IV. ACCEPTANCE OF GIFTS OR OTHER FAVOURS

9. Public officials shall not solicit or receive directly or indirectly any gift or other favour that may influence the exercise of their functions, the performance of their duties or their judgement.

V. CONFIDENTIAL INFORMATION

10. Matters of a confidential nature in the possession of public officials shall be kept confidential unless national legislation, the performance of duty or the needs of justice strictly require otherwise. Such restrictions shall also apply after separation from service.

VI. POLITICAL ACTIVITY

11. The political or other activity of public officials outside the scope of their office shall, in accordance with laws and administrative policies, not be such as to impair public confidence in the impartial performance of their functions and duties.

*Quelle: Annex der UN General Assembly Resolution "Action against Corruption"
Dokument UN A/RES/51/59, 28 January 1997*

Durchführung der Untersuchung

Projektleiter: D. Janett, Dipl. Soz., Parlamentarische Verwaltungskontrolstelle

Sekretariat: H. Heinis, Parlamentarische Verwaltungskontrolstelle

Die PVK dankt allen konsultierten Experten/innen für die Teilnahme an der Untersuchung und allen Gesprächspartner/innen, die für Interviews zur Verfügung gestanden haben. Ein besonderer Dank geht an die VKB für ihre kompetente Projektberatung.