

Von Werten und Korruptionsprävention: Codes of Conduct in der öffentlichen Verwaltung

Ein Vergleich von Kodizes aus mehreren Ländern führt zu unterschiedlichen Zugängen zum Thema Codes of Conduct. So stehen bei einzelnen Kodizes entweder die Korruptionsprävention oder die „Werte“ der öffentlichen Verwaltung im Vordergrund. Die internationalen Beispiele weisen jedoch auch den Weg zu einem Kodex, der beides verbindet und sowohl das Wertegerüst als auch die Korruptionsprävention umfasst.



Thomas Prorok

Die „historische“ Entwicklung von Codes of Conduct im öffentlichen Sektor zeigt, dass zunächst die Definition der Werte und ethischen Standards

prioritär behandelt wurde, was in zahlreichen „Ethic Codes“ mündete. Codes of Conduct, welche tätigkeits-spezifische, alltagstaugliche Handlungsanleitungen für die tägliche Arbeit von MitarbeiterInnen der öffentlichen Verwaltung festlegten, sind seit den 1990er Jahren zu finden. Meist handelt es sich dabei um die Zusammenführung von generellen ethischen Leitlinien und spezifischen Codes of Conduct.

Zusammenwirken von Werten, Ethik und Codes of Conduct

Dieser Mix von Codes of Ethic und Codes of Conduct ist besonders deutlich im angelsächsischen Raum (Kanada, Australien, Neuseeland) zu sehen. Hier nehmen die ethischen Standards eine zentrale Position ein, so dass diese als „wertorientierte“ Kodizes bezeichnet werden können. Die

eigentlichen Handlungsanleitungen – die Codes of Conduct – werden von den ethischen Standards abgeleitet.

Korruptionsprävention mit normativen Codes of Conduct in Europa

Die europäischen Verhaltenskodizes (z.B. Deutschland, Sachsen, Europäisches Parlament, Wien) unterscheiden sich deutlich von den wertorientierten Kodizes der angelsächsischen Länder. Alle verzichten auf die eingehende Auseinandersetzung mit den eigenen Werten und ethischen Standards und listen teilweise sehr detailliert die Pflichten und Anweisungen für die MitarbeiterInnen der öffentlichen Verwaltung auf. Diese Kodizes ähneln Gesetzestexten und können als „normative“ Codes of Conduct bezeichnet werden.

Vorgaben bei der Erstellung von Codes of Conduct in Österreich

Das Regierungsprogramm der österreichischen Bundesregierung sieht die Entwicklung eines Code of Conduct zur Korruptionsbekämpfung vor. Gleichzeitig hat Österreich das UN-Übereinkommen gegen Korruption unterzeichnet, welches festlegt, dass jeder Vertragsstaat bestrebt ist, inner-

halb seiner eigenen Institutionen und in seiner Rechtsordnung Verhaltenskodizes oder Verhaltensnormen für die korrekte, den Begriffen der guten Sitte entsprechende und ordnungsgemäße Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben anzuwenden. Dabei gilt es:

- die Integrität, Ehrlichkeit und Verantwortlichkeit in den Reihen der AmtsträgerInnen zu fördern.
- Des Weiteren haben AmtsträgerInnen Erklärungen über Nebentätigkeiten, Beschäftigungsverhältnisse, Kapitalanlagen, Vermögenswerte und erhebliche Geschenke oder Vergünstigungen abzugeben, die in Bezug auf ihre Aufgaben als AmtsträgerIn zu einem Interessenkonflikt führen können.
- Außerdem sind Regelungen vorzusehen, die es AmtsträgerInnen erleichtern, den zuständigen Behörden Korruptionshandlungen zu melden.

Die UN-Konvention durchbricht somit den strikten Fokus auf die Korruptionsvermeidung als einziges oder primäres Ziel von Kodizes. Vielmehr geht es um das Zusammenspielen von ethischen Fragen und Korruptionsvermeidung. Die erste UN-Vorgabe an Kodizes

lautet demnach, dass diese die Integrität, Ehrlichkeit und Verantwortlichkeit in den Reihen der AmtsträgerInnen fördern sollen.

Ausgewählte Werte der öffentlichen Verwaltung

Der Begriff „Werte“ der öffentlichen Verwaltung spielt im Kodex Kanadas eine zentrale Rolle. In diesem werden „Democratic, Professional, Ethical und People Values“ gesondert definiert. Australien und Neuseeland führen die verschiedenen Werte detaillierter in den Kodizes auf:

- Demokratie,
- Berufsbezogene Werte,
- Ethik,
- Werte im Umgang mit Menschen,
- Partizipation,
- Transparenz,
- Verantwortlichkeit (Accountability),
- Unabhängigkeit, Unparteilichkeit, Unvoreingenommenheit,
- Qualität,
- Diversität und Nichtdiskriminierung.

Korruptionsprävention

Während bei den wertorientierten Dokumenten die Korruption eine untergeordnete Rolle spielt, betrachten die normativen Dokumente die Korruptionsprävention geradezu als eigentlichen Sinn der Kodizes. Hauptsächlich handelt es sich dabei um die Themen „Geschenkannahme“, „Nebenbeschäftigung“, „Befangeneheit“ und „Verschwiegenheit“.

Resümee

Ein *Code of Conduct* ist mehr als eine Anleitung zur Korruptionsprävention. Mehrere internationale Beispiele zeigen, wie von einem generellen Werte-

gerüst des öffentlichen Dienstes Handlungsanleitungen für die MitarbeiterInnen abgeleitet werden können, die nicht nur der Korruptionsprävention, sondern auch der Stärkung der Identität des öffentlichen Dienstes und der Identifizierung mit diesem dienen können.

Ein auffälliger semantischer Unterschied zwischen den wertorientierten und den normativen Kodizes lässt sich feststellen. Die Begriffe Korruption oder Korruptionsprävention sind in den wertorientierten Kodizes kaum zu finden. Die damit in Zusammenhang stehenden Verhaltensanweisungen werden unter dem Begriff „*Interessenkonflikte*“ (conflict of interests) zusammengefasst.

Kodizes vermeiden den häufigen Verweis auf relevante Gesetzestexte. Viele Kodizes verzichten zur Gänze auf das Zitieren von rechtlichen Quellen. Diese werden zum einen als bekannt vorausgesetzt und zum anderen sollen Codes of Conduct keinen rechtlichen Charakter haben, sondern vielmehr „*gesetzesausfüllend*“ und „*-ergänzend*“ wirken. Sie sollen die gesetzlichen Vorschriften für das integere Verhalten der öffentlich Bediensteten ausreichend konkretisiert, überschaubar und unter Beachtung der Lebenswirklichkeiten in eine verständliche Sprache übertragen.

Bei der Darstellung der Interessenkonflikte ist besonderer Wert auf eine *verständliche Sprache, die Konkretisierung und die Beachtung der Lebenswirklichkeit der AdressatInnen* zu legen. Dies bedeutet, dass die relevanten gesetzlichen Grundlagen zwar als Basis für die Kodizes herangezogen werden können, der Schwerpunkt jedoch eindeutig auf den Beispielen

und konkreten Vorgaben liegen sollen. Kodizes, welche die Elemente der Interessenskonflikte nicht ausreichend beschreiben und mit Vorgaben versehen, können den Eindruck erwecken, dass nicht einmal für die VerfasserInnen klar ist, ab wann z.B. die Annahme von Geschenken bedenklich bzw. verboten ist.

Die Betrachtung des Code of Conduct als ausschließliches Instrument zur Korruptionsprävention führt schnell zu folgender Problematik: Die geläufige Definition von Korruption besagt, dass es sich um die missbräuchliche Nutzung verliehener Macht zur Erreichung eines eigenen oder fremden Vorteiles handelt. Damit lassen sich die Geschenkannahmen, Nebenbeschäftigungen etc. gut einordnen. Sind mit dieser Definition jedoch z.B. auch Interventionen von LehrerInnen zugunsten oder ungunsten von SchülerInnen zufrieden stellend abgedeckt? Oder „unfreundliches“ Verhalten Bediensteter öffentlicher Verwaltungen gegenüber Menschen mit Migrationshintergrund? Diese zwei zufällig ausgewählten Beispiele zeigen deutlich, dass Korruptionsbekämpfung alleine für einen umfassenden Code of Conduct nicht ausreicht. Die Definition von ethischem Verhalten sollte Bestandteil von modernen Codes of Conduct sein. Gemäß UNO-Übereinkommen sind dies zumindest Integrität, Ehrlichkeit und Verantwortlichkeit.

Ein ausführlicherer Artikel zum Thema kann bei prorok@kdz.or.at bestellt werden.

