

---

## **Korruptionsprävention in Zeiten der Krise?**

### **Workshop 4: Ethikbehörden für die öffentliche Verwaltung?**

Joseph E. Gangloff

*Köln, 22. – 23. November 2010*

#### Zusammenfassung:

Dieser Vortrag bezieht sich auf den inhärenten Nutzen und Schwierigkeiten des strukturellen Aufbaus der Leitung eines Ethikprogramms in der Regierungsexekutive der Vereinigten Staaten, insbesondere im Kontext der Ausbildung, des Monitorings, und der laufenden Verwaltung. Die Diskussion identifiziert positive und negative Auswirkungen, die in ein Gleichgewicht gebracht werden müssen, um die Struktur eines Ethikprogramms zu entwickeln und zu pflegen; dies muss eine Struktur sein, die in einer solchen Weise ausgestaltet ist, dass sie die Entwicklung eines konsequenten, fairen und gerechten Ethikprogramms ermöglicht, welches öffentliches Vertrauen in die Integrität der Entscheidungsprozesse der Regierung fördert.

In den Vereinigten Staaten ist das Fundament für das Ethikprogramm der Exekutive ein Netzwerk von regelbasierten Vorschriften, die auf straf- und zivilrechtlichen Gesetzen, Verwaltungsregulierungen, und Verordnungen des Präsidenten aufgebaut sind. Die Anforderungen legen die Parameter für die Verwaltung des Ethikprogramms sowie Gesetze und Verhaltensregeln für Regierungsangestellte fest. Die Administration des Programms erfordert langfristige Planung und Monitoring sowie Beachtung der laufenden Alltagsaufgaben.

Die Behörde für Regierungsethik der Vereinigten Staaten, die von einem vom Präsidenten ernannten Direktor geleitet wird, ist die Hauptverwaltung, die die Politikrichtlinien festlegt, Beratungsleistungen und Ausbildungen anbietet, und die Umsetzung relevanter Gesetze und Regulierungen kontrolliert. Allgemein gesprochen, werden Programmmaßnahmen gestaltet, um Interessenkonflikte auf Seiten der Exekutivmitarbeiter zu vermeiden und eine einheitliche Auslegung und Anwendung von Ethikgesetzen und -regeln zu gewährleisten. Die Behörde für Regierungsethik konzentriert sich mehr auf die Verwaltung des Ethikprogramms auf Behördenebene als auf Ermittlungen und Vollzugsmaßnahmen gegen Einzelpersonen. Die zentralisierte Struktur soll eine konsequente Umsetzung eines Grundsatzprogramms unterstützen, welches ungefähr vier Millionen Mitarbeiter über die etwa 130 Komponenten der Exekutive erreicht.

Während es eine zentralisierte Aufsicht über das Programm gibt, trägt der oder die Leiter/in jeder Behörde die endgültige Verantwortung, das Ethikprogramm auf Behördenebene durchzuführen; laufende Umsetzung des Programms und Unterstützung der Mitarbeiter wird von der Behörde geleistet. Jede/r Leiter/in einer Komponente ist verantwortlich für den Erfolg des Programms innerhalb

der Behörde, und die Vorschriften legen fest, dass eine qualifizierte Person in der Behörde bestimmt werden muss, die sich um die alltäglichen Aufgaben des Programms der Behörde kümmert. Je nach Größe der Behörde und anderer relevanter Faktoren kann das „Ethik-Personal“ einer Behörde nur zwei oder mehrere hundert Mitarbeiter haben.

Alles in allem arbeitet ein Netzwerk von ungefähr fünftausend Ethikbeamten über die gesamte Exekutive verteilt in Zusammenarbeit mit der Behörde für Regierungsethik in der Programmadministration. Die meisten alltäglichen Aktivitäten der Hauptverwaltung sind auf die Beratung und Unterstützung der Ethikbeamten ausgerichtet, die wiederum verantwortlich für das Angebot direkter Hilfe für die Mitarbeiter sind und die Anforderungen des Programms auf Behördenebene ausführen.

Zu den wichtigsten und hochrangigen Aufgaben der Hauptverwaltung gehört die Administration des umfassenden Systems zur finanziellen Offenlegung. Für ihre hochrangigsten Beamten werden diese Berichte öffentlich zugänglich gemacht. Ein besonders beachtenswertes Merkmal des Systems ist die Vorschrift, dass Berichte über finanzielle Offenlegungen von vom Präsidenten ernannten und vom Senat bestätigten Beamten als Teil des Nominierungsprozesses von der Behörde für Regierungsethik überprüft und beglaubigt werden müssen.

Ein Schlussstein des grundlegenden Rahmens ist die Programmprüfung und -evaluierung der Programmumsetzung vor Ort. Der Ansatz der Aufsicht durch die Behörde für Regierungsethik bei den Monitoringmaßnahmen, die andere Behörden selbst durchführen, integriert traditionelle Rechts- und Verwaltungsvorschriften zur Compliance in einen umfassenderen Rahmen einer „Kultur der Ethik“; dieser Ansatz signalisiert den Wechsel von einer Haltung des „command and control“ zu einem kooperativeren, weniger konfrontativen Ansatz, der Ownership von Ethikprogrammen auf Behördenebene fördert. Der Schwerpunkt liegt darauf, Behörden anzuregen, einen strategischen statt eines reaktionären Programmansatzes zu wählen. Das Leitprinzip ist die Erkenntnis, dass die Umsetzung und Pflege eines effektiven Ethikprogramms eine vorsichtige, kontinuierliche Bewertung des Programms, die Anerkennung der Herausforderungen und Lösungsansätze anderer Behörden, und die Entwicklung von auf die individuelle Behörde angepassten Strategien verlangt. Dieser Aufsichtsansatz wird als „beratendes Monitoring“ („consultative monitoring“) bezeichnet, um ihn von traditionelleren Prüfungsmodellen zu unterscheiden. Beratendes Monitoring betrachtet Compliance im größeren Zusammenhang der Erweiterung des gesamten Ethikprogramms durch Förderung des Dialogs, Verbreitung von vorbildlichen Praktiken, und einem Fokus auf die ethische Kultur einer Organisation.

Weil dauerhafte Effektivität eines Programms nur durch den Aufbau und die Pflege einer ethischen Organisationskultur erreicht werden kann, die die Bedeutung von Compliance anerkennt, besitzen fachliche Prüfungen nur eine begrenzte Aussagekraft. Programmziele müssen über bloße Compliance mit Minimalvoraussetzungen hinausgehen. Anstrengungen zu Monitoring und Begutachtung müssen von einer Reihe von Maßnahmen begleitet werden, um

eine effektive und geschlossene ethische Gemeinschaft zu fördern, mit dem Ziel, eine Kultur der Ethik in jeder Behörde zu stärken.

Kurz gesagt, die Arbeit der Behörde für Regierungsethik konzentriert sich auf die Bereitstellung vier entscheidender Funktionen: erstens, klare Standards zu entwickeln und zu verbreiten; zweitens, tagtäglich Orientierung, Beratung, und andere Unterstützung für Beamte bereitzustellen, die für die Programmadministration verantwortlich sind; drittens, Ausbildungskurse, Lehrmaterial, und Produkte zur Sensibilisierung bereitzustellen, um das Programm zu stärken; und viertens, die Umsetzung relevanter Gesetze und Regulierungen zu kontrollieren und zu beurteilen.

Da das Engagement von Führungskräften unerlässlich für ein erfolgreiches Ethikprogramm auf Behördenebene ist, setzt sich die Behörde für Regierungsethik dafür ein, die Diskussion zwischen Führungskräften der Exekutivbehörden und der ethischen Gemeinschaft zu verstärken. Konkrete Maßnahmen von Führungskräften in den Behörden zur Unterstützung eines Ethikprogramms stellen sicher, dass die Mitarbeiter der Behörde die Bedeutung des Ethikprogramms würdigen, ihre eigene Verantwortung begreifen, und für die Einhaltung von Gesetzen und Regulierungen zu ethischem Verhalten zur Rechenschaft gezogen werden. Einfach gesagt: Während eine starke, formale Programmstruktur benötigt wird, ist die gemeinschaftliche Unterstützung von Führungskräften entscheidend.