

6 Führung

In diesem Kapitel wird der Begriff „Führung“ bzw. „Führungsstärke“ erläutert, der in der Empfehlung des Rates der OECD zu Integrität im öffentlichen Leben als ein wichtiger Grundsatz verankert wurde. Dabei wird beschrieben, wie Investitionen in integrale Führung dem Engagement für ethisches Verhalten Nachdruck verleihen können und wie dem Führungsnachwuchs schon früh ein integrierter Führungsstil vermittelt werden kann. Ein weiteres Thema ist die Frage, wie integrale Führungskräfte für den öffentlichen Dienst gewonnen und ausgewählt werden können. Zudem wird auf die Anreiz- und Rechenschaftsmechanismen eingegangen, mit denen integrale Führung gefördert werden kann. Abschließend werden die Herausforderungen aufgezeigt, die sich in bürokratischen Strukturen bei der Förderung eines integren Führungsstils stellen. Dabei geht es zum einen um die notwendige Flexibilität, um ethische Führung zu belohnen bzw. unethische Führung abzustrafen, und zum anderen um den Aufbau geeigneter Personalmanagementstrukturen, um ethisch handelnde Führungskräfte zu gewinnen und zu fördern.

6.1. Warum ist Führung wichtig?

Von führenden öffentlichen Amtsträger*innen wird erwartet, dass sie effektiv verwalten, Teams leiten, ihre Mitarbeiter*innen inspirieren und eine Kultur schaffen, in der Innovationen gefördert und die Werte des öffentlichen Dienstes – einschließlich hoher Integritäts- und Ethikstandards – eingehalten werden. Führungskräfte spielen eine wichtige Rolle dabei, für integriertes Verhalten zu werben und Integrität aktiv zu gestalten und zu steuern. Denn schließlich sind es die Führungskräfte, die die Ressourcen für Integritätssysteme verteilen, diese Systeme zu Prioritäten erklären, ihre Koordinierung gewährleisten und sie zu einem wichtigen Bestandteil der Verwaltung ihrer Organisation machen. Ohne engagierte Führungskräfte kann ein Integritätssystem seinen Zweck nicht erfüllen. Denn durch ihre persönliche Vorbildrolle hängt auch der Aufbau und die Festigung der Integritätskultur zu einem wesentlichen Teil von ihnen ab.

In ihrer Empfehlung zu Integrität im öffentlichen Leben fordert die OECD die Länder auf, „in Führungsstärke im Bereich Integrität [zu] investieren, um das Bekenntnis einer im öffentlichen Sektor tätigen Organisation zu Integrität unter Beweis zu stellen, insbesondere indem sie

- a) Führungsstärke im Bereich Integrität in das Profil von Führungskräften auf allen Ebenen einer Organisation aufnehmen, zu einem Kriterium für die Auswahl, Ernennung und Beförderung von Führungskräften machen und die Leistung von Führungskräften im Hinblick auf das öffentliche Integritätssystem auf allen Ebenen der Organisation bewerten,
- b) Führungskräfte in ihrer Rolle als moralisches Vorbild durch die Einrichtung klarer Mandate unterstützen, organisatorische Unterstützung (z. B. interne Kontrolle, Instrumente im Personalwesen und rechtliche Beratung) bereitstellen und regelmäßig Schulungen und Hilfestellung anbieten, um das Bewusstsein für ein angemessenes Urteilsvermögen in Bereichen, die Fragen der Integrität im öffentlichen Leben betreffen können, zu schärfen und diesbezüglich entsprechende Fähigkeiten aufzubauen,
- c) Rahmenbedingungen entwickeln, die die Führungsverantwortung für die Identifizierung und Minimierung von Risiken der Integrität im öffentlichen Leben fördern“ (OECD, 2017^[11]).

6.2. Was ist Führung?

Das Führungskonzept der OECD-Empfehlung bezieht sich hauptsächlich auf die administrative Leitung des öffentlichen Dienstes. Gewählte Politiker*innen, Minister*innen und ihre engsten Mitarbeiter*innen sind daher nicht Thema des Kapitels (vgl. Kapitel 1). Dennoch spielen sie für den Gesamtkontext eine wichtige Rolle, da sie den konkreten Handlungsspielraum der verwaltenden Führungskräfte häufig einschränken – z. B. wenn es darum geht, eine strategische Richtung vorzugeben, den Haushalt zu planen und Mittel zu verteilen oder die Bürger*innen bei politisch brisanten Fragen direkt einzubeziehen. Die Grenzen zwischen Politik und Verwaltung sind stets im Wandel und verlaufen je nach Staatsstruktur unterschiedlich.

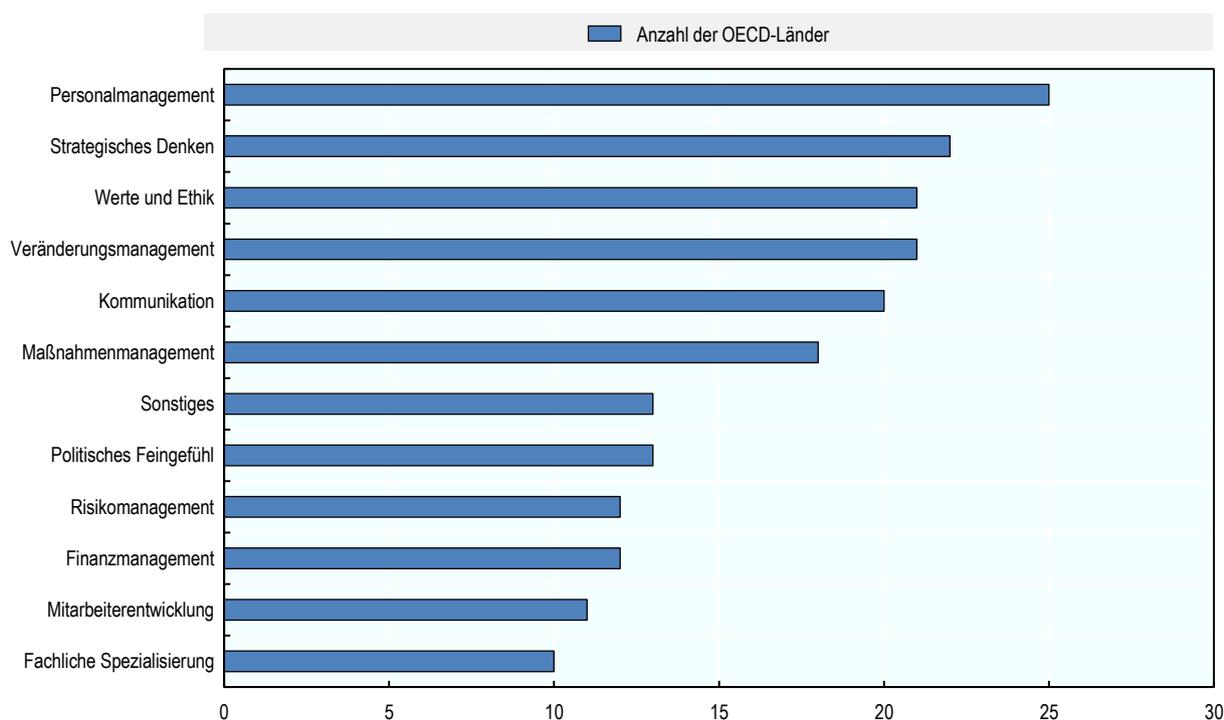
Die Förderung integrierter Führung verfolgt zwei große Ziele: Erstens soll sichergestellt werden, dass diejenigen, die in eine Führungsposition ernannt werden, ein integriertes Profil aufweisen, d. h. dass sie eine ethische Grundhaltung haben und die nötigen Kompetenzen besitzen, entsprechend dieser Grundhaltung zu führen. Zweitens sollen diese Führungskräfte bei der Ausübung ihrer Funktion als Impulsgeber für Integrität unterstützt werden. Um diese Ziele zu erreichen, kann sich der öffentliche Dienst verschiedener Instrumente und Mechanismen bedienen. Damit integrierte Führung auch in der Praxis funktioniert, müssen in jedem Fall folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

- Integre Führung wird als Eigenschaft und Führungsstil anerkannt und im Führungsnachwuchs schon früh gefördert.
- Es sind Mechanismen vorhanden, um integre Führungskräfte zu gewinnen und auszuwählen.
- Integre Führung wird durch Anreiz- und Rechenschaftsmechanismen gezielt gefördert und belohnt.

6.2.1. Integre Führung wird als Eigenschaft und Führungsstil anerkannt und im Führungsnachwuchs schon früh gefördert

Um integre Führungskräfte heranzubilden, braucht es zunächst ein klares Verständnis davon, was integre Führung konkret bedeutet. In großen hierarchischen Systemen sind mit „Führung“ meistens diejenigen gemeint, die sich in den obersten Hierarchieebenen befinden. Die meisten OECD-Länder richten für diese Personen einen eigenen Höheren Dienst ein, der nach eigenen Regeln funktioniert. Für Bedienstete im Höheren Dienst gilt meist ein gemeinsamer Kriterienkatalog in Bezug auf Führungskompetenzen (siehe Abbildung 6.1). Er zeigt, welche Erwartungen an die Führungskräfte bei der Ausübung ihrer Tätigkeiten gestellt werden.

Abbildung 6.1. Kompetenzen für die Einstellung und Entwicklung hochrangiger Führungskräfte nach Bedeutung



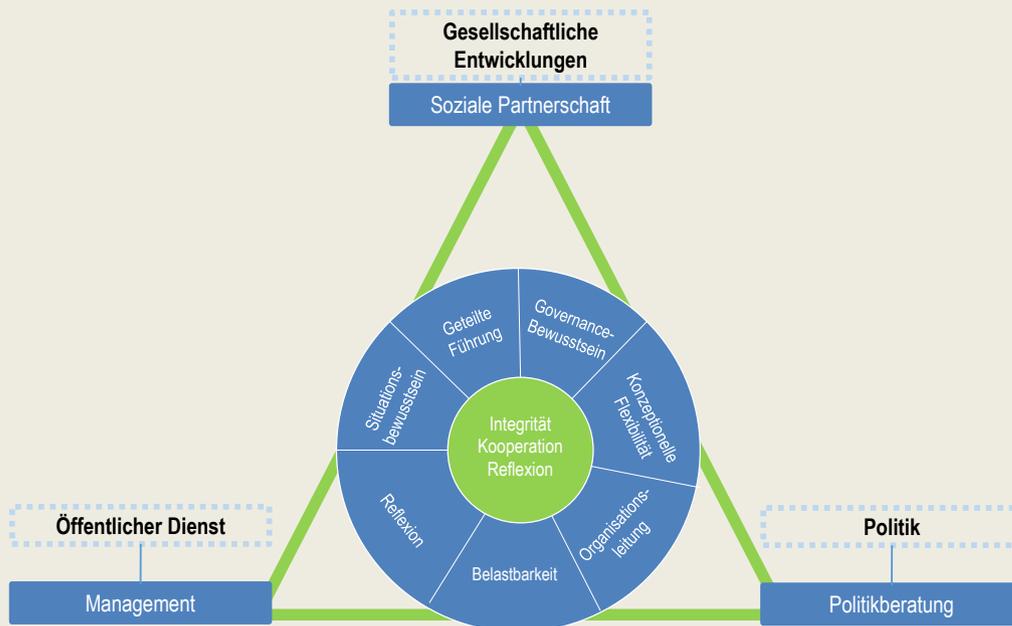
Quelle: OECD (2016^[2]).

Bei Führung geht es allerdings nicht nur um eine Position, sondern auch und vor allem um eine Eigenschaft und einen bestimmten Führungsstil. Unter Führungsstärke versteht man eine *Eigenschaft*, die jemand besitzt (z. B. „sie zeigte große Führungsstärke in der Sache“), bzw. eine Reihe von Schlüsselkompetenzen, die nötig sind, um andere zu überzeugen, zu motivieren und zu einem gewünschten Ergebnis zu führen. Zu diesen Schlüsselkompetenzen gehören u. a. Sachverstand, konzeptionelle Fähigkeiten sowie soziale und emotionale Intelligenz. Diese Fähigkeiten, die grundsätzlich jedes Mitglied eines Teams besitzen kann, werden in mehreren Kompetenzrahmen für öffentlich Bedienstete genannt (Kasten 6.1).

Kasten 6.1. Führungsvision für die öffentliche Verwaltung in den Niederlanden

Der niederländische öffentliche Dienst wünscht sich Führungskräfte, die besonnene politische Berater*innen, gut vernetzte Sozialpartner*innen und zugleich effektive Manager*innen sind.

Abbildung 6.2. Führungsvision für die öffentliche Verwaltung in den Niederlanden



Quelle: Der OECD zur Verfügung gestellte Informationen des Amtes für den Höheren Dienst, Niederlande.

In der Führungsvision werden die Eigenschaften hervorgehoben, die jede Führungskraft der öffentlichen Verwaltung besitzen sollte:

- **Integrität** – Die Führungskraft arbeitet ehrlich und bewusst im Interesse der Allgemeinheit, kümmert sich um gesellschaftliche Probleme und macht das in ihrer täglichen Arbeit sichtbar.
- **Kooperation** – Die Führungskraft arbeitet gut mit anderen zusammen, behält das große Ganze im Blick (und nicht nur ihr eigenes Arbeitsgebiet), sucht aktiv nach Möglichkeiten der Zusammenarbeit und des Zusammenwirkens und ist in der Lage, verschiedene Sichtweisen einzunehmen.
- **Reflexion** – Die Führungskraft besitzt die Fähigkeit zur Selbsterkenntnis, reflektiert auf der Grundlage ihres Wissens und praktischer Erfahrungen, stellt die richtigen Fragen und richtet ihr weiteres Vorgehen danach aus.

Quelle: Niederländisches Amt für den Höheren Dienst, Ministerium für Inneres und Königreichsbeziehungen.

Der *Führungsstil* ist genauso wichtig. Laut einer aktuellen Studie zum Verhalten von Führungspersonen, die von ihren Mitarbeiter*innen als ethisch handelnde Führungskräfte wahrgenommen werden, ist ein ethischer Führungsstil ein „sichtbar normengerechtes Verhalten im persönlichen Handeln und in der Interaktion mit anderen sowie die Förderung dieses Verhaltens bei den Geführten, und zwar durch Dialog, Bekräftigung und entsprechende Entscheidungen“ (Brown, M., L. Treviño und D. Harrison, 2005^[3]). Eine ethische Führungskraft verbindet zwei Eigenschaften in einer Person: Sie muss einerseits als eine *moral person*, d. h. als eine moralisch integre Person, wahrgenommen werden und gleichzeitig als *moral manager* fungieren (Treviño, L., L. Hartman und M. Brown, 2000^[4]).

Was den Aspekt *moral person* betrifft, wird von einer ethisch handelnden Führungskraft erwartet, dass sie hohe moralische Ansprüche an sich selbst stellt und ihre Entscheidungen eindeutig und sichtbar danach ausrichtet. Einer ethischen Führungskraft werden ganz bestimmte Eigenschaften und Verhaltensweisen zugewiesen, darunter Integrität, Ehrlichkeit und Vertrauenswürdigkeit bzw. richtiges Verhalten, Fürsorglichkeit, Aufgeschlossenheit und die Beherrschung moralischer Werte (Treviño, L., L. Hartman und M. Brown, 2000^[4]). Diese Eigenschaften und Verhaltensweisen spiegeln sich in ihren Entscheidungen wider. Ethische Führungskräfte werden als Personen wahrgenommen, die sich über ihre eigenen moralischen Standpunkte im Klaren sind und sich in einem ethischen Dilemma an ihren persönlichen Werten orientieren. Anders ausgedrückt: Sie halten ihr Wort. Darüber hinaus verhalten sich ethische Führungskräfte gegenüber den Geführten fair, loyal und vertrauenswürdig, was die Geführten dazu bewegt, das ethische Verhalten der Führungskraft nachzuahmen.

Die Aufgabe des *moral manager* ist es demgegenüber, die Mitarbeiter*innen zu ethischen Entscheidungen zu führen. Tabelle 6.1 zeigt die vier Funktionen eines *moral manager* (vgl. Kapitel 9).

Tabelle 6.1. Die vier Funktionen des *moral manager*

| | |
|--|--|
| Vorbildfunktion durch sichtbare Taten | Ethische Führungskräfte müssen sich darüber im Klaren sein, dass ihre Entscheidungen und ihr Verhalten auf eine bestimmte Art ausgelegt werden. Sie müssen Verhaltensweisen, die als Verstöße gegen die Normen und Werte ihrer Organisation gelten könnten, vermeiden und bei Bedarf in der Lage sein, die Gründe für ihre Entscheidungen und ihr Verhalten zu erklären (Heres, L. und K. Lasthuizen, 2012 ^[5] ; Treviño, L., L. Hartman und M. Brown, 2000 ^[4]). |
| Belohnung und Sanktion | Formelle Belohnungen und Sanktionen sind unabdingbar, um ethische Standards erfolgreich durchzusetzen. Diese Maßnahmen gelten dabei nicht nur für unmittelbar betroffene Einzelpersonen, sondern auch für die Einrichtung insgesamt. Die Anwendung dieser Instrumente sollte daher offen und für alle sichtbar geschehen. Wichtig ist hier allerdings, auf das richtige Gleichgewicht zwischen angemessener Bestrafung und der Wahrung von Respekt/der Vermeidung von Unmut zu achten. Darüber hinaus hat sich gezeigt, dass Sanktionen das selbstständige moralische Denken teilweise verdrängen und so das Gefühl vermitteln, dass Regeln über der Moral stehen – etwa nach dem Motto: „Wenn etwas nicht ausdrücklich verboten ist, muss es wohl in Ordnung sein.“ Neben formellen Schritten sind informelle Belohnungen (z. B. Anerkennung, Vertrauen, Status) und Sanktionen (z. B. Ächtung seitens Kolleg*innen und Führungskräften) deshalb genauso notwendig (Heres, L. und K. Lasthuizen, 2012 ^[5] ; Treviño, L., L. Hartman und M. Brown, 2000 ^[4]). |
| Kommunikation über Werte und Normen | Zur Kommunikation gehören offene Diskussionen über integrale Entscheidungen am Arbeitsplatz, die Erläuterung von Normen und Erwartungen sowie Orientierungshilfen für Personen, die sich in einem ethischen Dilemma befinden. Voraussetzung dafür ist eine offene Arbeitskultur, in der die Mitarbeiter*innen sich sicher genug fühlen, um ethische Dilemmata anzusprechen und sich über geeignete Kommunikationskanäle Rat einzuholen (Treviño, L., L. Hartman und M. Brown, 2000 ^[4]). |
| Stärkung von Mitarbeiter*innen | Ethische Führungskräfte sollten sich dafür einsetzen, ihre Mitarbeiter*innen an Entscheidungsprozessen zu beteiligen, und sie ermutigen, ihre Sichtweisen und Bedenken einzubringen. Außerdem sollten sie ihnen dabei helfen, realistische und motivierende Ziele zu setzen, sich Zeit für sie nehmen, sie coachen und ihnen individuelle Chancen zur Weiterentwicklung bieten (Heres, L. und K. Lasthuizen, 2012 ^[5]). |

Begreifen wir integrale Führung als eine Eigenschaft *und* als einen Stil, wird deutlich, dass hier vorausschauendes Denken gefragt ist. Um beim Führungsnachwuchs schon früh die Kompetenzen heranzubilden, die für integrale Führung notwendig sind, kann der Staat verschiedene Methoden anwenden. Nach der Theorie des sozialen Lernens erlernen wir unser Verhalten durch Nachahmung für uns glaubhafter und attraktiver Vorbilder (Bandura, 1986^[6]). So können die meisten ethisch handelnden Führungskräfte in der Tat ein Vorbild nennen, das sie zu Beginn ihrer Laufbahn nachhaltig prägte. Meistens handelte es sich dabei um jemanden, mit dem sie eng zusammenarbeiteten, wie z. B. eine*n direkte*n Vorgesetzte*n. „Wer im Lauf seines Berufslebens im unmittelbaren Umfeld eines ethisch positiven Vorbilds arbeitet, wird eher zu einer ethischen Führungskraft“ (Brown, M. und L. Treviño, 2006^[7]).

Integrale Führung ist also etwas, das früh beginnt und sich nur schwer abgrenzen lässt – der „Ton an der Spitze“ ist wichtig, entscheidend ist aber auch, Integrität auf allen Führungsebenen fest zu verankern. Dies zeigt auch, dass der wichtigste Ort für die Entwicklung integrierter Führungskräfte das Arbeitsumfeld und die tägliche Interaktion zwischen den Führenden und den Geführten ist. Ein*e *moral manager* muss die Entwicklung der eigenen Mitarbeiter*innen als eine Kernaufgabe begreifen und bewusst Zeit dafür einplanen, mit ihnen über solche Themen zu sprechen. Zwischen den zahlreichen Anforderungen eines hektischen

Arbeitsalltags kann dies sonst leicht untergehen. Um frühzeitig integre Führungskräfte heranzubilden, sollten öffentliche Einrichtungen die Mitarbeiter*innenentwicklung daher als eine Kernkompetenz von Führungskräften voraussetzen, die genauso wichtig ist wie das Erzielen von Ergebnissen. Außerdem sollten Führungskräfte darin geschult werden, wie sie ihre Mitarbeiter*innen weiterbilden und mit ihnen über ethische Fragen sprechen können.

Auch formelle Mentoring- und Coaching-Programme, bei denen die Mitarbeiter*innen mit einer Führungsperson einer höheren Stufe (bei der es sich nicht um die*den direkte*n Vorgesetzte*n handelt) oder Managementexpert*innen zusammenarbeiten, können eine Möglichkeit sein, ein passendes Vorbild zu finden. Im Rahmen solcher Programme können alle Fragen zu ethischer Führung beantwortet werden (im Kasten 6.2 sind ausgewählte Mentoring-Programme aufgeführt, die allerdings nicht gezielt Integrität zum Thema haben). Auch das Einbetten von Mentoring- und Coaching-Komponenten in bestehende Nachwuchsprogramme kann sinnvoll sein. Hier wechseln die Teilnehmenden nach dem Rotationsprinzip in verschiedene Positionen mit hohen ethischen Anforderungen und arbeiten dabei mit einer ethisch handelnden Führungskraft zusammen. Bei der Auswahl der potenziellen Mentor*innen, Coaches und Führungskräfte für die Programme sollte Integrität in jedem Fall ein wichtiges Kriterium sein.

Kasten 6.2. Coaching- und Mentoringprogramme zum Thema Führung

Der flämische öffentliche Dienst hat gemeinsam mit seinem niederländischen Pendant ein Schulungsprogramm ins Leben gerufen, um hochrangige Führungskräfte dazu auszubilden, Kolleg*innen zu coachen. Das grenzüberschreitende Coaching, das dadurch ermöglicht wird, bietet gleich mehrere Vorteile – darunter wertvolle Einblicke in den Erfahrungsschatz hochrangiger Führungskräfte aus verschiedenen Organisationen. Manchmal ist ein Blick von außen notwendig, um Wahrnehmungen zu hinterfragen und für einen vertraulicheren und offeneren Gesprächsrahmen zu sorgen. Mit einem länderübergreifenden Coaching ist beides möglich. Außerdem lernen die Teilnehmenden durch die gemeinsame Schulung auch die Gewohnheiten und den Regierungsstil ihrer Nachbarn kennen.

Die deutsche Bundesakademie für öffentliche Verwaltung hat ein Coaching-Zentrum aufgebaut, das verschiedene externe Coaches aus Wissenschaft und Privatwirtschaft nach Bedarf an Führungskräfte im öffentlichen Dienst vermittelt. 2018 wurden rund 380 Einzel- und Teamcoachings in Anspruch genommen. Teilweise verfügen die Ministerien (z. B. das Auswärtige Amt) über ihre eigenen Coach-Pools und auch auf subnationaler/kommunaler Ebene wurden inzwischen mehrere solcher Pools aufgebaut.

In Belgien bietet das Trainingsinstitut der Föderalregierung TIFA Führungskräften ein Schulungsprogramm zu Lean Management, bei dem drei Lernmethoden zum Einsatz kommen: Online-Lernen, Präsenzveranstaltungen und intensives Coaching zu spezifischen Projekten.

Quelle: OECD (2017^[6]).

Bei allen Vorteilen des erfahrungsbasierten Lernens sind auch andere Lernformate geeignet, Führungskompetenzen im Bereich Integrität zu vermitteln. In Präsenz- und Online-Lernmodulen können Integritätsstandards und das Integritätssystem des öffentlichen Dienstes von verschiedenen Seiten beleuchtet werden, um ein gemeinsames Verständnis darüber zu entwickeln, welche Integritätspflichten es für Führungskräfte gibt und welche Mechanismen und Instrumente ihnen zur Verfügung stehen, um diesen Pflichten nachzukommen (vgl. Kapitel 8). Ein solcher wissensbasierter Ansatz kann durch Fallstudien über ethische Dilemmasituationen aus dem echten Arbeitsleben von Führungskräften ergänzt werden, um zu zeigen, wie ethische Urteilsbildung in der Praxis funktioniert. Fallstudien sind nicht nur dafür geeignet, junge Nachwuchsführungskräfte auf ihre wichtige Rolle bei der Integritätssicherung vorzubereiten, sondern können auch für Führungskräfte hilfreich sein, die erst vor kurzem Teil der Organisation geworden sind und möglicherweise noch nicht mit den ethischen Problemstellungen ihrer neuen Position vertraut sind.

Auch Module zum Konzept des *moral manager* können in das Schulungsprogramm für Führungskräfte aufgenommen werden. Wie bereits erläutert, ist ein *moral manager* eine Führungsperson, die eine Vorbildfunktion ausübt, ethische Fragen offen anspricht, ethisches Verhalten belohnt und die Mitarbeitenden dazu befähigt, ethische Entscheidungen zu treffen. Um zu einem *moral manager* zu werden, können Führungskräfte gemeinsam mit Kolleg*innen üben, wie man über ethische Urteilsfindung diskutiert, und sich verschiedene Kommunikationstechniken aneignen, um die Mitarbeiter*innen darin zu bestärken, als Vorbilder sichtbar zu werden.

6.2.2. Es sind Mechanismen vorhanden, um integre Führungskräfte zu gewinnen und auszuwählen

Von Führungskräften wird ein sichtbar integriertes Verhalten erwartet – dies ist ein wichtiges Kriterium für ihre Auswahl, Beförderung und Leistungsbewertung. Damit dieser Kompetenzanspruch auch in der Praxis funktioniert, muss sorgfältig überlegt werden, wie sich integriertes Verhalten nachweisen und bewerten lässt. Der Kompetenzrahmen der Regierung von New South Wales in Australien gliedert sich z. B. in fünf Integritätsebenen, zu denen jeweils verschiedene Verhaltensweisen aufgeführt sind (Tabelle 6.2).

Tabelle 6.2. Integres Verhalten: ein Rahmen zur Bewertung von Integrität in New South Wales (Australien)

| Elementar | Mittel | Kompetent | Fortgeschritten | Sehr fortgeschritten |
|--|--|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Verhält sich ehrlich, ethisch korrekt und professionell • Nutzt Gelegenheiten, um Anforderungen an ethisches Verhalten zu klären • Ermittelt und befolgt für die jeweilige Rolle geltende Gesetze, Vorschriften, Richtlinien, Leitlinien und Verhaltenskodizes • Weist auf Fehlverhalten, rechtswidrige und unangemessene Handlungen hin • Meldet augenscheinliche Interessenkonflikte | <ul style="list-style-type: none"> • Vertritt die Organisation auf ehrliche, ethisch korrekte und professionelle Weise • Fördert eine Kultur der Integrität und Professionalität • Versteht und befolgt Gesetze, Vorschriften, Richtlinien, Leitlinien und Verhaltenskodizes • Erkennt und meldet Fehlverhalten, rechtswidrige und unangemessene Handlungen • Meldet und bewältigt augenscheinliche Interessenkonflikte | <ul style="list-style-type: none"> • Vertritt die Organisation auf ehrliche, ethisch korrekte und professionelle Weise und bewegt andere dazu, dies ebenso zu tun • Beweist Professionalität bei der Förderung einer Integritätskultur innerhalb des Teams/Referats • Übernimmt eine Vorbildfunktion für andere und erkennt und erklärt ethische Problemstellungen • Stellt sicher, dass andere mit dem Rechts- und Politikrahmen, in dem sie sich bewegen, vertraut sind • Ergreift Maßnahmen zur Vorbeugung von Fehlverhalten, rechtswidriger und unangemessener Handlungen | <ul style="list-style-type: none"> • Lebt höchste ethische Verhaltensstandards vor und stärkt sie in anderen • Vertritt die Organisation auf ehrliche, ethisch korrekte und professionelle Weise und geht als Vorbild für andere voran • Stellt sicher, dass andere mit den praktischen Aspekten des Rechts- und politischen Rahmens, in dem sie sich bewegen, hinreichend vertraut sind • Setzt sich innerhalb der Organisation und im Umgang mit externen Akteuren für eine Kultur der Integrität und Professionalität ein • Überwacht ethische Praktiken, Standards und Systeme und sorgt für deren Anwendung • Ergreift bei gemeldeten Verstößen gegen Rechtsvorschriften, Richtlinien und Leitlinien entsprechende Maßnahmen | <ul style="list-style-type: none"> • Befürwortet und verteidigt höchste ethische und professionelle Verhaltensstandards • Treibt innerhalb der Organisation, in ressort- und rechtskreisübergreifenden Angelegenheiten wie auch außerhalb des öffentlichen Dienstes eine Kultur der Integrität und Professionalität an • Definiert, kommuniziert und evaluiert ethische Praktiken, Standards und Systeme und sorgt für deren Anwendung • Schafft und fördert ein Arbeitsklima, in dem sich die Mitarbeiter*innen trauen, augenscheinliche Verstöße gegen Rechtsvorschriften, Richtlinien und Leitlinien zu melden, und stellt eine schnelle und sichtbare Reaktion auf solche Meldungen sicher |

Quelle: Adaptiert von der New South Wales Government Public Service Commission, *The NSW Public Sector Capability Framework* www.psc.nsw.gov.au/workforce-management/capability-framework/access-the-capability-framework/the-capability-framework (Abruf: 22. Februar 2020).

Auch in die einzelnen Schritte des Auswahlverfahrens für Führungskräfte lässt sich eine Integritätskomponente einbauen – angefangen bei Stellenbeschreibung und -ausschreibung. Stellensuchende suchen Arbeitgeber mit einem ähnlichen Werteprofil. Wird Integrität von Anfang an als ein wichtiger Teil der Arbeitskultur beworben, fällt es leichter, die richtigen Kandidat*innen anzuwerben. In Chile ist Integrität ein Kernelement des Einstellungsverfahrens für Führungskräfte im öffentlichen Dienst. Um die Bedeutung von Integrität zu unterstreichen, müssen alle Kandidat*innen nach ihrer Auswahl ein Integritätstraining durchlaufen.

In manchen OECD-Ländern werden vorab Zuverlässigkeits- und Integritätsprüfungen durchgeführt, um Bewerber*innen mit hohem Integritätsrisiko auszuschließen (Kasten 6.3). Diese Prüfungen können erfolgen, noch bevor überhaupt die Fähigkeiten und Kompetenzen geprüft werden. Sicherzustellen, dass eine solche Vorabprüfung wirksam ist, bleibt allerdings eine Herausforderung. Über die Genauigkeit und Zuverlässigkeit solcher integritätsbezogener Prüfungen herrscht derzeit noch Uneinigkeit (Martini, 2012^[9]). Es empfiehlt sich daher, die Integrität der Kandidat*innen auf mehreren Stufen des Auswahlverfahrens zu prüfen.

Kasten 6.3. Kompetenzrahmen der Europäischen Kommission für hochrangige Führungskräfte

Der Kompetenzrahmen der Europäischen Kommission für hochrangige Führungskräfte sieht eine eigene Personalmanagementkompetenz vor. Dabei geht es um die Fähigkeit, andere auf der Grundlage der Vision der betreffenden Einrichtung nachhaltig zu inspirieren, die Vision und die Werte der Einrichtung nach außen zu tragen und auszustrahlen und anderen durch das eigene Verhalten ein Vorbild zu sein. Die Fähigkeit, andere zu inspirieren, wird als Teil des Auswahlverfahrens im Rahmen eines eintägigen Assessment-Centers getestet, das von einer externen Personalberatung organisiert wird. Integrität ist darüber hinaus ein wesentlicher Bestandteil der jährlichen Beurteilung, der alle Bediensteten unterzogen werden und die der Bewertung ihrer „Befähigung, Leistung und dienstliche[n] Führung“ dient (Artikel 43 des Statuts).

2002 startete die Kommission ein Programm für regelmäßiges 360-Grad-Feedback und eine passgenaue Weiterbildung hochrangiger Führungskräfte. Dieses Feedback ist für die Betroffenen eine wichtige Möglichkeit zu eruieren, wie sie auf nachrangige Führungskräfte, gleichrangige Bedienstete („Peers“) und andere Mitarbeiter*innen wirken. Der dazugehörige Fragebogen befasst sich mit verschiedenen Kompetenzen und Führungsqualitäten wie Dienst an der Öffentlichkeit, Verkörperung der Werte der Einrichtung und Ausübung einer Vorbildfunktion.

Quelle: Informationen der Generaldirektion Humanressourcen und Sicherheit der Europäischen Kommission.

Nicht alle Führungspositionen erfordern das gleiche Maß an ethischem Urteilsvermögen und folglich denselben Umfang an Vorabprüfungen. Bei Positionen, in denen sich gewisse ethische Herausforderungen stellen, können die Kandidat*innen im Rahmen von Übungen getestet werden, die den ethischen Problemstellungen ähneln, denen sie im Berufsalltag begegnen dürften. So können sie ihre persönlichen Wertvorstellungen und ihre ethische Urteilskompetenz zeigen. Positionen, in denen ethische Herausforderungen seltener vorkommen, könnten als Durchgangsstufe betrachtet werden, auf der die Bediensteten ihre Führungsstärke im Bereich Integrität unter Beweis stellen können. So können die Führungskräfte ein persönliches Integritätsprofil aufbauen, das bei künftigen Personalentscheidungen herangezogen und beurteilt wird. Welche Anforderungen für spezifische Funktionen auf den obersten Politik- und Verwaltungsebenen angemessen sind, wird in Kapitel 1 näher erläutert.

Die Prüfung der Integrität, des ethischen Urteilsvermögens und anderer Werte wird in einigen Ländern bereits praktiziert, entweder im gesamten öffentlichen Dienst oder nur in bestimmten Einrichtungen (im Fall von Australien z. B. im Geheimdienst und in den nationalen Sicherheitsbehörden). Dieses komplexe Unterfangen muss von qualifizierten Fachleuten mit psychologischer Expertise begleitet werden. Ressort- und Personalleiter*innen verfügen meistens nicht über die nötigen Fähigkeiten, vor allem wenn es um Positionen mit höheren ethischen Anforderungen geht. Folgende Beispiele von Methoden, die in einigen

öffentlichen Einrichtungen schon eingesetzt wurden, sollen eine Anregung dafür bieten, wie diese Aufgabe bewältigt werden kann:

- Verwendung einheitlicher Lebenslaufformate, durch die geeignete Kandidat*innen anhand verschiedener Integritätskriterien herausgefiltert werden können
- Durchführung von Vorabintegritätsprüfungen (z. B. online), Persönlichkeitstests oder ähnlichen Analysen als erster Schritt in der Vorauswahl und/oder als Input für die endgültige Entscheidung
- Aufforderung der Kandidat*innen, über ethische Vorbilder in ihrem bisherigen Werdegang zu reflektieren, und/oder Frage nach ethischen Dilemmata, mit denen sie konfrontiert wurden und wie sie darauf reagierten
- Durchführung situativer Beurteilungstests und Fragen, bei denen die Kandidat*innen mit einer ethisch ambivalenten Situation konfrontiert werden, die sie gegenüber den Befragern ethisch aufschlüsseln sollen
- Rollenspiele und Gamification im Rahmen eines Assessment-Centers
- Einholen von Referenzen, einschließlich Fragen zum ethischen Entscheidungsverhalten und der Einschätzung ehemaliger Kolleg*innen zum Charakter und der ethischen Führungskompetenz des*der Bewerber*in
- Stellen von Fragen, anhand deren die Kandidat*innen ihr Bewusstsein für ethisches Führungsverhalten unter Beweis stellen und beispielhaft vorführen können (in Anerkennung der Tatsache, dass integre Führung nicht nur ein moralisch einwandfreies Verhalten beinhaltet, sondern auch bedeutet, eine aktive Vorbildfunktion auszuüben, mit Mitarbeiter*innen über ethische Fragen zu kommunizieren, ethisches Verhalten durch Belohnungen und Sanktionen zu fördern und den Mitarbeiter*innen einen angemessenen Spielraum und gleichzeitig eine Orientierungshilfe für ihre ethischen Entscheidungen zu geben)

6.2.3. Integre Führung wird durch Anreiz- und Rechenschaftsmechanismen gezielt gefördert und belohnt

Wenn eine Führungskraft herangebildet und mit ihrem Amt betraut wurde, muss sie anschließend in ihrer Integritätsführungsfunktion unterstützt und bestärkt werden. Da ethische Entscheidungen maßgeblich von der jeweiligen Situation und vom gesellschaftlichen Kontext abhängen, müssen hochrangige Führungskräfte, Integritätsbeauftragte, Personalleiter*innen und grundsätzlich alle, die im öffentlichen Dienst eine leitende Position innehaben, gemeinsam die richtigen Voraussetzungen dafür schaffen, dass aus einer integren Person auch eine integre Führungskraft wird.

Dazu bieten sich Leistungsvereinbarungen und Leistungsbewertungen an. Damit integre Führung gefördert und auch belohnt wird, muss nicht nur berücksichtigt werden, *was* eine Führungskraft erreicht hat, sondern auch, *wie* sie es erreicht hat:

- Bei der Frage nach dem *Was* könnten z. B. konkrete Ergebnisse und Ziele im Zusammenhang mit Integrität definiert werden. Beispiele wären die Umsetzung bestimmter Reformen oder Verbesserungen des Integritätssystems, die Einführung neuer Standards oder eine neue Art der Akteursbeteiligung zur Verbesserung von Transparenz und Integrität. Diese Vorhaben könnten in einer Leistungsvereinbarung als spezifische Ziele festgelegt werden.
- Was das *Wie* betrifft, wird Integrität (bzw. ein ähnliches Konzept) häufig als eine Verhaltenskompetenz beurteilt. Führungskräfte sollten dazu Beispiele nennen, *wie* sie im abgelaufenen Leistungszeitraum integre Führung gezeigt haben, und zwar sowohl in Bezug auf eigene ethische Entscheidungen als auch in Bezug auf die ethische Führung ihrer Mitarbeiter*innen. Bei dieser Beurteilung könnten auch die Ergebnisse aus 360-Grad-Bewertungen und Mitarbeiter*innenumfragen einbezogen werden. So erfahren die Führungskräfte, wie sie von anderen wahrgenommen werden, d. h. ob sie als ethisches Vorbild gesehen werden und ob sich ihre Mitarbeiter*innen sicher fühlen, wenn sie ihnen gegenüber Integritätsbedenken äußern.

Die Integritätskomponente der Leistungsbewertungen sollte unbedingt mit Belohnungen und Sanktionen verbunden werden. Führungskräfte mit besonders hoher Integrität könnten für eine berufliche Weiterentwicklung und insbesondere Positionen mit hohen ethischen Anforderungen in Erwägung gezogen werden. Wer bei den Bewertungen schlechte Ergebnisse erzielt, sollte die Möglichkeit zur Weiterbildung erhalten oder bei schwerwiegenden Integritätsrisiken gegebenenfalls seiner Funktion enthoben werden.

6.3. Herausforderungen

Integre Führung ist im öffentlichen Dienst mit besonderen Herausforderungen verbunden, die sich u. a. aus der Schwere der ethischen Dilemmata, die es zu bewältigen gilt, und aus den fest abgegrenzten Personalstrukturen ergeben.

Der Auftrag, die Rolle und der Kontext, in dem öffentliche Einrichtungen arbeiten, stellt ihre Bediensteten häufig vor tiefe ethische Dilemmata. Aufgrund der staatlichen Befugnisse zur Rechtssetzung, zur Ausübung von Zwang und zur Kontrolle von Systemen und Verfahren, die sich (z. B. in den Bereichen Verteidigung, Gesundheit und Soziales) grundlegend auf die Gesellschaft auswirken, tragen öffentlich Bedienstete enorme Verantwortung, ethisch richtige Entscheidungen zu treffen. Auch die zunehmend verschwimmenden Grenzen zwischen Organisationen des öffentlichen Sektors und ihren komplexen Partnerschaften mit anderen Sektoren können zu ethisch heiklen Situationen führen. Führungskräfte im öffentlichen Dienst müssen daher über ein starkes Ethikbewusstsein verfügen und sollten sich stärker als *moral managers* begreifen.

Darüber hinaus sind die Personalstrukturen im öffentlichen Dienst meistens klar festgelegt, sodass es für Führungskräfte nicht immer einfach ist, Teams nach eigenen Einstellungs- und Leistungskriterien zusammenzustellen. Dadurch gibt es möglicherweise weniger Gelegenheiten, ethisches Verhalten zu belohnen bzw. unethisches Verhalten abzustrafen, sodass die Kommunikation und die Vorbildfunktion von Führungskräften noch wichtiger wird. Außerdem leiten Führungskräfte im öffentlichen Sektor oft sehr große und dezentrale Organisationen, deren Dienststellen im ganzen Land verteilt sind. Auch das birgt Integritätsrisiken und erschwert die Kommunikation und das Monitoring. Es ist daher von größter Bedeutung, dass die Mitarbeiter*innen den für sie geltenden Ethikrahmen genau kennen und dabei unterstützt werden, ethisch richtige Entscheidungen zu treffen.

Literaturverzeichnis

- Bandura, A. (1986), *Social Foundations of Thought and Action: A Social Cognitive Theory*, Prentice-Hall, Inc. [6]
- Brown, M. und L. Treviño (2006), "Ethical leadership: A review and future directions", *The Leadership Quarterly*, Vol. 17/6, S. 595-616, <https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2006.10.004>. [7]
- Brown, M., L. Treviño und D. Harrison (2005), "Ethical leadership: A social learning perspective for construct development and testing", *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, Vol. 97/2, S. 117-134, <https://doi.org/10.1016/j.obhdp.2005.03.002>. [3]
- Heres, L. und K. Lasthuizen (2012), "What's the Difference? Ethical Leadership in Public, Hybrid and Private Sector Organizations", *Journal of Change Management*, Vol. 12/4, S. 441-466, <https://doi.org/10.1080/14697017.2012.728768>. [5]
- Martini, M. (2012), "Overview of integrity assessment tools", *U4 Expert Answer*, U4 Anti-Corruption Resource Centre, Bergen, <https://www.u4.no/publications/overview-of-integrity-assessment-tools.pdf>. [9]
- OECD (2017), *OECD-Empfehlung des Rats zu Integrität im öffentlichen Leben*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity>. [1]
- OECD (2017), *Skills for a High Performing Civil Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264280724-en>. [8]
- OECD (2016), *Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Governments of OECD Countries*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/gov/survey-on-strategic-human-resources-management-2016.pdf>. [2]
- Treviño, L., L. Hartman und M. Brown (2000), "Moral Person and Moral Manager: How Executives Develop a Reputation for Ethical Leadership", *California Management Review*, Vol. 42/4, S. 128-142, <https://doi.org/10.2307/41166057>. [4]



From:
OECD Public Integrity Handbook

Access the complete publication at:

<https://doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2021), "Führung", in *OECD Public Integrity Handbook*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/145471d9-de>

Das vorliegende Dokument wird unter der Verantwortung des Generalsekretärs der OECD veröffentlicht. Die darin zum Ausdruck gebrachten Meinungen und Argumente spiegeln nicht zwangsläufig die offizielle Einstellung der OECD-Mitgliedstaaten wider.

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.