

# 5

## Gesamtgesellschaftlicher Ansatz

---

In diesem Kapitel wird der Begriff „gesamtgesellschaftlich“ erläutert, der in der Empfehlung des Rates der OECD zu Integrität im öffentlichen Leben als ein wichtiger Grundsatz verankert wurde. Im Kern geht es um die Frage, wie der öffentliche Dienst gemeinsam mit dem Privatsektor, der Zivilgesellschaft und Einzelpersonen eine Kultur der Integrität aufbauen kann. Insbesondere wird beleuchtet, wie der Staat Unternehmen dabei unterstützen kann, verantwortungsbewusst zu handeln und Bestechung zu verhindern. Zudem werden verschiedene Strategien vorgestellt, um die rechtlichen Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, dass zivilgesellschaftliche Organisationen eine interne Integritätssicherung gewährleisten können. Auf die Bedeutung von Sensibilisierungskampagnen und politischer Bildung wird ebenfalls eingegangen, wobei auch die wichtige Rolle des\*der Einzelnen unterstrichen wird. Des Weiteren wird thematisiert, wie festgefahrene gesellschaftliche Normen die Integrität im öffentlichen Dienst untergraben und wie der Staat mit einem gesamtgesellschaftlichen Ansatz dagegen vorgehen kann.

---

## 5.1. Warum ist ein gesamtgesellschaftlicher Ansatz wichtig?

Integrität im öffentlichen Leben ist nicht nur Sache von Behörden und anderen staatlichen Einrichtungen: Wir alle gestalten das gesellschaftliche Miteinander – sei es als Unternehmen, Zivilgesellschaft oder Privatperson. Mit unserem Verhalten stärken oder schwächen wir die Integrität in unserer Gesellschaft. Da Unternehmen, Zivilgesellschaft und Bürger\*innen im ständigen Austausch mit öffentlich Bediensteten stehen, sie eine entscheidende Rolle beim Setzen der öffentlichen Agenda spielen und öffentliche Entscheidungsprozesse stark beeinflussen, tragen sie auch eine Mitverantwortung für Integrität im öffentlichen Leben. Alle unsere Entscheidungen haben einen Effekt. Wer Zeug\*in von Korruption wird, kann entweder die Augen davor verschließen und so selbst zu einem Opfer von Korruption werden oder Verstöße als solche erkennen und sich aktiv für Integrität einsetzen.

In ihrer Empfehlung zu Integrität im öffentlichen Leben fordert die OECD die Länder auf, in „Zusammenarbeit mit dem Privatsektor, der Zivilgesellschaft und Einzelpersonen eine gesamtgesellschaftliche Kultur der Integrität im öffentlichen Leben [zu] fördern, insbesondere indem sie:

- a) im öffentlichen Integritätssystem die Rolle anerkennen, die der Privatsektor, die Zivilgesellschaft und Einzelpersonen spielen, wenn es um die Achtung von Werten der Integrität im Umgang mit dem öffentlichen Sektor geht, indem sie insbesondere den Privatsektor, die Zivilgesellschaft und Einzelpersonen zur Erhaltung dieser Werte als gemeinsame Aufgabe ermutigen,
- b) entsprechende Akteure an der Entwicklung, regelmäßigen Aktualisierung und Umsetzung des öffentlichen Integritätssystems beteiligen,
- c) die Gesellschaft auf die Vorteile von Integrität im öffentlichen Leben aufmerksam machen, die Toleranz für Verstöße gegen öffentliche Integritätsstandards abbauen und gegebenenfalls für Einzelpersonen und insbesondere in Schulen Kampagnen zur Förderung von politischer Bildung über Integrität im öffentlichen Leben durchführen,
- d) den Privatsektor und die Zivilgesellschaft in die zusätzlichen Vorteile von Integrität im öffentlichen Leben einbeziehen, die sich aus der Wahrung von Integrität im Geschäftsleben und bei gemeinnützigen Handlungen ergeben, und die aus guten Verfahrensweisen gewonnenen Erkenntnisse teilen und darauf aufbauen“ (OECD, 2017<sup>[1]</sup>).

## 5.2. Was ist ein gesamtgesellschaftlicher Ansatz?

Unter Integrität im öffentlichen Leben ist „die konsequente Ausrichtung und Befolgung von gemeinsamen ethischen Werten, Prinzipien und Normen zur Bewahrung des öffentlichen Interesses und dessen Bevorzugung gegenüber privaten Interessen im öffentlichen Sektor“ zu verstehen (OECD, 2017<sup>[1]</sup>). Ein gesamtgesellschaftlicher Ansatz zu Integrität im öffentlichen Leben bedeutet, dass sich Unternehmen, zivilgesellschaftliche Organisationen und Bürger\*innen verpflichten, im Kontakt mit der öffentlichen Verwaltung die ethischen Normen, Grundsätze und Werte der Gesellschaft einzuhalten. Wie diese Verpflichtung konkret aussieht, hängt von der gesellschaftlichen Rolle des jeweiligen Akteurs ab. Für Unternehmen kann es bedeuten, bei der Ausübung ihrer Geschäftstätigkeiten Umwelt- und Menschenrechtsnormen einzuhalten, ihren fairen Beitrag zum Steueraufkommen zu leisten, keine Bestechungsgelder anzubieten und sicherzustellen, dass ihre Lobbyarbeit mit den langfristigen Nachhaltigkeitszielen des Unternehmens übereinstimmt. Für zivilgesellschaftliche Organisationen kann es die Einhaltung öffentlicher Integritätsstandards bedeuten, wenn sie z. B. als Dienstleister auftreten oder sich für bestimmte politische Themen einsetzen. Für Einzelpersonen kann es bedeuten, die Vorschriften für den Umgang mit Amtsträger\*innen oder für den Zugang zu öffentlichen Geldern einzuhalten, beispielsweise indem sie öffentliches Eigentum schützen, keine Sozialleistungen erschleichen oder Steuern hinterziehen und beobachtete Korruptions- und Betrugsfälle melden.

Die folgenden Elemente sind wichtige Stellschrauben zur Förderung eines gesamtgesellschaftlichen Ansatzes:

- Unternehmen legen Integritätsstandards für den Umgang mit der öffentlichen Verwaltung fest und setzen diese um.
- Zivilgesellschaftliche Organisationen legen Integritätsstandards für den Umgang mit der öffentlichen Verwaltung fest und setzen diese um.
- Es werden Werte zur Stärkung der Integrität im öffentlichen Leben festgelegt, deren Einhaltung als gesellschaftliche Gemeinschaftsaufgabe betrachtet wird.
- Betroffene Akteure werden am Aufbau, an der Aktualisierung und an der Umsetzung des öffentlichen Integritätssystems beteiligt.

### **5.2.1. Unternehmen legen Integritätsstandards für den Umgang mit der öffentlichen Verwaltung fest und setzen diese um**

Die Rolle, die der Staat bei der Sicherung der öffentlichen Integrität in seinen Beziehungen mit den Unternehmen spielt, wird in internationalen Übereinkommen, Standards und Leitlinien anerkannt.<sup>1</sup> Durch entsprechende rechtliche Rahmenbedingungen kann der Staat gezielt darauf hinwirken, integrires Verhalten von Unternehmen gegenüber der öffentlichen Verwaltung zu fördern. Gemeint sind hier nicht nur Antikorruptionsmaßnahmen, sondern auch Regeln für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln, wie z. B. Vorschriften für den Schutz von Menschenrechten, Umwelt oder Verbraucherinteressen, oder internationale Arbeits- und Steuernormen sowie Corporate-Governance-Strukturen. Auch die Frage, wie sich Unternehmen durch Lobbyarbeit und Parteienfinanzierung am politischen Entscheidungsprozess beteiligen (z. B. durch „verantwortungsvolle Einflussnahme“), ist Teil der Unternehmenspolitik für Integrität im öffentlichen Leben.

Die übliche Praxis sind heute gesonderte Gesetzgebungsinitiativen zu Korruptionsbekämpfung, verantwortungsvollem unternehmerischem Handeln und Integrität im öffentlichen Leben, die in separaten Unternehmensrichtlinien und Maßnahmen münden. In vielen Ländern sind Unternehmen z. B. verpflichtet, ein Compliance-Programm zur Bekämpfung von Bestechung aufzulegen, das unternehmenseigene Antikorruptionsrichtlinien, Schulungsprogramme, Meldewege sowie Strukturen für Risikomanagement und Innenrevision umfasst. Beispielgebend waren dabei der US Foreign Corrupt Practices Act und der UK Bribery Act. Mit Sapin II führte Frankreich unlängst ein Gesetz ein, das Unternehmen dazu verpflichtet, ein Antikorruptionsprogramm zur Erkennung und Bewältigung von Korruptionsrisiken einzuführen; wer dem nicht Folge leistet, wird bestraft. Gleichzeitig wurde mit dem Gesetz die französische Antikorruptionsbehörde AFA eingerichtet. Setzt ein Unternehmen kein wirksames Antikorruptionsprogramm um, kann es dafür von der AFA zur Verantwortung gezogen werden, selbst wenn keine Korruption vorliegt. Darüber hinaus gibt es Gesetze, die Unternehmen dabei helfen sollen, verantwortungsvoll zu handeln. Aktuelle Beispiele sind hier der Modern Slavery Act in Australien (2018), das Loi de Vigilance (Gesetz zur unternehmerischen Sorgfaltspflicht) in Frankreich (2017) und der Modern Slavery Act im Vereinigten Königreich (2015).

Auch verantwortungsvolle Einflussnahme ist häufig Gegenstand von Gesetzestexten und Unternehmensrichtlinien. Hier geht es darum, Integrität im Zusammenspiel zwischen den Unternehmen und der öffentlichen Verwaltung sicherzustellen, insbesondere im Bereich der Lobbyarbeit und der Parteienfinanzierung, aber auch bei Wechseln zwischen Politik und Wirtschaft (Drehtüreffekt). Durch Rechtsvorschriften und politische Maßnahmen kann der Staat Unternehmen gezielt dazu anreizen, interne Richtlinien zu Lobbytätigkeiten, zur Parteienfinanzierung und zur Beschäftigung ehemaliger Amtsträger\*innen festzulegen. In Spanien werden Unternehmen durch einen entsprechenden Rechtsrahmen dazu gebracht, die Vorschriften zur Beschäftigung ehemaliger Amtsträger\*innen einzuhalten (Kasten 5.1). Auch in Kanada hat die Bundesbehörde für öffentliche Auftragsvergabe die Möglichkeit, Unternehmen bei Verstößen gegen das Bundeslobbygesetz von öffentlichen Aufträgen auszuschließen (Government of Canada, 2017<sup>[2]</sup>).

### Kasten 5.1. Rechtsrahmen für eine bessere Einhaltung der Vorschriften zur Beschäftigung ehemaliger Amtsträger\*innen in Spanien

Um Interessenkonflikte möglichst zu vermeiden, verschärfte Spanien mit dem Gesetz Nr. 9/2017 die Auskunftspflicht über die Beschäftigung hochrangiger Amtsträger\*innen. Danach gilt für hochrangige Bedienstete nach Austritt aus dem öffentlichen Dienst eine zweijährige Karenzzeit, in der sie keine Tätigkeit in der freien Wirtschaft aufnehmen dürfen, bei der sie unmittelbar mit ihrem früheren Zuständigkeitsbereich in Berührung kommen. Unternehmen, die Personen einstellen, die gegen dieses Verbot verstoßen, werden von öffentlichen Verträgen ausgeschlossen (sofern der Verstoß im Amtsblatt bekanntgegeben wurde). Der Ausschluss gilt für die gesamte Dauer der Beschäftigung der betreffenden Personen bis zu zwei Jahre nach ihrem Austritt aus dem öffentlichen Dienst.

Quelle: Informationen des Amts für Interessenkonflikte, 2019.

Zur wirksamen Sicherung von Integrität im öffentlichen Leben müssen Antikorruptionsmaßnahmen, verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln und verantwortungsvolle Einflussnahme ineinandergreifen. Um Überschneidungen und Lücken zu vermeiden, können daher politische Leitlinien darüber sinnvoll sein, wie diese unterschiedlichen Bereiche einander ergänzen. Der Gedanke dahinter beruht auf bewährten Verfahren aus dem Due-Diligence-Bereich bzw. der Erkenntnis, dass diese unterschiedlichen Funktionen innerhalb der Unternehmen nicht getrennt voneinander, sondern Hand in Hand arbeiten sollten. Die betreffenden Abteilungen und Funktionen müssen miteinander vernetzt werden – insbesondere die Personalabteilung, der operative Bereich und die Fertigung, die Rechtsabteilung, die Compliance- und Ethikbeauftragten, der Einkauf, die Vertriebs- und Marketingabteilung, die Abteilung für Außenbeziehungen, das Risikomanagement und die Revisionsabteilung sowie die Geschäftsleitung und der Vorstand/die Inhaber. Wie später noch weiter ausgeführt wird, kann der Staat versuchen, das Thema um den Blickwinkel einer „Integritätskultur“ zu erweitern, um die Umsetzung solcher Programme zu unterstützen.

Ein kohärenter Rechtsrahmen für Integrität im öffentlichen Leben ist nur ein Teil der Lösung, um integrires Verhalten in Unternehmen zu fördern. Die Umsetzung der Maßnahmen ist genauso wichtig. Ein erster Schritt kann hier die Sensibilisierung der Unternehmen für Integritätsstandards sein (vgl. Kapitel 4). Auch eine Kombination aus Sanktions- und Anreizmechanismen kann gut funktionieren, um die Umsetzung der Standards zu unterstützen. Sanktionen sollten wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein. Mögliche Formen sind z. B. Bußgelder, Inhaftierung, Beschlagnahme von Erträgen, Vertragsstrafen, Suspendierung oder Dienstenthebung, Verweigerung staatlicher Hilfen oder Schadenshaftung (UNODC, 2013<sup>[3]</sup>). Durch Anreize wird hingegen das Engagement eines Unternehmens für soziale Verantwortung belohnt, etwa durch eine Vorzugsbehandlung bei staatlichen Hilfen (z. B. Steuererleichterungen und Exportkrediten), zusätzliche Geschäftschancen (z. B. durch Erstellung einer Liste vertrauenswürdiger Unternehmen, die nachweislich gute Integritätspraktiken anwenden) oder mildere Sanktionen in anderen Bereichen (UNODC, 2013<sup>[3]</sup>).

Neben Sanktions- und Anreizregelungen kann der Staat auch Leitlinien einsetzen, um den Unternehmen dabei zu helfen, Compliance-Programme für Integrität gegenüber der öffentlichen Verwaltung auf den Weg zu bringen. Solche Programme können einen erheblichen Effekt haben: Daten belegen, dass zwischen Unternehmen mit einer klaren Nachhaltigkeitspolitik und der Wirtschaftsleistung ein starker Zusammenhang besteht (Clark, G., A. Feiner und M. Viehs, 2015<sup>[4]</sup>). Solche Unternehmen sind operativ besser aufgestellt und ihre Nachhaltigkeitspolitik wirkt sich positiv auf die Investitionen aus (Clark, G., A. Feiner und M. Viehs, 2015<sup>[4]</sup>).

Die Erfahrung der Vergangenheit zeigt allerdings, dass Compliance-Programme zur Bestechungsbekämpfung und zur Förderung von verantwortungsvollem unternehmerischem Handeln zu formalen Strukturen werden können, die nur mehr auf die starre Einhaltung von Vorschriften abzielen, anstatt eine echte Inte-

gritätskultur zu schaffen. Das bereits erwähnte Silodenken ist auch bei Compliance-Programmen ein Problem: Losgelöst von den Kernabteilungen des Unternehmens, werden sie häufig nur als Beiwerk gesehen. Viele halten Compliance-Programme für Kosmetik, bei der es hauptsächlich darum geht, sich einen „Konformitätsstempel“ zu holen und kostspielige Strafen zu vermeiden – anstatt darum, Probleme in der Unternehmenskultur anzupacken, die zu Integritätsverstößen führen (Langevoort, 2016<sup>[5]</sup>; Krawiec, 2003<sup>[6]</sup>). Aus der Verhaltenswissenschaft ist außerdem bekannt, dass ein zu starker Fokus auf Kontrolle und Sanktionen die innere Motivation für integrires Verhalten hemmen kann und die Bereitschaft für ethisches Verhalten dadurch abnimmt (Lambsdorff, 2015<sup>[7]</sup>).

Um Unternehmen dabei zu unterstützen, Compliance-Programme für Integrität im öffentlichen Leben systematisch in ihre Kernabläufe einzubinden, könnte die Politik den Blick stärker auf die Förderung einer „Integritätskultur“ richten. Der Fokus sollte nicht mehr allein auf der formellen Regeltreue liegen. Die Unternehmen sollten vielmehr dazu angeregt werden, informelle Aspekte ihrer Unternehmenskultur, die die Integrität im öffentlichen Leben beeinträchtigen könnten, zu ändern. Zu diesen Aspekten gehören z. B. die Vorbildfunktion und das Engagement der Unternehmensleitung, Vergütungs- und Bonusstrukturen, Mitsprachemöglichkeiten, interne Teamdynamiken und die Beziehungen zu externen Akteuren (Taylor, 2017<sup>[8]</sup>). In der Tabelle 5.1 sind Einzelheiten dazu aufgeführt.

**Tabelle 5.1. Die fünf Ebenen einer Kultur der Ethik**

<b>Ebene</b>	<b>Beschreibung</b>
Individuum	Ob eine Kultur der Ethik gefördert oder untergraben wird, hängt u. a. davon ab, wie die Leistung der Mitarbeiter*innen gemessen wird und wie diese belohnt werden. Wo Druck besteht, bestimmte Wachstumsziele um jeden Preis zu erreichen – nach dem Motto „der Zweck heiligt die Mittel“ –, ist unethisches Verhalten vorprogrammiert. Das Vergütungssystem ist deshalb ein guter Ansatzpunkt, um mit dem Aufbau einer ethischen Unternehmenskultur zu beginnen. Durch Initiativen zur Förderung von Vielfalt und Inklusion treten die Mitarbeiter*innen mit ihrer ganzen Persönlichkeit auf: Wer nicht das Gefühl hat, einen Teil seiner sozialen Identität verstecken zu müssen, um sich einer Leitkultur anzupassen, der sieht seine eigenen Werte weniger stark im Konflikt mit den Werten der Einrichtung und drückt sich selbstsicherer aus – wodurch ethische Bedenken eher geäußert werden.
Zwischen Individuen	Auch die Interaktion der Mitarbeiter*innen über verschiedene Hierarchieebenen hinweg ist für ein Unternehmen wichtig. Machtmissbrauch ist eine der Hauptursachen für eine ungesunde Unternehmenskultur. Wenn Entscheidungen über Beförderungen und Vergütungen ungerecht und politisch erscheinen, verlieren Aussagen zu den Unternehmenswerten an Bedeutung und die Mitarbeiter*innen beginnen, eigene Ziele zu verfolgen. Für eine Kultur der Ethik auf zwischenmenschlicher Ebene braucht es sinnvolle Schutzmechanismen, die es auch den Mitarbeiter*innen und betroffenen Akteuren mit der geringsten Machtstellung ermöglicht, Bedenken zu äußern und auf Missstände hinzuweisen. Führungskräfte müssen ihre besondere Rolle beim Aufbau einer Organisationskultur und bei der Einhaltung ethischer Standards anerkennen und lernen, sorgfältig mit ihrer Macht umzugehen.
Gruppe	Die Sozialisierung in Gruppen und der Aufbau zwischenmenschlicher Beziehungen sind wesentliche Eigenschaften unserer menschlichen Kultur. Im Arbeitsleben spielen in diesem Zusammenhang vor allem Teams und Gruppen von Mitarbeiter*innen eine Rolle. Da die geografische Verortung vieler Unternehmen und damit auch die räumliche Bindung der Belegschaft abnimmt, wird es immer schwieriger, eine einheitliche Unternehmenskultur festzulegen. Durch den Fokus auf ihre Teams kann die mittlere Managementebene auf einen Kulturwandel hinwirken, Teamdynamiken verändern und die Zusammenarbeit verbessern. Ein erfolgreiches Team zeichnet sich nicht nur durch klare Rollen und Aufgaben aus, sondern auch durch ein Gefühl der Sicherheit. Fühlen sich die Mitarbeiter*innen sicher dabei, Risiken einzugehen und eigene Ideen und Meinungen zu äußern, wird ein Team kreativer und erfolgreicher und handelt ethisch korrekter.
Zwischen Gruppen	Beim Aufbau einer Kultur der Ethik ist eine gute Beziehung zwischen den einzelnen Gruppen von großer Bedeutung. Wird ein Team gefeiert, dessen Erfolg möglicherweise auf fragwürdigem Verhalten beruht, wird ihm eine Macht verliehen, die nur schwer angreifbar ist. Dadurch können unternehmensweit Werte untergraben werden. Nachhaltigkeits- und Compliance-Teams müssen oft um Einfluss und Ressourcen kämpfen; sind ihre Mitglieder Teil einer Arbeitsgruppe mit mehreren Weisungslinien (Matrixorganisation), kann das die Rechenschaft schwächen.
Zwischen Unternehmen	Bei den meisten Diskussionen zum Thema Unternehmenskultur geht es hauptsächlich um interne Beziehungen. Mitarbeiter*innen haben allerdings auch ein sehr gutes Gespür dafür, wie ihr Arbeitgeber mit Lieferanten, Wettbewerbern und zivilgesellschaftlichen Akteuren umgeht. Die Schaffung starker, vertrauensvoller Beziehungen zu anderen Stakeholdern ist daher auch eine gute Investition in die eigene Unternehmenskultur. Außerdem müssen Unternehmen sicherstellen, dass ihre Unternehmenswerte und ihr Leitbild mehr sind als schöne Worte auf einer schicken Website. Wirtschaftlicher Erfolg und die Einhaltung wichtiger Werte sind kein Gegensatz. Gleichwohl bedeutet eine ethische Unternehmenskultur manchmal auch, auf ein lukratives Geschäft zu verzichten. Sicher ist, dass die Mitarbeiter*innen zur Kenntnis nehmen, wie sich ihr Unternehmen nach außen verhält.

Quelle: Taylor (2017<sup>[8]</sup>).

Der Staat kann Unternehmen dabei helfen, eine Ethikkultur zu schaffen, indem er diese Aspekte zu einem verpflichtenden Teil der Berichterstattung macht. Im Vereinigten Königreich und in den Vereinigten Staaten sehen die Finanzaufsichtsregeln z. B. vor, dass in die Prüfungsmechanismen eine „kulturelle Perspektive“ integriert wird. In den USA verpflichtet die Börsenaufsichtsbehörde FINRA beispielsweise Unternehmen dazu, über kulturelle Aspekte zu berichten, und auch das Office of the Comptroller of the Currency verpflichtet leitende Angestellte und Direktor\*innen von Banken dazu, zu beobachten, ob wichtige Zusagen im Zusammenhang mit kulturellen Aspekten eingehalten werden (Filabi, A. und C. Bulgarella, 2018<sup>[9]</sup>).

In immer mehr Ländern muss das Compliance-Programm eines Unternehmens zunächst extern geprüft werden, bevor das Unternehmen Zugang zu öffentlichen Aufträgen und anderen öffentlichen Gütern erhält. Wird eine solche Prüfung verlangt, sollte in den entsprechenden Leitlinien dennoch klargestellt werden, dass eine Zertifizierung weder das Risiko einer Integritätsverletzung beseitigt noch Immunität gegen eine Ermittlung oder die Verfolgung von Korruption bedeutet. So legt das Justizministerium des Vereinigten Königreichs in seiner Adequate Procedures Guidance den Unternehmen zwar eine externe Prüfung ihres Systems für Korruptionsbekämpfung nahe, gleichzeitig wird jedoch betont, dass eine Akkreditierung kein Wundermittel gegen unethisches Verhalten ist (Ministry of Justice, 2010<sup>[10]</sup>).

Bei kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) können externe Prüfungen schwieriger sein, weil sie vermutlich nicht in der Lage sind, solche Programme ohne zusätzliche Unterstützung umzusetzen. Da 99 % aller Unternehmen in den OECD-Ländern KMU sind und diese mehr als die Hälfte der Erwerbstätigen in der freien Wirtschaft beschäftigen (OECD, 2019<sup>[11]</sup>), könnte eine feinere Abstufung der Berichtspflichten sinnvoll sein, um unabhängig von Sektor und Branche alle Unternehmen einzubeziehen. Die Länder sollten prüfen, wie sie Sanktions- ebenso wie Anreizsysteme gezielter auf die Anforderungen von KMU abstimmen können und wie dies durch Informations- und Schulungsangebote ergänzt werden könnte.

### **5.2.2. Zivilgesellschaftliche Organisationen legen Integritätsstandards für den Umgang mit der öffentlichen Verwaltung fest und setzen diese um**

Organisationen der Zivilgesellschaft sind für die Förderung des Gemeinwohls enorm wichtig. Mit ihrer Zweckorientierung ist es zivilgesellschaftlichen Organisationen häufig gelungen, gesellschaftliche Probleme anzupacken, denen weder der Staat noch die Wirtschaft große Beachtung schenken. Die Rolle der Zivilgesellschaft hat sich in den letzten Jahren gewandelt und zivilgesellschaftliche Organisationen signalisieren aktiv ihren Wert als Vermittler, verbindende Kraft, Innovationstreiber sowie Dienstleister und Fürsprecher (Weltwirtschaftsforum und KPMG International, 2013<sup>[12]</sup>). Sie sind in nationalen und internationalen Angelegenheiten inzwischen eine wichtige Größe und arbeiten sowohl mit der Politik als auch mit der Wirtschaft zusammen, um wichtigen Herausforderungen gemeinsam zu begegnen.

Zur Ausübung ihrer Funktionen wird zivilgesellschaftlichen Organisationen oft ein Sonderstatus zuerkannt, der Steuerfreiheit und andere Vorteile beinhaltet und den Zugang zu öffentlichen Aufträgen ermöglicht. Darüber hinaus erhalten sie Gelder von Unternehmen oder Privatpersonen. Der Staat, die Wirtschaft und die breite Öffentlichkeit erwarten von ihnen, dass sie sich beispielhaft und integer verhalten, dass sie entsprechend ihrer Mission handeln und dass sie vertrauenswürdig sind. Integrität im öffentlichen Leben ist deshalb nicht nur für den Staat und die Unternehmen wichtig – sie spielt auch für die Legitimierung zivilgesellschaftlicher Organisationen eine wesentliche Rolle. Integritätsverletzungen und Verstöße gegen die Good Governance können sich negativ auswirken und die Legitimität zivilgesellschaftlicher Organisationen aus Sicht der Regierung und der Öffentlichkeit untergraben, wodurch die Nachhaltigkeit ihrer Tätigkeiten wie auch ihre Finanzierung gefährdet werden. Mit einem Integritätssystem garantieren diese Organisationen gegenüber öffentlichen und privaten Geldgebern, aber auch gegenüber der breiten Öffentlichkeit, dass alle erhaltenen Gelder kosteneffizient eingesetzt werden.

Um die Verwendung öffentlicher Integritätsstandards in zivilgesellschaftlichen Organisationen zu fördern, muss der Staat für einen klaren Rechtsrahmen für ihre Anwendung sorgen (vgl. Kapitel 13). Außerdem

kann der Rechtsrahmen gezielt dafür genutzt werden, integrires Verhalten zivilgesellschaftlicher Organisationen gegenüber öffentlichen Stellen zu fördern, z. B. indem Organisationen mit Rechtspersönlichkeit Antikorruptionsgesetzen unterworfen werden oder sie zu einer soliden Governance-Struktur verpflichtet werden. Diese Struktur kann klare Rechenschaftslinien, Integritätsstandards, Innenrevisions- und Risikomanagementmaßnahmen sowie Transparenz bei den Tätigkeiten und bei der Mittelverwendung beinhalten.

Neben rechtlichen und politischen Maßnahmen zur Förderung der Integrität zivilgesellschaftlicher Organisationen gegenüber der öffentlichen Verwaltung müssen sie auch wirksame Rechenschaftsmechanismen vorweisen. Die Grundsätze aus der Empfehlung zu Integrität im öffentlichen Leben der OECD (z. B. Standards, Führungsstärke, Kapazitätsaufbau, Offenheit und Risikomanagement) sind auch gut zur Integritätsicherung in zivilgesellschaftlichen Organisationen geeignet.

Ein konkretes Tool zur Stärkung ihrer Integrität ist der Global Standard for CSO Accountability, der von einer Gruppe zivilgesellschaftlicher Organisationen erarbeitet wurde, die auf das Thema Rechenschaft spezialisiert sind. Das Dokument umfasst zwölf Selbstverpflichtungen und bietet zivilgesellschaftlichen Organisationen eine Richtschnur zur Verbesserung ihrer Rechenschaftspraktiken (Tabelle 5.2).

**Tabelle 5.2. Die zwölf Selbstverpflichtungen des Global Accountability Standard**

Cluster A: Was wir erreichen wollen	Cluster B: Wie wir Veränderung erreichen wollen	Cluster C: Wie wir arbeiten
Gerechtigkeit und Gleichstellung	Der Mensch im Mittelpunkt	Gestärkte und leistungsfähige Angestellte und Ehrenamtliche
Frauenrechte und Geschlechtergleichstellung	Starke Partnerschaften	Sinnvoller Umgang mit Ressourcen
Umweltschutz	Einsatz für grundlegende Veränderungen	Reaktionsschnelle Entscheidungen
Nachhaltiger positiver Wandel	Offene Organisationen	Verantwortungsvolle Führung

Quelle: Global Standard for CSO Accountability (o. J.<sup>[13]</sup>).

Damit die Selbstverpflichtungen tatsächlich eingehalten werden, werden ausführliche Leitlinien (Auszug in Kasten 5.2) zu folgenden Themen bereitgestellt:

1. *Prozesse, Richtlinien und Strukturen*: Hier geht es darum, wie die Arbeit einer zivilgesellschaftlichen Organisation intern gestaltet werden kann, damit die Rechenschaftspflicht erfüllt werden kann.
2. *Feedback betroffener Akteure*: Diese Informationen sollen den Organisationen dabei helfen, die Auswirkung ihrer Arbeit auf betroffene Akteure besser zu verstehen; dazu wird dargelegt, wie die Meinungen dieser Akteure erhoben und evaluiert werden können.
3. *Leitfragen*: Diese Fragen sollen eine tiefere Reflexion über Herausforderungen zivilgesellschaftlicher Organisationen und mögliche Lösungen anregen.

#### **Kasten 5.2. Unterstützung zivilgesellschaftlicher Organisationen beim Festlegen eines wirksamen Rechenschaftsmechanismus: der Global Standard for Accountability**

Es folgt ein Auszug aus den Leitlinien für einen sinnvollen Umgang mit Ressourcen.

**„10. Sinnvoller Umgang mit Ressourcen:** Wir gehen verantwortungsvoll mit unseren Ressourcen um, um unsere Ziele zu erreichen und dem Gemeinwohl zu dienen.

Die effiziente, wirksame und ethische Nutzung finanzieller und anderer Ressourcen ist für zivilgesellschaftliche Organisationen von großer Bedeutung, um ihre Programme umzusetzen, die gewünschten Ergebnisse zu erzielen und das Vertrauen der betroffenen Akteure zu stärken. Zivilgesellschaftliche

Organisationen müssen sich an allgemein anerkannte Rechnungslegungsstandards halten, strenge Finanzkontrollen sicherstellen und die Gefahr einer missbräuchlichen Mittelverwendung verringern, indem sie verantwortungsvoll mit ihren Ressourcen umgehen.

Wesentliche Maßnahmen sind: Beschaffung von Ressourcen im Einklang mit Werten und Zielen, verantwortungsvoller Umgang mit Ressourcen und Einhaltung professioneller Rechnungslegungsstandards, Sicherstellung strenger Finanzkontrollen zur Minderung der Risiken von Korruption, Bestechung, missbräuchlicher Mittelverwendung und von Interessenkonflikten, offene und transparente Angabe der Herkunft der Ressourcen und ihrer Verwendung.

Was trifft auf Ihre Organisation zu?

1. Verfügt Ihre Organisation über wirksame Leitlinien und Verfahren für ethisches Fundraising, die ethische Auftragsvergabe und die ethische Verwendung und Verwaltung von Ressourcen einschließlich Bestimmungen zur Beschaffung und Zuweisung von Geldern und Sachspenden, Betrugsprävention, den Umgang mit Verdachts- und erwiesenen Fällen von Korruption und der missbräuchlichen Verwendung von Ressourcen sowie zu Interessenkonflikten?
2. Verwendet Ihre Organisation die verfügbaren Gelder entsprechend dem Haushaltsplan und für die vorgesehenen Zwecke, um strategische Ziele zu erreichen?
3. Stellt Ihre Organisation sicher, dass die Ausgaben einem regelmäßigen Monitoring unterzogen werden, unabhängige Rechnungsprüfungen nach professionellen Rechnungslegungsstandards durchgeführt und veröffentlicht werden und empfohlene Änderungen umgesetzt werden?
4. Kauft Ihre Organisation Waren und Dienstleistungen nach transparenten Ausschreibungsverfahren?
5. Gibt Ihre Organisation offen Auskunft über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel?“

Quelle: Global Standard for CSO Accountability (o. J.<sup>[13]</sup>).

### **5.2.3. Es werden Werte zur Stärkung der Integrität im öffentlichen Leben festgelegt, deren Einhaltung als gesellschaftliche Gemeinschaftsaufgabe betrachtet wird**

Neben Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Organisationen können auch Privatpersonen einen wichtigen Beitrag zur Schaffung einer Kultur der Integrität in der Gesellschaft leisten. Wenn der Staat verbindliche Standards für die Integrität im öffentlichen Leben im Rechtsrahmen verankert und das Bewusstsein für die Kosten von Korruption und die Vorteile von Integrität im öffentlichen Leben schärft, entwickelt die Gesellschaft einen stärkeren Bezug zu diesem Thema und die Toleranz gegenüber Integritätsverletzungen sinkt.

#### *Festlegen von Integritätsstandards für Einzelpersonen*

Die Bürger\*innen kommen in vielfältiger Weise mit der öffentlichen Verwaltung in Berührung, etwa wenn sie öffentliche Dienstleistungen in Anspruch nehmen, Sozialleistungen und öffentliche Gelder beziehen oder öffentliche Räume und Güter nutzen (z. B. öffentliche Grünanlagen oder Verkehrsmittel). Um ihre Verantwortung im öffentlichen Integritätssystem anzuerkennen, braucht es einen entsprechenden Rechtsrahmen, um korrupte Handlungen wie Bestechung und missbräuchliche Einflussnahme zu verbieten und z. B. die Zahlung von Steuern, den Bezug von Sozialleistungen oder die Nutzung öffentlicher Räume und Dienstleistungen zu regeln.

#### *Sensibilisierungskampagnen stärken das Engagement für Integrität im öffentlichen Leben*

Sensibilisierungskampagnen sind eines der Hauptinstrumente, die der Staat einsetzen kann, um das Bewusstsein der Bevölkerung für Integrität im öffentlichen Leben zu schärfen. Solche Kampagnen behandeln



ein konkretes Thema und richten sich an eine bestimmte Zielgruppe, sei es intern, innerhalb einer Organisation oder Gruppe, oder extern, in der breiteren Öffentlichkeit. Dabei können verschiedene Kanäle bespielt werden, von traditionellen Medien (Rundfunk, Fernsehen, Print) bis hin zu Social Media (YouTube, Twitter, Facebook usw.), oder traditionelle und neue Kommunikationskanäle kombiniert werden.

Die Sensibilisierung für Integrität und Korruptionsbekämpfung kann allerdings auch negative Nebeneffekte erzeugen. So kann beispielsweise der Eindruck entstehen, dass es immer mehr Korruption gibt. Die Bürger\*innen können auch zunehmend das Interesse verlieren und die Motivation zur Einhaltung öffentlicher Integritätsnormen kann sinken. Bei der Entwicklung solcher Kampagnen ist es deshalb sehr wichtig, die gesellschaftlichen Herausforderungen im Hinblick auf Integrität genau zu kennen und eine Sensationalisierung der Thematik zu vermeiden (Tabelle 5.3). Glaubhafte und authentische Daten und Fakten können ebenfalls dazu beitragen, dass sich die Zielgruppe von den Kernbotschaften angesprochen fühlt (Mann, 2011<sub>[14]</sub>).

**Tabelle 5.3. Erfolgsfaktoren für verhaltensverändernde Kampagnen**

Ziel	Optionen
Kampagne auf eine bestimmte Zielgruppe ausrichten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bestehende Meinungen und Einstellungen anerkennen</li> <li>• Thema für die Öffentlichkeit verständlich darstellen</li> <li>• Thema kulturspezifisch anpassen</li> <li>• Thema aus Sicht der Zielgruppe betrachten</li> <li>• Pilot- oder Testkampagne durchführen und Ergebnisse beobachten</li> </ul>
Gesellschaftliches Verantwortungsgefühl erzeugen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Das betreffende Verhalten in der Gesellschaft nach moralischen Standards inakzeptabel machen</li> <li>• Bedeutung des Themas für die Gesellschaft als Ganzes hervorheben und Folgen für das Leben von Menschen aufzeigen</li> </ul>
Gefühl der eigenen Handlungsmöglichkeiten stärken	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gefühl der Eigenkontrolle, Motivation, Wissen und Kompetenz aufbauen</li> <li>• Alternative Verhaltensweisen vorstellen</li> </ul>
Zum Handeln ermutigen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Über nötige Schritte aufklären, z. B. die richtigen Verfahren zur Meldung von Korruption</li> </ul>

Quelle: Adaptiert aus Mann (2011<sub>[14]</sub>).

Mit Sensibilisierungskampagnen kann gegen die Auffassung vorgegangen werden, unethisches Verhalten könnte gerechtfertigt sein. Die kann z. B. gelingen, indem ein bewusster Zusammenhang zwischen der eigenen Haltung zu Integrität und dem Nutzen von Integrität für die Allgemeinheit hergestellt wird. Die meisten Menschen wollen anderen nicht absichtlich schaden (Camerer, 2011<sub>[15]</sub>). Der Schaden, den eine Einzelperson mit ihrem unethischen Verhalten anrichtet, ist oft abstrakt und die direkte Auswirkung auf andere wird häufig nicht gesehen, sodass das eigene Verhalten in Ordnung scheint (Barkan, R., S. Ayal und D. Ariely, 2015<sub>[16]</sub>). Um diese Verhaltensmuster aufzubrechen, sollten Sensibilisierungskampagnen ein konkretes ethisches Dilemma aufgreifen, damit der\*die Einzelne begreift, dass er\*sie durch das eigene Verhalten anderen Personen, bestimmten Gruppen und der breiteren Öffentlichkeit schadet.

Ein weiteres Ziel einer Kampagne könnte es sein, den Bürger\*innen eine konkrete Richtschnur dafür zu geben, wie sie zur Integritätssicherung beitragen können. Kleine Anstöße zur Einhaltung der Normen können das Verhalten von Einzelpersonen in korruptionsgefährlichen Situationen positiv beeinflussen (Köbis et al., 2015<sub>[17]</sub>). Ein solcher Anstoß kann z. B. sein, verschiedene Handlungsoptionen (wie Korruption gemeldet werden kann, wie man mit öffentlichen Amtsträger\*innen zusammenarbeiten kann, um Integritätsverstöße zu vermeiden, usw.) oder alternative, nicht korrupte Verhaltensweisen aufzuzeigen (Kasten 5.3).

### Kasten 5.3. Sensibilisierungskampagnen als Inspirationsquelle für den aktiven Einsatz gegen Korruption

#### Die Kampagne #Peruanosdeverdad der Hochrangigen Antikorruptionskommission in Peru

Die Hochrangige Antikorruptionskommission (CAN Anticorrupción) Perus startete 2016 als Teil ihrer Integritätsstrategie die Kampagne #Peruanosdeverdad (was man in etwa mit „Wahrhaftige Peruaner“ oder „Echte Peruaner“ übersetzen könnte). Ziel der Kampagne ist es, integritätsschädigende gesellschaftliche Normen aufzubrechen und stattdessen neue, positive Normen zu etablieren, die eine gesellschaftliche Veränderung bewirken. Das YouTube-Video der Kampagne zeigt zu Beginn eine Reihe von Integritätsverletzungen wie Schmiergeldzahlungen, Verkehrsverstöße, Überfälle und Gelegenheitsdiebstahl. Auf die Bilder folgt sinngemäß der Spruch „Die Veränderung, die Peru braucht, beginnt bei jedem selbst“. Danach werden Bürger\*innen mit Botschaften wie „#EchtePeruaner halten sich ans Gesetz“ oder „#EchtePeruaner zahlen kein Schmiergeld“ eingeblendet. Das Video zeigt Menschen aller Altersgruppen, darunter auch einen bekannten peruanischen Fußballspieler. Die zentrale Botschaft lautet: „Wie können wir vom Staat erwarten, dass er sich integer verhält und unser Land verbessert, wenn wir selbst nichts dafür tun?“.

Quelle: OECD (o. J.<sup>[18]</sup>); CONFIEP (2016<sup>[19]</sup>).

Die Politik kann Sensibilisierungskampagnen auch dafür nutzen, das Vertrauen der Bürger\*innen in laufende Integritätsmaßnahmen zu stärken und sie zur Mitarbeit zu bewegen. Der jährlich stattfindende Tag der offenen Tür der deutschen Bundesregierung, bei dem das Bundeskabinett und die Staatssekretär\*innen alle Bürger\*innen einladen, sich über Politik und andere Fragen auszutauschen, ist ein gutes Beispiel dafür (Berlin.de, o. J.<sup>[20]</sup>). Die Bundesregierung nutzt den Tag der offenen Tür auch, um das Bewusstsein für Integritäts- und Antikorruptionsmaßnahmen zu schärfen.

#### *Vermittlung von Wissen, Kompetenzen und Verhaltensweisen zur Sicherung von Integrität durch politische Bildung*

Die Einbeziehung von Schulen ist enorm wichtig, um schon früh Integritätsnormen zu vermitteln. Als Orte des Dialogs und der Erkundung können Schulen dazu beitragen, dass die Schüler\*innen von heute zu den Bürger\*innen von morgen werden, die sich für Integrität im öffentlichen Leben stark machen. Bei der Bildungsarbeit zu Integrität im öffentlichen Leben geht es darum, Schüler\*innen im Primar- und Sekundarbereich die Bedeutung von ethischem Verhalten vor Augen zu führen und sie mit dem Wissen und den Kompetenzen auszustatten, Korruption Widerstand zu leisten. Die Bildungsangebote zum Thema Integrität sind von Land zu Land unterschiedlich, je nach den Lehrplänen, dem Grad der Akteursbeteiligung (einschließlich politischer und finanzieller Unterstützung) und der Zusammenarbeit zwischen Bildungs- und Integritätsbehörden sowie anderen Akteuren, die an der ethischen Bildung von Kindern und Jugendlichen beteiligt sind.

In den meisten Ländern erfolgt die Vermittlung der Werte, die für Integrität im öffentlichen Leben eine Rolle spielen, entweder integriert in den Lehrplan oder über Bildungsmaßnahmen der Integritäts-/Antikorruptionsbehörden (OECD, 2018<sup>[21]</sup>). Länder, die das Thema Integrität in die Lehrpläne aufnehmen, bedienen sich meistens folgender Methoden: 1. Integritätsmodule werden in den bestehenden Unterricht eingebaut und/oder 2. Es werden Handbücher für Lehrkräfte und andere Begleitmaterialien bereitgestellt, die von den Schulen nach Bedarf verwendet werden. In Ungarn wird beispielsweise nach der ersten Methode verfahren, d. h. der bestehende Ethiklehrplan wurde um verschiedene Konzepte rund um Integrität und Korruptionsbekämpfung erweitert (OECD, 2018<sup>[21]</sup>). In Chile verwenden die Lehrkräfte – der zweiten Methode folgend – ein vom Nationalen Transparenzrat entwickeltes Quiz, mit dem bei Schüler\*innen zwischen 10 und 16 Jahren spielerisch Wissen über Transparenz und Demokratie abgefragt wird und sie gleichzeitig in Teams zusammenarbeiten und sich messen können. In anderen Ländern führen Integritäts- oder Antikorruptionsbehörden entsprechende Bildungsmaßnahmen durch (Kasten 5.4).

### Kasten 5.4. Integritätsprogramm der Antikorruptionsbehörde in Portugal

In Portugal entwickelte der Rat für Korruptionsprävention (CPC) verschiedene Projekte für Lehrkräfte, Erwachsene und Schüler\*innen (im Alter von 6-18 Jahren). Ziel der Projekte ist es, das Bewusstsein für die Ursachen und Folgen von Korruption zu schärfen und gleichzeitig Kompetenzen und Werte zu vermitteln, um Korruption zu bekämpfen. Der Rat organisiert Schulungen für Lehrkräfte und andere schulische Mitarbeiter\*innen sowie für Eltern, um Korruption und Bestechung aus verschiedenen Blickpunkten zu beleuchten und sie dazu anzuregen, über ihre eigene Integritätsverantwortung und die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Folgen von Korruption nachzudenken.

Parallel dazu gibt es verschiedene Schüler\*innenwettbewerbe, um das Bewusstsein und Engagement der Schüler\*innen gegen Korruption zu stärken. Im Rahmen des Wettbewerbs „Bilder gegen Korruption“ (Imagens contra a Corrupção) erörtern die Schüler\*innen unter pädagogischer Anleitung z. B. verschiedene Fragen rund um Betrug, Korruption und Bestechung und setzen das Gelernte danach bildnerisch um. Die besten Arbeiten werden anschließend von einer nationalen Jury ausgewählt und prämiert.

Ein anderes Projekt läuft unter dem Motto „Vorbeugen ist besser als Heilen“ (Mais Vale Prevenir). Hier arbeiten der Rat und die Schulen eng zusammen, um das Schulpersonal besser über die gesellschaftlichen Folgen von Korruption aufzuklären und sie zu ermutigen, den Schüler\*innen das nötige Wissen und wichtige Kompetenzen zur Vermeidung von Korruption zu vermitteln. Unter pädagogischer Anleitung lesen die Schüler\*innen diverse Texte und besprechen anschließend verschiedene Alltagssituationen im Zusammenhang mit Korruption. Danach werden sie aufgefordert, bildnerisch oder anderweitig festzuhalten, was sie über Betrug, Bestechung und Korruption gelernt haben. Die besten Arbeiten werden von einer nationalen Jury ausgezeichnet.

Quelle: Conselho de Prevenção da Corrupção (2018), Projetos Educativos (unveröffentlicht).

Unabhängig davon, wie Integritätsbildung im Einzelnen umgesetzt wird, empfiehlt es sich Synergien zu finden und zu nutzen, um die Lehrpläne nicht zu überladen. So kann das Thema Integrität im öffentlichen Leben z. B. eingebaut werden, wenn Menschenrechte, der Rechtsstaat oder das politische System eines Landes behandelt werden. Auch im Sprach- und Literaturunterricht können relevante Inhalte aufgegriffen werden, wenn die Schüler\*innen z. B. erst Texte über Fragen der Regierungsführung lesen und danach selbst etwas dazu schreiben.

Neben dem Unterricht in der Klasse helfen auch praktische Erfahrungen, die Kompetenzen zur Sicherung von Integrität zu festigen, die Teilnahme an Entscheidungsprozessen zu fördern und die Schüler\*innen in ihrer Rolle als „Changemaker“ zu unterstützen (Schulz et al., 2018<sup>[22]</sup>). So könnten die Lehrkräfte Integritätsprojekte mit Beispielen aus dem echten Leben durchführen und z. B. bei einer Behörde gemeinsam mit den Schüler\*innen einen Antrag auf Auskunft stellen oder die Entwicklung eines öffentlichen Bauvorhabens beobachten (Kasten 5.5). Indem praktische Projekte mit dem Unterricht in der Klasse verknüpft werden, die Schüler\*innen in die Planung und Auswahl der Aktivitäten einbezogen werden und ein Raum geschaffen wird, in dem sie ihre Erfahrungen reflektieren können, wird erstens das Bewusstsein dafür gestärkt, dass Integrität im öffentlichen Leben notwendig ist, und durch die praktische Erfahrung zweitens ein ganzes Bündel an Kompetenzen vermittelt (Celio, C., J. Durlak und A. Dymnicki, 2011<sup>[23]</sup>).

### Kasten 5.5. Integrität im öffentlichen Leben praktisch lernen: Beobachtung öffentlicher Auftragsvergabeverfahren in Italien

In Italien arbeitete das Kultusministerium mit ActionAid Italien zusammen, um 90 Bürger\*innen aus der Gegend, darunter auch einige Jugendliche, an der Überwachung zweier großer Wissenschafts- und Kulturprojekte im Archäologiepark Sybaris zu beteiligen. Ziel des Projekts war es, das Bürger\*innenengagement zu erhöhen, den Teilnehmer\*innen die Grundlagen öffentlicher Ausschreibungsverfahren näher zu bringen und sie ins Monitoring der Verfahren einzubeziehen. Die Bürger\*innen hatten dabei Gelegenheit, sich mit Vertragsunterlagen vertraut zu machen, die Verfahren zu beobachten und aus nächster Nähe zu sehen, wie öffentliche Gelder durch technologische Hilfsmittel besser eingesetzt werden können.

Quelle: Quintili (2018<sup>[24]</sup>).

Die Schulung von Lehrkräften, d. h. die Vermittlung von Wissen und Kompetenzen zur Behandlung des Themas Korruption und anderer integritätsbezogener Fragen, muss in jedem Bildungsprogramm für Integrität eine Rolle spielen. Sie kann im Rahmen der Lehramtsausbildung oder der beruflichen Weiterbildung erfolgen. Eine weitere Möglichkeit sind Seminare oder Lehrmaterialien, die von staatlichen Einrichtungen oder zivilgesellschaftlichen Organisationen angeboten werden. Schulungen zur Integritätsbildung können die Lehrkräfte auch dabei unterstützen, ethisch und moralisch schwierige Fragen im Unterricht zu behandeln. Die ethische und moralische Urteilsbildungskompetenz kann u. a. in Kursen mit abstrakten und theoretischen Elementen vermittelt werden, in denen die Lehrkräfte zu kritischem Denken angeregt werden (Cummings, R., S. Harlow und C. Maddux, 2007<sup>[25]</sup>).

Neben der Integritätsbildung von Kindern, Jugendlichen und Lehrkräften ist es auch wichtig, Maßnahmen zur Evaluierung dieser Bildungsarbeit durchzuführen. Die volle Wirkung einzelner Bildungsmaßnahmen mag zwar nicht unmittelbar erkennbar sein, doch die systematische Erhebung und Analyse von Daten ist für die Bewertung der kurz- und mittelfristigen Ergebnisse sowie der langfristigen Auswirkungen überaus wertvoll. Hier wäre ein Evaluierungsrahmen sinnvoll, mit dessen Indikatoren das Wissen und die Kompetenzen der Schüler\*innen rund um die Themen Integrität und Korruptionsbekämpfung im Verlauf des Bildungsprogramms gemessen werden können und der voraussichtliche Nutzen des Programms bewertet werden kann. Dafür kommen u. a. folgende Evaluierungsmethoden infrage:

- Durchführung von Regressionsdiskontinuitätsanalysen zur Messung von Unterschieden bei der Einstellung zu Integrität und Korruptionsbekämpfung zwischen Schüler\*innen, die an dem Bildungsprogramm teilnahmen, und Schüler\*innen, die nicht daran teilnahmen.
- Anwendung qualitativer und partizipativer Forschungsmethoden zur Evaluierung der Wirkung des Programms auf die Wertewahrnehmung der Lehrkräfte und Schüler\*innen. Auf der Grundlage der Erfahrungen und Wahrnehmungen der Teilnehmenden soll hier erzählerisch beschrieben werden, inwiefern sich die Lehrkräfte und Schüler\*innen durch die Teilnahme am Programm verändert haben.
- Bewertung der Wirkung des Bildungsprogramms anhand kurzfristiger Verhaltensänderungen auf der Grundlage verhaltenspsychologischer Erkenntnisse (Gächter, S. und J. Schulz, 2016<sup>[26]</sup>). Hier könnte z. B. die Neigung der Schüler\*innen zum Schummeln vor und nach der Programmteilnahme gemessen werden (OECD, 2018<sup>[21]</sup>).

#### **5.2.4. Betroffene Akteure werden am Aufbau, an der Aktualisierung und an der Umsetzung des öffentlichen Integritätssystems beteiligt**

Der Staat kann zudem betroffene Akteure am Aufbau, an der Aktualisierung und an der Umsetzung des öffentlichen Integritätssystems beteiligen (OECD, 2017<sup>[11]</sup>). Die Einbeziehung betroffener Akteure gewährleistet nicht nur, dass die Politik die gesellschaftlichen Herausforderungen in Bezug auf Integrität in einem dynamischen Kontext genau versteht, sondern sie fördert auch aktuelle und maßgeschneiderte Lösungen. Die Befragung wichtiger Akteure kann außerdem dazu beitragen, unbeabsichtigte Auswirkungen und praktische Probleme bei der Umsetzung von Integritätsrichtlinien zu vermeiden.

Die Politik kann in diesem Zusammenhang prüfen, ob sie eine institutionalisierte, inklusive und transparente Akteursbeteiligung gewährleisten will (siehe Kapitel 13). Eine Institutionalisierung der Akteursbeteiligung würde bedeuten, dass die betroffenen Akteure zu neuen Integritätsrichtlinien konsultiert werden müssen und dass die nötigen (finanziellen, personellen und technischen) Ressourcen für die Konsultationen bereitgestellt werden müssen (Kasten 5.6). Die französische Antikorruptionsbehörde (AFA) leitete zur Unterstützung der Umsetzung des Integritätssystems z. B. eine breit angelegte öffentliche Konsultation ein, um die Meinungen von Unternehmen, Handelsverbänden, Berater\*innen, Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, Jurist\*innen, öffentlichen Behörden, Hochschulen und zivilgesellschaftlichen Organisationen einzuholen. Die 450 eingegangenen Beiträge flossen anschließend in ein Toolkit zur Bekämpfung von Korruption, dazugehörige Leitlinien und verschiedene andere Lösungen ein, um öffentliche und private Rechts-träger bei der Prävention und Erkennung von Integritätsverletzungen zu unterstützen.

#### **Kasten 5.6. Einbeziehung der Zivilgesellschaft und von Unternehmen in den Aufbau eines öffentlichen Integritätssystems in Mexiko**

Die Nationale Antikorruptionspolitik Mexikos wurde im Rahmen eines kontinuierlichen Beteiligungsprozesses und von Gesprächen mit der Zivilgesellschaft, der Wissenschaft, Wirtschaftskammern, öffentlichen Einrichtungen und Fachkreisen aus allen Landesteilen entwickelt. Zunächst gründeten der Bürger\*innenausschuss des Nationalen Antikorruptionssystems (Sistema Nacional Anticorrupción – SNA) und das Exekutivsekretariat einen Beirat (Consejo Consultivo de la Política Nacional Anticorrupción), um die Meinungen von Expert\*innen aus der Zivilgesellschaft, der Wissenschaft, der Wirtschaft, dem öffentlichen Sektor (einschließlich auf subnationaler Ebene) und internationalen Organisationen einzuholen und den Dialog mit ihnen zu fördern. Parallel dazu wurde eine öffentliche Konsultation (Consulta Ciudadana) eingeleitet, um von den Bürger\*innen zu erfahren, welche Ursachen, Folgen und mögliche Lösungen sie für Mexikos Korruptionsproblem sehen. In einem dritten Schritt wurde schließlich die subnationale Ebene in den Beratungsprozess einbezogen. Dazu wurden im ganzen Land verteilt acht regionale Foren abgehalten, um bei der Entwicklung der nationalen Politik auch lokale Bedürfnisse und Herausforderungen zu berücksichtigen.

Quelle: OECD (2019<sup>[27]</sup>).

Die Einbeziehung betroffener Akteure bei der Entwicklung neuer Vorschriften kann zu einer höheren Einhaltung und Akzeptanz der Vorschriften führen – vor allem dann, wenn die Akteure das Gefühl haben, dass ihre Standpunkte tatsächlich berücksichtigt wurden, wenn sie nachvollziehen können, wie ihre Meinungen berücksichtigt wurden, und wenn sie das Gefühl haben, mit Respekt behandelt worden zu sein (Lind, E. und C. Arndt, 2016<sup>[28]</sup>). Mehr über den Zusammenhang zwischen Akteursbeteiligung, Integrität und politischen Entscheidungsprozessen findet sich in Kapitel 13.

### 5.3. Herausforderungen

Eine gesamtgesellschaftliche Kultur der Integrität aufzubauen, ist keine leichte Aufgabe. Die individuellen und kollektiven Vorstellungen davon, was Integrität im öffentlichen Leben bedeutet, unterliegen einem ständigen Wandel. In einem dynamischen Umfeld definieren diese Veränderungen die gesellschaftlichen Normen immer wieder neu und entscheiden darüber, was zu einem bestimmten Zeitpunkt als akzeptabel gilt und was nicht. So können bestimmte Regelverstöße und Verhaltensweisen auf individueller und kollektiver Ebene im Lauf der Zeit auf immer größere Ablehnung stoßen. Umgekehrt können sich gesellschaftliche Normen aber auch dahingehend verändern, dass Integritätsverstöße zur Normalität werden und sich eine kollektive Gleichgültigkeit einstellt. Wenn es alle anderen nicht tun, wird es für den\*die Einzelne\*n irrational, im Interesse des Allgemeinwohls zu handeln (Persson, A., B. Rothstein und J. Teorell, 2013<sup>[29]</sup>). Ein Beispiel dafür wäre etwa eine Stadt, in der die meisten Bewohner\*innen den öffentlichen Nahverkehr ohne gültigen Fahrschein nutzen. Das Schwarzfahren kann in diesem Fall zwar rechtlich gesehen als ein Integritätsverstoß gelten und mit einem Bußgeld geahndet werden, ist jedoch mit keinem schweren moralischen Stigma belegt, weil ja fast alle ohne Fahrschein fahren. In einer Gesellschaft, in der die Einhaltung von Integritätsnormen keine Vorteile mehr bringt, steigt die Akzeptanz von Integritätsverstößen (OECD, 2018<sup>[30]</sup>). Wer in einer Kultur lebt, in der Integritätsverletzungen als ein Kavaliärsdelikt gelten, entwickelt nachweislich selbst eine höhere Toleranz für Korruption (vgl. beispielsweise Gächter, S. und J. Schulz (2016<sup>[26]</sup>); Barr, A. und D. Serra (2010<sup>[31]</sup>); Fisman, R. und E. Miguel (2008<sup>[32]</sup>)).

Um eine wirksame Integritätspolitik zu entwickeln und umzusetzen, müssen gesellschaftliche Normen, die Integritätsverletzungen zulassen, deshalb infrage gestellt und Normen und Werte zur Stärkung der Integrität im öffentlichen Leben gezielt gefördert werden. Die normative Rolle der Politik bedeutet, dass sich der Staat verschiedener politischer Instrumente bedienen kann, um nachhaltige Veränderungen herbeizuführen. Festgefahrene gesellschaftliche Normen lassen sich zwar nicht von heute auf morgen aufbrechen, ein kontinuierliches Engagement gegen Integritätsverletzungen hat jedoch eine starke Signalwirkung (Muers, 2018<sup>[33]</sup>). Werden politische Instrumente wie z. B. verpflichtende Compliance-Programme für Unternehmen, Sensibilisierungskampagnen und politische Bildungsprogramme umgesetzt und vor allem langfristig fortgeführt, ist es möglich, der „Falle des kollektiven Handelns“ zu entkommen. Wichtig ist dabei, „Spannungen“ zwischen dem aufzubauen, was früher einmal akzeptabel war, und dem, was heute akzeptabel ist (Collier, 2016<sup>[34]</sup>). Ohne den Rahmen dieses Kapitels sprengen zu wollen, sei darauf hingewiesen, dass auch wirksame Durchsetzungssysteme erforderlich sind, um eine Kultur der Integrität im öffentlichen Leben zu sichern (vgl. Kapitel 11).

### Literaturverzeichnis

- Barkan, R., S. Ayal und D. Ariely (2015), „Ethical dissonance, justifications, and moral behavior“, [16]  
*Current Opinion in Psychology*, Vol. 6, S. 157-161,  
<http://dx.doi.org/10.1016/j.copsy.2015.08.001>.
- Barr, A. und D. Serra (2010), „Corruption and culture: An experimental analysis“, *Journal of* [31]  
*Public Economics*, Vol. 94, S. 862-869, <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2010.07.006>.
- Berlin.de (o. J.), „Tag der offenen Tür der Bundesregierung“, Seite zum Event, [20]  
<https://www.berlin.de/events/3135988-2229501-tag-der-offenen-tuer-der-bundesregierung.html>.
- Camerer, C. (2011), *Behavioral Game Theory: Experiments in Strategic Interaction*, Princeton [15]  
 University Press.

- Celio, C., J. Durlak und A. Dymnicki (2011), "A Meta-analysis of the Impact of Service-Learning on Students", *Journal of Experiential Education*, Vol. 34/2, S. 164-181, <https://doi.org/10.1177/105382591103400205>. [23]
- Clark, G., A. Feiner und M. Viehs (2015), *From the Stockholder to the Stakeholder: How Sustainability Can Drive Financial Outperformance*, University of Oxford und Arabesque Partners, [https://arabesque.com/research/From\\_the\\_stockholder\\_to\\_the\\_stakeholder\\_web.pdf](https://arabesque.com/research/From_the_stockholder_to_the_stakeholder_web.pdf). [4]
- Collier, P. (2016), "How to change cultures of corruption", in *Against Corruption: A collection of Essays (Policy Paper)*, Prime Minister's Office, Vereinigtes Königreich, <https://www.gov.uk/government/publications/against-corruption-a-collection-of-essays/against-corruption-a-collection-of-essays#paul-collier-how-to-change-cultures-of-corruption> (Abruf: 15. Januar 2019). [34]
- CONFIEP (2016), *Campaña "Peruanos de Verdad"*, Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas, [https://www.youtube.com/watch?v=lqmhp4hYvos&https%3A%2F%2Fwww.youtube.com%2Fwatch%3Fv=qRFpzi\\_aJiQ&t=285s.+Date+retrieved+19.12.2017](https://www.youtube.com/watch?v=lqmhp4hYvos&https%3A%2F%2Fwww.youtube.com%2Fwatch%3Fv=qRFpzi_aJiQ&t=285s.+Date+retrieved+19.12.2017) (Abruf: 24. Januar 2019). [19]
- Cummings, R., S. Harlow und C. Maddux (2007), "Moral reasoning of in-service and pre-service teachers: A review of the research", *Journal of Moral Education*, Vol. 36/1, S. 67-78, <http://dx.doi.org/10.1080/03057240601185471>. [25]
- Filabi, A. und C. Bulgarella (2018), "Organizational Culture Drives Ethical Behaviour: Evidence from Pilot Studies", Paper für das 2018 OECD Global Anti-Corruption & Integrity Forum, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/corruption/integrity-forum/academic-papers/Filabi.pdf>. [9]
- Fisman, R. und E. Miguel (2008), *Economic Gangsters: Corruption, Violence and the Poverty of Nations*, Princeton University Press. [32]
- Gächter, S. und J. Schulz (2016), "Intrinsic honesty and the prevalence of rule violations across societies", *Nature*, Vol. 531, S. 496-499, <http://dx.doi.org/10.1038/nature17160>. [26]
- Global Standard for CSO Accountability (o. J.), "Guidance Material", <http://www.csostandard.org/guidance-material/#clusterc> (Abruf: 9. Juli 2019). [13]
- Government of Canada (2017), "Ineligibility and Suspension Policy", <https://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/ci-if/politique-policy-eng.html> (Abruf: 31. Januar 2019). [2]
- Köbis, N. et al. (2015), "'Who Doesn't?' – The Impact of Descriptive Norms on Corruption", *PLoS ONE*, <http://dx.doi.org/10.1371/journal.pone.0131830>. [17]
- Krawiec, K. (2003), "Cosmetic Compliance and the Failure of Negotiated Governance", *Washington University Law Quarterly*, Vol. 81/2, S. 487-544, [https://openscholarship.wustl.edu/law\\_lawreview/vol81/iss2/8/](https://openscholarship.wustl.edu/law_lawreview/vol81/iss2/8/). [6]
- Lambsdorff, J. (2015), "Preventing Corruption by Promoting Trust – Insights from Behavioral Science", *Passauer Diskussionspapiere*, No. V-69-15, Universität Passau, Passau, <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.1.3563.4006>. [7]
- Langevoort, D. (2016), "Cultures of compliance", *American Criminal Law Review*, S. 933-977, <http://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/1799> (Abruf: 24. Januar 2020). [5]

- Lind, E. und C. Arndt (2016), "Perceived Fairness and Regulatory Policy: A Behavioural Science Perspective on Government-Citizen Interactions", *OECD Regulatory Policy Working Papers*, No. 6, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/1629d397-en>. [28]
- Mann, C. (2011), "Behaviour changing campaigns: Success and failure factors", *U4 Expert Answer*, U4 Anti-Corruption Resource Centre, Bergen, <https://www.u4.no/publications/behaviour-changing-campaigns-success-and-failure-factors.pdf>. [14]
- Ministry of Justice (2010), *The Bribery Act 2010 – Guidance about procedures which relevant commercial organisations can put into place to prevent persons associated with them from bribing*, <https://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-guidance.pdf>. [10]
- Muers, S. (2018), *Culture, Values and Public Policy*, Institute for Policy Research, Bath, <https://www.bath.ac.uk/publications/culture-values-and-public-policy/attachments/CultureValuesandPublicPolicy.pdf>. [33]
- OECD (2019), *Follow up Report on the OECD Integrity Review of Mexico: Responding to Citizens' Expectations*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/gov/ethics/follow-up-integrity-review-mexico.pdf>. [27]
- OECD (2019), *OECD SME and Entrepreneurship Outlook 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/34907e9c-en>. [11]
- OECD (2018), *Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Counter Corruption*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264297067-en>. [30]
- OECD (2018), *Education for Integrity: Teaching on Anti-Corruption, Values and the Rule of Law*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/governance/ethics/education-for-integrity-web.pdf>. [21]
- OECD (2017), *OECD-Empfehlung des Rats zu Integrität im öffentlichen Leben*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity>. [1]
- OECD (o. J.), "Engaging Youth in the Fight against Corruption", OECD, Paris, <http://www.oecd.org/corruption/ethics/youth-anti-corruption-campaign.htm> (Abruf: 24. Januar 2019). [18]
- Persson, A., B. Rothstein und J. Teorell (2013), "Why Anticorruption Reforms Fail – Systemic Corruption as a Collective Action Problem", *Governance*, Vol. 26/3, S. 449-471, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0491.2012.01604.x>. [29]
- Quintili, C. (2018), "Italians are disillusioned with public contracting, can an ancient archaeological site change that?", *Transparency International*, Blogbeitrag, Transparency International, <https://voices.transparency.org/italians-are-disillusioned-with-public-contracting-can-an-ancient-archaeological-site-change-that-3a40dadf5c9b> (Abruf: 9. Juli 2019). [24]
- Schulz, W. et al. (2018), *Becoming Citizens in a Changing World: IEA International Civic and Citizenship Education Study 2016 International Report*, IEA, Amsterdam, <https://doi.org/10.1007/978-3-319-73963-2>. [22]
- Taylor, A. (2017), "The Five Levels of An Ethical Culture", Working Paper, BSR, San Francisco, [https://www.bsr.org/reports/BSR\\_Ethical\\_Corporate\\_Culture\\_Five\\_Levels.pdf](https://www.bsr.org/reports/BSR_Ethical_Corporate_Culture_Five_Levels.pdf). [8]



UNODC (2013), *The United Nations Convention against Corruption: A Resource Guide on State Measures for Strengthening Corporate Integrity*, Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung, Wien, [3]  
[https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Resource\\_Guide\\_on\\_State\\_Measures\\_for\\_Strengthening\\_Corporate\\_Integrity.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Resource_Guide_on_State_Measures_for_Strengthening_Corporate_Integrity.pdf).

Weltwirtschaftsforum und KPMG International (2013), *The Future Role of Civil Society*, [12]  
Weltwirtschaftsforum,  
[http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_FutureRoleCivilSociety\\_Report\\_2013.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_FutureRoleCivilSociety_Report_2013.pdf).

## Anmerkungen

<sup>1</sup> Siehe u. a. das Übereinkommen der OECD über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr, die OECD-Empfehlung zur weiteren Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger aus dem Jahr 2009, die *OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen*, die OECD-Leitsätze für Korruptionsbekämpfung und Integrität in staatseigenen Unternehmen aus dem Jahr 2019, das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption, die Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte und die Dreigliedrige Grundsatzerklärung der Internationalen Arbeitsorganisation.



**From:**  
**OECD Public Integrity Handbook**

**Access the complete publication at:**

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

**Please cite this chapter as:**

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

DOI: <https://doi.org/10.1787/2340b984-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>.