



Vaasan yliopisto  
UNIVERSITY OF VAASA

**OSUVA** Open  
Science

This is a self-archived – parallel published version of this article in the publication archive of the University of Vaasa. It might differ from the original.

## Werte im öffentlichen Dienst und Integrität

**Author(s):** Demmke, Christoph

**Title:** Werte im öffentlichen Dienst und Integrität

**Year:** 2025

**Version:** Accepted manuscript

**Copyright** © 2025 Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature

### **Please cite the original version:**

Demmke, C., (2025). Werte im öffentlichen Dienst und Integrität. In: Wolf, S., Meyer, O. (eds) Handbuch Korruptionsforschung. Springer VS, Wiesbaden. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-42592-0\\_60-1](https://doi.org/10.1007/978-3-658-42592-0_60-1)

# Werte im öffentlichen Dienst und Integrität

Christoph Demmke<sup>1</sup>

(1)Universität Vaasa, Vaasa, Finnland

**Christoph Demmke**

Email: [christoph.demmke@uwasa.fi](mailto:christoph.demmke@uwasa.fi)

## Zusammenfassung

Prinzipiell ist unbestritten, dass bestimmte Werte und Prinzipien, eine ethische Werterhaltung sowie ein Werteethos und Wertekultur wichtig sind, um Integrität zu befördern und Korruption vorzubeugen und zu bekämpfen. Beispielsweise weisen Staaten mit rechtstaatlichen und „meritokratischen“ öffentlichen Diensten niedrigere Korruptionswerte auf, als Staaten mit stark politisierten öffentlichen Diensten/Personalpolitiken. In ähnlicher Weise gibt es einen Zusammenhang zwischen hoher Korruption und partikularistischen (d. h. nicht-universalistischen) Wertesystemen. Allerdings ist der Zusammenhang zwischen Werten, Wertewandel, Integrität und Korruption äußerst komplex und vielschichtig. Die Diagnose gegenwärtiger Werteentwicklungen ist umstritten und empirisch schwer zu analysieren. Zudem sind Werte selbst selten eindeutig, sondern höchst ambivalent. Gegenwärtige Entwicklungen befördern vor allem individualistische und relativistische Werterhaltungen. Im öffentlichen Dienst führen Verwaltungsreformen und Innovationen bei der Bereitstellung öffentlicher Dienste zu immer neuen Werte- und Interessenkonflikten, aber auch zu neuen Lösungen und Instrumenten im Integritätsbereich.

**Schlüsselwörter** Integrität -Werte -Wertewandel -Wertekonflikte -Public Service Motivation - Interessenkonflikte -Korruption

*Christoph Demmke*

ist Professor of Public Management an der Universität Vaasa in Finnland. Herr Demmke forscht seit über 25 Jahren über die Effektivität von Personalreformen und Integritätspolitiken in den nationalen Verwaltungen der EU-Mitgliedstaaten sowie der EU-Institutionen.

## 1 Einführung

Lange Zeit wurde in Deutschland die Diskussion über Werte im öffentlichen Dienst durch Juristen dominiert (vgl. Sommermann, [1998](#), S. 290–305), die auf die Bedeutung von Prinzipien und Werten im Grundgesetz, der Rechtsprechung sowie in den einschlägigen Gesetzen, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften zum öffentlichen Dienst(-recht), verwiesen. Insbesondere im öffentlichen Dienstrecht werden Prinzipien und Werte oft synonym verwendet und unterstreichen die Bedeutung von Werten in einem demokratischen und rechtstaatlichen Gemeinwesen. Gleichzeitig werden durch Werte und Prinzipien wichtige Handlungsorientierungen- und Verhaltensstandards für die öffentlichen Beschäftigten, benannt (Nabatchi, [2018](#)).

Die folgende Diskussion soll den Zusammenhang zwischen Werteentwicklung, Integrität und (Anti-)Korruption im öffentlichen Dienst aufzeigen. Insgesamt ist der Diskurs deutlich praxisorientierter, konflikthafter, komplexer und politischer geworden.

Im Gegensatz zu der Situation in vielen anderen EU-Mitgliedstaaten ist der Begriff „Integrität“ in Deutschland gewohnheitsbedürftig. Die Diskussion über öffentliche Ethik konzentriert sich auf Korruption und Betrug und die Instrumentenwahl auf regulative und ökonomische Instrumente, während in anderen Mitgliedstaaten der Kampf gegen Korruption als Teilelement eines integrativen und interdisziplinären Integritätsmanagements gesehen wird. Das deutsche System wird daher häufig als ein klassisches Compliance-Based System definiert, in dem „Value Management“ und „Integritätsmanagement“ (im Gegensatz zur Korruptionsbekämpfung) als etwas schwammige Konzepte verstanden werden und noch immer eine untergeordnete Bedeutung haben.

Allerdings verweisen Verwaltungswissenschaftler und Politologen zunehmend auf die Bedeutung von Wertemanagement, aber auch die Ambivalenz von staatlicher und organisatorischer Wertevermittlung, die Pluralität von Werten in verschiedenen Verwaltungsbereichen, Sektoren und Institutionen, den ständigen Wertewandel, die Realität von Wertekonflikten und Wertedilemmas und die Unterschiede zwischen der theoretischen- und der praktischen Bedeutung von Werten im Arbeitsalltag (Bryson et al., [2013](#); de Graaf, [2015](#); de Graaf et al., [2016](#)). Zudem fluktuiert die Bedeutung einzelner Werte: So gibt es Werte, denen eine ständig zunehmende Bedeutung beigemessen wird, wie z. B. Effizienz (Fernandez-Gutierrez & Van de Walle ([2017](#)) und Transparenz (vgl. Hood & Heald, [2006](#); Bianchi & Peters, [2013](#)), während andere Werte an Bedeutung verlieren, wie z. B. Gleichheit (Equity) (Fernandez-Gutierrez & Van de Walle, [2017](#)) oder sogar diskreditiert wurden. So zeigte die Theorie des „Administrative Evil“ (Adams & Balfour, [1998](#)), dass der Holocaust durch blinden Gehorsam und Loyalität der öffentlichen Bediensteten ermöglicht wurde. Umgekehrt erhielt durch diese Diskussion der Begriff der (individuellen) „Verantwortlichkeit“ einen Bedeutungszuwachs.

Es wird zunehmend schwierig, das öffentliche Leben in einer hochgradig individualisierten und fragmentierten Netzgesellschaft demokratisch zu gestalten. In „Aristocracy of Talent“ diskutiert Wooldbridge ([2021](#)) die These, wonach das meritokratische Leistungsprinzip das letzte universell akzeptierte Ideal ist. In ähnlicher Weise diskutiert Mungiu-Pippidi ([2016](#)) den Zusammenhang zwischen hoher Korruption und partikularistischen (d. h. nicht-universalistischen) Wertesystemen. Wenn universalistische Werteordnungen in Frage gestellt werden, ist auch ein Anstieg von Korruption wahrscheinlich. In seinen Studien zu Making Democracy Work: Civic Traditions in Italy ([1993](#)) und Bowling Alone ([2000](#)) beklagte Putnam den Verlust von „Social Capital“ in einer zunehmend individualisierten Gesellschaft. Demnach gibt es einen Zusammenhang zwischen zunehmender Individualisierung, Polarisierung, einem zunehmenden Desinteresse an Gemeinwohlwerten und, Korruption. Gleichsam ist der Begriff Polarisierung umstritten (Mau et al., [2023](#)) und Individualisierung ebenfalls nur im Kontext (oder als Reaktion!) der Entwicklung zu mehr post-materialistischen und liberalen Werten zu verstehen (Norris & Inglehart, [2019](#)).

Der Zusammenhang all dieser Entwicklungen mit Korruption ist so offensichtlich, wie wenig untersucht. Partikularistische Entwicklungen stehen genauso unter Verdacht, Korruption zu fördern (Mungiu-Pippidi, [2016](#)), wie demokratiefeindliche und illiberale Strömungen. Beide Entwicklungen scheinen sich gegenwärtig eher zu verstärken, aber die Zusammenhänge sind weitestgehend unerforscht. Moralismus steht eher weniger unter Verdacht, Korruption zu fördern.

Empirische Untersuchungen darüber, welche Werte im öffentlichen Dienst vorherrschen, werden ebenso angestellt wie normative Überlegungen, welche Werte man denn überhaupt für wünschenswert hält. Tatsächlich gibt es eine grosse Übereinstimmung zwischen den EU-Staaten,

welche Werte wichtig und welche wünschenswert sind (z. B. Unparteilichkeit, Rechtssicherheit, Loyalität, Unparteilichkeit, Integrität, Transparenz, Effizienz, Leistung, Gleichheitsgrundsatz etc), aber sehr grosse Unsicherheiten, welche Werte in welchen Organisationen vorherrschen und wie mit Wertekonflikten und Wertewandel umzugehen ist (Behnke, [2010](#)). Während der Begriff Bürokratie klare Werte wie Hierarchie, Formalismus, Standardisierung, Rationalität und Gehorsam repräsentierte, implizieren neue Formen der Regierungsführung widersprüchliche Werte und Wertedilemmata und versuchen mehrere, oft widersprüchliche Reformziele gleichzeitig zu erreichen, wie z. B. mehr Effizienz, mehr Effektivität, Diversität und Anti-Diskriminierung, bessere Qualität, Fairness, Kontrolle, Autonomie und Flexibilität usw. In Deutschland ist zudem der Begriff des Integritäts- und Wertemanagement neu und ungewohnt, da immer davon ausgegangen wurde, dass der Beamtenethos quasi automatisch internalisiert ist. Zwar ist die Bedeutung der Wertevermittlung (z. B. durch Fortbildung) deutlich gestiegen; allerdings ist bis heute nicht geklärt, wie effektiv die Fortbildung, z. B. über Ethikstandards, Kodize und Werte ist.

Im Bereich der Wertemessung gibt es keine Langzeitmessungen. Daher ist es unmöglich, festzustellen, ob die öffentlichen Beschäftigten als solche (un-)ethischer geworden sind, und ob es überhaupt sinnvoll ist, die zugrunde liegenden Gründe dafür zu untersuchen. Zudem verzerren die erhöhte (digitale) mediale Sichtbarkeit von Skandalen, die politische Instrumentalisierung von moralischem Verhalten, die Verabschiedung von neuen rechtlichen Regelungen und die ständige Neubewertung von ethischen Standards eine solide Bewertung der Integritätsentwicklung. Dennoch gibt es im historischen Vergleich Gründe zu der Annahme, dass öffentliche Beschäftigte, Minister und Spitzenbeamte ethisch bewusster und sensibler geworden sind als zuvor. Im Vergleich zu früheren Jahrzehnten müssen Träger öffentlicher Ämter viel mehr Regeln und ethische Standards respektieren und anwenden. Minister und Beamte unterliegen der Regulierung durch ihre Verfassung, das Strafrecht, das Disziplinarrecht, das Beamtenrecht und verschiedene Ethikgesetze, -vorschriften und -kodizes (häufig mit unterschiedlicher Anwendbarkeit für verschiedene Amtsträger). Was auch immer ein Minister tut, es entgeht selten der Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit (und der sozialen Medien).

Dennoch: Trotz aller positiven Entwicklungen bei der Messung von Korruption, stehen bis heute weder Instrumente noch Methoden zur Verfügung, um die Entwicklung ethischen Verhaltens über lange Zeiträume zu messen. Zum Beispiel im Bereich der Entwicklung von Interessenkonflikten. In diesem Bereich kommt es zu einem Anstieg potenzieller Interessenkonflikte, die wiederum die Entstehung von Korruption begünstigen.

Wenn beispielsweise die Mobilität zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor erhöht und vereinfacht wird, Abgeordnete verschiedenste Nebentätigkeiten ausüben, Regierungen schneller wechseln, Spitzenpolitiker lukrative immer vielfältigere Tätigkeiten nach Beendigung Ihres Mandats akzeptieren, die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen zu einer weiteren „Verwischung“ der Grenzen zwischen Öffentlich und Privat führt und es im Falle des Personalmanagements zu immer mehr „revolving door“ Fällen kommt. Nicht nur aufgrund dieser Entwicklungen gewinnt das Konzept des Interessenkonflikts zunehmend an Dynamik. Wie Rose-Akerman ([2014](#), S. 3–12) feststellt, leben wir in einer Zeit, in der Menschen immer widersprüchlichere Rollen, wechselnde Identitäten und neue Loyalitäten annehmen. Demzufolge konzentriert sich auch das Management der Interessenkonflikte nicht mehr ausschliesslich auf finanzielle Interessenkonflikte. Vielmehr gehen heutige Standards viel weiter und betreffen weitere persönliche, emotionale, religiöse oder politische Konflikte. Folglich wird auch der Versuch, Interessenkonflikte mit traditionellen Mitteln, Gesetzen, Vorschriften, Kodizes und der Androhung von Sanktionen für Fehlverhalten und Appellen an moralisches Verhalten, zu kontrollieren, zu einer zeitaufwendigen und äussert komplexen

Herkulesaufgabe. Alle diese Entwicklungen führen nicht notwendigerweise zu mehr Korruption, aber sie begünstigen deren Entstehung.

## 2 Individuelle und öffentliche Werte im öffentlichen Dienst

Individuelle Werte können als subjektive, komplexe und persönliche Standards, Prinzipien und Ideale (Bozeman, [2007](#), S. 13; Nabatchi, [2018](#), S. 60) definiert werden. Beschäftigte im öffentlichen Dienst müssen die Standards, Prinzipien und Ideale des öffentlichen Dienstes, d. h. die Werte des öffentlichen Dienstes, vertreten. Hingegen stehen einzelne öffentliche Werte, wie z. B. Transparenz und Schutz der Privatsphäre, immer in einem Spannungsverhältnis zueinander. Politische Ziele und Verwaltungsreformen verfolgen zudem konfligierende Ziele, zum Beispiel indem mehr Effizienz und/oder mehr Effektivität (Qualität) erreicht werden sollen (Meier et al., [2023](#)).

Dagegen bezeichnet der Begriff „Public Value“ das Produkt und die Auswirkungen des öffentlichen Managements. Somit bezieht sich der Begriff des öffentlichen Werts nicht auf subjektive Werte, sondern auf die (normative) Bewertung dessen, was von der Politik und Verwaltung für das Gemeinwesen geschaffen und aufrechterhalten werden soll. Die Theorie des öffentlichen Werts wurde lange Zeit Moore ([1995](#)) zugeschrieben. Für Moore besteht das Ziel des öffentlichen Dienstes darin, öffentlichen Wert zu schaffen, genauso wie das Ziel der Führungsarbeit im privaten Sektor darin besteht, privaten Wert zu schaffen (Moore, [1995](#)). Eine ähnliche Definition bezieht das Konzept des öffentlichen Werts auf die Bewertung von Aktivitäten, Handlungen und Ergebnissen staatlicher Stellen für das Gemeinwohl (Nabatchi, [2018](#), S. 60).

In der deutschsprachigen (Organisations-)Psychologie ist es vor allem Meynhardt, der den Public Value-Ansatz entwickelt und immer weiter operationalisiert hat.

Bei der Diskussion über öffentliche Werte und „Public Value“ muss immer berücksichtigt werden, dass der Staat und seine Beschäftigten zwar ein Garant für die Bereitstellung öffentlicher Werte sein sollen (Nabatchi, [2018](#), S. 60; Bryson et al., [2017](#)), aber es nicht notwendigerweise sind, z. B. bei eigenen Verstößen gegen Rechtsstaatlichkeit, Korruption etc. Zudem entscheidet die Gesellschaft selbst darüber, was sie als *wertvoll* erachtet. Daher definiert Bozeman öffentliche Werte vor allem aus einer staatsbürgerlichen Perspektive: „Public values are those providing normative consensus about (1) the rights, benefits, and prerogatives to which citizens should (and should not) be entitled, (2) the obligations of citizens to society, the state, and one another, and (3) the principles on which governments and policies should be based“ (Bozeman, [2007](#), S. 13).

Somit steht die Diskussion über öffentliche Werte (seit Anderson, [1993](#), [2017](#)) ebenfalls unter dem ständigen Verdacht des Werteverfalls. Sie wird zudem mit dem Argument geführt, dass intrinsische Gemeinwohlwerte zunehmend durch extrinsische, utilitaristische- und monetäre Wertepriorisierungen ersetzt werden. In „*Was man für Geld nicht kaufen kann*“, diskutiert Sandel ([2012](#)) die schädlichen Auswirkungen der Entwicklungen von einer Marktwirtschaft zu einer Marktgesellschaft. So hätten die Regeln des Marktes mittlerweile fast alle Lebensbereiche infiltriert, auch jene, in denen eigentlich andere Werte eine Bedeutung haben: Medizin, Erziehung, Politik, Recht und Gesetz, Kunst, Sport, sogar Familie und Partnerschaft.

Insgesamt können diese individuellen, monetären und utilitarischen Werte und Trends, Korruptionsentwicklungen befördern. Eine abschliessende Beurteilung ist allerdings erst dann möglich, wenn die Natur des Begriffs „Werte“ geklärt ist.

### 3 Zur Legitimation von Werten im Kampf gegen Korruption – sind Werte gut?

Die Befolgung von Werten und – umgekehrt – das Nichtbefolgen von Werten werden häufig als strikt konträre Einstellungen im menschlichen Verhalten bewertet. Diese binäre Bewertung von Verhalten entstammt einem jahrhundertealten Tugenddiskurs, wonach wir mit Lastern die gebotene Orientierung am Guten verfehlen und sie – umgekehrt – mit Tugenden erreichen. „Tugenden respektieren und fördern, Laster hingegen verletzen und behindern die Selbstachtung und Selbstbestimmung der Menschen. Tugenden sind gut, Laster hingegen schlecht für ein gutes menschliches Zusammenleben“ (Seel, 2011, S. 236). Folglich stellt sich somit auch die Frage, ob tugendhaftes Handeln Korruption vorbeugt und Laster Korruption befördern.

Ist weniger Korruption durch organisatorische- oder staatlich gelenkte Tugendpolitiken erreichbar? Oder durch weniger utilitarisches Denken? Man denke nur an die Einführung von so genannten Social-Credit Systemen (insbesondere in China), durch die der tugendhafte (angepasste) Mensch belohnt und der unmoralische (unangepasste) Mensch bestraft wird. Somit erscheint es als geboten, vorsichtig mit normativen Forderungen an Werte umzugehen, um das „Gute“ durchzusetzen. Insofern sind Good Governance Politiken und Werte eher vernünftig, aber nicht gut. Jeder einzelne Good Governance Wert und jedes einzelne Prinzip bedürfen der konkreten Interpretation und Anwendung im Verwaltungsalltag. Bezogen auf unsere Diskussion im vorherigen Kapitel bedeutet dies auch, dass monetäres und utilitarisches Denken problematisch sein können, aber nicht per se sein müssen. Wertewandel, Wertearbeit und Wertepflege sind leider niemals einfach und eindeutig.

Diese Ambivalenz zeigt sich sodann bei Korruptionspolitiken und im Integritätsmanagement, die sehr eng mit Wertevermittlung und Wertemanagement verbunden sind.

In „Does Ethics Pay?“ schlussfolgerte Paine ([2000](#)), dass sich die Einführung von Integritätspolitiken und Integritätsmanagement im Privatsektor „lohnen“ und positive Auswirkungen auf den unternehmerischen Erfolg und auf die Beschäftigten haben. Integritätsmanagement wird in der Folge zunehmend als ein wichtiger Aspekt von Unternehmensstrategien gesehen, allerdings weniger aus moralischen, sondern aus utilitaristischen Erwägungen. Dieses instrumentale Verständnis über den Nutzen von „Corporate Social Responsibility“ wurde 2023 durch eine Studie von Lohmeyer und Jackson ([2023](#)) bestätigt.

Auch auf der politischen Ebene erkennen Regierungen und internationale Organisationen zunehmend den Zusammenhang zwischen Good Governance, Integritätsmanagement und positiven gesellschaftlichen, ökonomischen, organisatorischen und individuellen Auswirkungen. Die Forschung zu Good Governance (guter Regierungsführung) (Rothstein et al., [2021](#); Mungiu-Pippidi, [2016](#)) bestätigt, dass Merkmale guter Regierungsführung und die Einführung von Integritätspolitiken mit direkten positiven Auswirkungen verbunden sind, wie z. B. mit einer Verringerung von Korruption, einer höheren Mitarbeiterzufriedenheit und Motivation, höherer Mitarbeiterbindung, individueller Leistung und geringeren Krankheitsraten. Darüber hinaus wird ein deutlicher Zusammenhang zwischen meritokratischen Rekrutierungs-, Beförderungssystemen, organisatorischer Leistungsfähigkeit und niedriger Korruption gesehen (Bagenhol et al., 2021, S. 645; Oliveira et al., [2023](#); Rauch & Evans, [2000](#)).

Allerdings leidet die Diskussion um die Bedeutung von Good Governance Debatte darunter, dass Werte und Prinzipien wie Meritokratie, Effektivität, Effizienz, Transparenz, Offenheit, Partizipation, Unabhängigkeit, Inklusion und Diversität selbst eine sehr allgemeine Bedeutung haben und sehr

unterschiedlich interpretiert werden können. So zeigen Schnell et al. (2023), dass die Interpretation und die Bedeutung von Transparenz von den Bürgern nicht nur unterschiedlich definiert, sondern auch unterschiedlich interpretiert und bewertet wird.

Dieser individualisierten Sichtweise steht eine pauschale Sichtweise in der Good-Governance Debatte gegenüber, die zum Beispiel den Wert Transparenz weder definiert und pauschal als positiv bewertet. Dagegen stimmen Hood & Heald (2006) darin überein, dass Transparenz häufig einen kompensatorischen Charakter hat, weil es auch mehr Komplexität, Desinformation, immer neue Informationen, mehr Undurchsichtigkeit, Vernetzung, Zusammenarbeit und mehr Schwierigkeiten bei der Identifizierung klarer Verantwortlichkeiten und Intransparenz gibt, als je zuvor. Zudem muss die Zunahme an Transparenz immer im Zusammenhang mit den gestiegenen Möglichkeiten der Verletzung der Privatsphäre, gerade auch durch die Offenlegung sensibler Informationen, gesehen werden. Es sei daher gar nicht so einfach zu behaupten, dass mehr Transparenz und Offenlegung rein positiv zu bewerten sind (Hood & Heald, 2006, S. 91).

Hingegen bedeuten die gemachten Ausführungen keinesfalls, dass Werte und Integrität relativ sind. Im Gegenteil: Autonomie und Wertekonflikte sind wesentliche Bestandteile rechtsstaatlicher und demokratischer Staaten. Es gibt keine absoluten Wahrheiten und Tugenden. Dagegen steht das Bewusstsein für die universale Bedeutung von Autonomie und Wertekonflikten, die nur durch die Einsicht in die universelle Gültigkeit von Menschenrechten und die Bedeutung von öffentlichen Werten und Prinzipien garantiert werden können. Beides bedingt einander. Andererseits kann es nicht das Ziel sein, durch Integritätspolitik einen absoluten Integritätslevel zu erzielen (Anecharico & Jakobs, 1996). Hingegen stellt sich die Frage, welche Werte vermittelt und gefördert werden sollen.

## 4 Werte als Steuerungsinstrument im Kampf gegen Korruption? Die Kontextabhängigkeit von Werten

Was kann dann von Werten (im Kampf gegen Korruption) eigentlich erwartet werden? Und – von welchen Werten?

In Bezug auf die Frage, welche Werte im öffentlichen Dienst wichtig und einschlägig sind, wurden insbesondere von Beck Jørgensen und Bozeman (Beck Jørgensen & Bozeman, 2007), verschiedenste Kategorisierungen von Werten vorgeschlagen.

In „Sorting Out Public Values? On the Contingency of Value Classification in Public Administration“ schlussfolgerte Rutgers (2008), dass die Auflistung von öffentlichen Werten gleichsam unendlich sein kann. Daher stelle sich die Frage, ob es möglich ist, bestimmte Werte passgenau für unterschiedliche Organisationen zu definieren und zu klassifizieren, etc. Diese Möglichkeit wird von Rutgers verneint: „There are no self-evident core values, nor categorizations or hierarchies of values that can simply be applied universally in theory or practice“ (Rutgers, 2008, S. 109).

Tatsächlich ist eine Wertezuordnung und Klassifizierung – aus methodologischer Sicht – eine enorme Herausforderung, da unterschiedliche Sektoren und Institutionen (das Bundeskanzleramt, der Bundesnachrichtendienst, das Verteidigungsministerium, das Umweltministerium, der Anti-Diskriminierungsbeauftragte, der Datenschutzbeauftragte, die Kommunalverwaltung etc.) eine völlig unterschiedliche Priorisierung von Werten vornehmen. Werte wie „Geheimhaltung“ oder „Transparenz“ haben nun mal eine andere Bedeutung im Bundesnachrichtendienst als beim Datenschutzbeauftragten. Gleiches betrifft die unterschiedliche Wertezuordnung für die

unterschiedlichen Phasen im politischen Entscheidungsprozess. Zudem ist es enorm aufwendig, jeweils die praktische Bedeutung von Werten in unterschiedlichen Kontexten, Organisationen, Entscheidungssituationen und Politikbereichen zu ermitteln (Huijbregts et al., [2022](#), S. 841). Während lange Zeit die klassischen bürokratischen Organisationsformen die Bedeutung von Hierarchie, Formalismus, Standardisierung, Rationalität und (Rechts-)Gehorsam betonten, wurden seit Anfang der 1990er-Jahre – durch die verschiedenen Varianten des New Public Management – ein Schwerpunkt auf Effizienz, Dezentralisierung, Individualisierung und Leistung gelegt (Bryson et al., [2014](#)). Die gegenwärtigen Entwicklungen zu flexiblen Governance-Modellen (Pierre & Peters, [2021](#)) betonen wiederum unterschiedliche Werteprioritäten, je nach Politikbereich und nach Form der Erbringung öffentlicher Aufgaben (am Beispiel der Ko-Produktion, vgl. Williams et al. ([2016](#))).

Ein weiterer Hinweis auf die Bedeutung des Kontexts für das Wertemanagement ergibt sich aus dem Adjektiv „öffentlich“, das eine Unterscheidung zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor und entsprechenden öffentlichen und privaten Werten nahelegt. Stereotypisch wird der öffentliche Sektor mit Werten wie Legitimität, Rechtmäßigkeit, Rechenschaftspflicht und Unparteilichkeit in Verbindung gebracht, während Werte wie Effizienz und Wettbewerb mit dem privaten Sektor assoziiert werden. Viele Wissenschaftler bestreiten diese Dichotomie jedoch empirisch und zeigen, dass die beiden Sektoren bestimmte Werte gemeinsam haben. Die Kontextabhängigkeit, Fluidität von Werten (Kerkhoff & Overeem, [2021](#)) und der ständige Wertewandel verweisen auf die begrenzte Bedeutung von Wertestrategien zur Bekämpfung von Korruption. Im globalen Kontext werden Forschungen zum Wertewandel im Rahmen der World Values Surveys durchgeführt (vgl. zuletzt Norris & Inglehart, [2019](#)). In Deutschland wurden „Werteorientierungen im Wandel“ (Klages, [1985](#)) ab Mitte der achtziger Jahre (zunächst) am Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung in Speyer untersucht. Allerdings verschleiert der Begriff Wertewandel, dass Werte auch stabil und statisch sind, insbesondere wenn es sich um Verhaltensstandards handelt, die Verhalten leiten und den Handlungsentscheidungen Gewicht verleihen sollen (Nabatchi, [2018](#), S. 60). Trotz der Kontextgebundenheit von Werten bleibt es wichtig, auf die allgemeine Bedeutung von Werten hinzuweisen oder die wichtigsten Werte (zum Beispiel im öffentlichen Dienstrecht) zu identifizieren. Werterelativisten (Charles et al., [2011](#); Rutgers [2008](#); Hartley et al. [2017](#)) können sich daher nur auf den ersten Blick bestätigt fühlen.

Zwar sind Werte immer kontextgebunden – räumlich, zeitlich, kulturell, sektoral und individuell. So zeigt Walzer (Walzer, [1996](#)), dass gleiche Werte und Prinzipien in unterschiedlichen Kulturen unterschiedlich interpretiert werden. Diese Einsicht relativiert allerdings nicht die Tatsache, dass bestimmte Werte und Prinzipien (z. B. „Du sollst einen anderen Menschen nicht quälen“) auch eine universelle Bedeutung haben. Gerade Werte werden dafür geschätzt, dass sie stabiles Verhalten ermöglichen sollen, konstituieren, was gut, richtig, schön oder lobenswert und bewundernswert sind. Gleichzeitig sollen Werte Orientierung, Stabilität, Sinn, Identität und Grenzen vermitteln.

Korruption wird weltweit negativ bewertet. Die Bekämpfung von Korruption ist daher ein weltweites Ziel und wird von allen politischen Systemen als ein Wert an sich begriffen. Gegenwärtig sind die größten „Geldgeber“ im Bereich der Forschung, wie die Messung von Korruption verbessert werden kann, die arabischen Staaten. In internationalen Organisationen unterscheiden sich viele nicht-westliche und westliche Staaten nicht grundsätzlich in Bezug auf die Frage, welche Werte und Prinzipien bei der Bekämpfung von Korruption wichtig sind. Die Unterschiede treten erst bei der unterschiedlichen Bewertung und Gewichtung von Werten und Prinzipien in der Praxis und im Alltag auf.

## 5 Wertemanagement, Ethik-Kodices und die Bekämpfung von Korruption

Somit stellt sich in der Korruptionsforschung und im Integritätsmanagement die Frage, ob Verhalten durch die normative (top-down) Verkündung von bestimmten Werten, Wertevisionen oder Wertestrategien gesteuert werden kann. In ihrer Untersuchung „Public values assessment as a practice: integration of evidence and research agenda“ kommen die Autoren (Huijbregts et al., [2022](#)) zu dem Schluss, dass Diskussionen über „Public Values“ und modische Konzepte wie „Purpose Driven Management“ oder „Public Value Creation“ zwar sehr populär sind. Hingegen sei es schier unmöglich, Verhalten durch die Verkündung von Wertepriorisierungen strategisch und rational als einen hierarchischen Prozess zu planen. „There is no one-size-fits-all approach. In order to inform policymaking, there is no one perfect approach to the balancing act of public values“ (Huijbregts et al., [2022](#), S. 855).

Das wichtigste Wertemanagementinstrument sind allerdings noch immer Verhaltens- und Ethikkodices, oder – so genannte Codes. Ein wichtiges gemeinsames Merkmal fast aller Kodices ist ihr allgemeiner Zweck: Kodices sollen Verhalten leiten, Werte und Normen der Organisation artikulieren und dadurch eine ethische Kultur und Verhaltensorientierungen unter den Mitgliedern einer Organisation schaffen. Weltweit der bekannteste Verhaltenskodex ist der britische „Seven Principles of Public Life“ Code, indem erstmals im Jahre 1995 im so genannten Nolan-Report – Selflessness, Integrity, Objectivity, Accountability, Openness, Honesty and Leadership zu den leitenden Verhaltensprinzipien für den britischen Public service erhoben wurde. Trotz der langjährigen Forschung zur Wirksamkeit von Ethik-Kodices ist allerdings immer noch nicht klar, wie und ob Verhaltenscodes ihre Ziele erreichen. Diese Unsicherheit lässt sich zunächst durch die Vielfalt der existierenden Arten von Kodices, die Unterschiede in den institutionellen, politischen und rechtlichen Kontexten und die Schwierigkeiten, die Bedeutung von Kodexen als solche zu definieren, erklären.

In der wissenschaftlichen Literatur zeigen nur wenige Studien, dass Verhaltenskodices einen positiven Einfluss auf die Einstellung und das Verhalten der Mitarbeiter haben. Positive Effekte werden vor allem in den Fällen dokumentiert, wenn Codes mit anderen personalpolitischen Aspekten kombiniert werden, z. B. der Involvierung des Personals bei der Erarbeitung und Evaluierung von Codes und die aktive Unterstützung des Codes durch das Management.

Darüber hinaus sind Kodices möglicherweise nur bei Beschäftigten wirksam, die ohnehin ethisch handeln wollen. Wenn Mitarbeiter korrupt sind, oder unethisch handeln wollen, ist es auch sehr unwahrscheinlich, dass ihnen ein Code im Wege steht. Das Gleiche gilt, wenn Kodices keine Sanktionsmittel vorhersehen. Eine der Hauptschwächen von Verhaltenskodices besteht darin, dass sie im Vergleich zu anderen Personalinstrumenten durch schwache Sanktionsmechanismen gekennzeichnet sind. Dies bedeutet dann auch, dass sie sehr anfällig für Nichtbeachtung und Verstöße sind. Der oben genannte britische Nolan-Kodex hat sich, bei allen Skandalen in der britischen Politik und im britischen öffentlichen Dienst, geradezu zu einem Papiertiger entwickelt. Langzeitstudien in Estland zeigen, dass sich Investitionen in Fortbildung über Ethik-Kodexen kaum auszahlen und Beschäftigte die Inhalte von Kodexen schnell wieder vergessen (Lambooy et al., [2015](#)).

Einmal angenommen, geraten Kodices somit oft in Vergessenheit und werden nicht weiter kommuniziert oder nur bei der Rekrutierung von neuem Personal den Beschäftigten vermittelt.

Insgesamt ist somit eine neue Nüchternheit im Wertemanagement eingetreten. Die Bedeutung von Wertecodes – Kodices bei der Bekämpfung von Korruption wird heutzutage wesentlich kritischer betrachtet als noch vor einigen Jahren.

## 6 Sind Beamte anders, weil sie Beamte sind – hinsichtlich der Bekämpfung von Korruption?

Insbesondere in Deutschland ist die Auffassung besonders stark verbreitet, wonach ethisches Verhalten – intrinsisch – durch einen Beamtenethos und – extrinsisch – durch einen spezifischen Beamtenstatus gesteuert werden kann.

Somit kommen wir zu der Frage, wie sich die besonderen Strukturen des öffentlichen Dienstes auf die individuellen Werte der Beschäftigten im öffentlichen Dienst auswirken. In Deutschland hängt die Legitimität des Berufsbeamtentums, ein bestimmter Status und spezifische Regeln und Arbeitsbedingungen stark von der Antwort auf die Frage ab, ob Beamte *anders sind*, weil sie Beamte sind. Sind deutsche Beamte weniger korrupt, weil das deutsche Beamtenrecht Beamte zum Teil sehr stark von anderen Beschäftigten abhebt? Wirken das Lebenszeitprinzip oder das Streikverbot depolitisiert und als Mittel gegen Korruption?

Die Beantwortung dieser Frage ist gleichsam genauso wichtig, wie komplex und heikel. Würde Sie verneint, stünde eine verfassungsrechtlich garantierte- und grundgesetzliche verankerte Sonderstellung des Beamtentums in Frage. Politisch stünde die Legitimität des Beamtentums auf dem Spiel mit – vermutlich – dramatischen Konsequenzen, die eine Angleichung der Rechtsverhältnisse und Beschäftigungsbedingungen bedeuten würde (z. B. hinsichtlich der Arbeitsbedingungen, bei Pensionen, Steuern, Krankenversicherung, Arbeitsplatzsicherheit und Streikrecht).

Dennoch ist die Diskussion dieser Frage notwendig, da sie nicht nur aktuell ist, wie die Debatte (in Deutschland) um die Notwendigkeit der Verbeamtung von Lehrern zeigt, damit die Attraktivität des Lehrerberufs gesichert werden kann. Die Frage ist gleichsam notwendig, weil sie die Relevanz und Bedeutung von Perzeptionen und Werten widerspiegelt.

Bei den Perzeptionen gibt es seit Jahrzehnten die populäre Behauptung, wonach Beamte faul seien, unflexibel, nicht innovativ und langsam. In der Verwaltungsforschung wurde diese These fast ausschliesslich negativ beschieden und nicht bestätigt (zuletzt Dinhof et al., [2023](#)).

Somit stellt sich „*nur*“ die (allerdings sehr bedeutsame) Frage, ob Beamte andere Werte- und ethische Verhaltensmuster aufweisen, weil sie Beamte sind. Denn: Warum gibt es Beamte, wenn sich diese nicht von anderen Beschäftigten unterscheiden?

In „The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption“ kommen Dahlström et al. ([2012](#); siehe auch Rauch & Evans, [2000](#)) zu dem Schluss, dass es in Staaten mit klassischen bürokratischen Laufbahnsystemen und klassischen Beamtensystemen nicht weniger Korruption und auch nicht weniger Politisierung gibt. Vielmehr seien bei der Bekämpfung von Korruption Faktoren wichtig, die für alle Beschäftigtensysteme gelten, z. B. die strikte Anwendung des Leistungsprinzips, De-Politisierung, Unparteilichkeit, Unabhängigkeit, Fairness, Respekt und gute Arbeitsbedingungen (Dahlström et al., [2012](#), S. 665; Dahlström & Lapuente, [2017](#)).

Letztendlich stellt sich in allen Staaten (und unabhängig vom Verwaltungssystem und der Verwaltungskultur) die Frage, ob öffentliche Bedienstete überhaupt spezifische Motivationselemente aufweisen. Die Tatsache, dass Beamte aus Altruismus oder dem Wunsch, der Gemeinschaft, der Region oder dem Land zu dienen, motiviert sind, im öffentlichen Dienst zu arbeiten, ist eine seit langem untersuchte Forschungsthematik aus dem Bereich „Public Service Motivation“. Die Untersuchung dieser Frage ist von sehr großer praktischer Bedeutung, da sie helfen kann, die Attraktivität einer Beschäftigung im öffentlichen Dienst (passgenauer) zu steuern. Hinweise auf die Bedeutung extrinsischer Faktoren zeigen tatsächlich, dass Menschen, die großen Wert auf das persönliche Einkommen legen, eher im privaten Sektor arbeiten. Umgekehrt ist die Bedeutung von Arbeitsplatzsicherheit für Menschen wichtiger, die einer Beschäftigung im öffentlichen Sektor einen höheren Stellenwert einräumen.

Dennoch ist die sogenannte Public Service Motivation nur ein Motivator neben anderen extrinsischen und intrinsischen Motivatoren. Zudem ist noch weitgehend ungeklärt, wie sich der Begriff der Public Service Motivation von anderen Formen sinngebender Arbeit abgrenzen lässt (Mortimer, [2023](#), S. 835–845).

Mittlerweile sind sich Regierungen weltweit (hauptsächlich aufgrund von Haushaltszwängen) zunehmend bewusst, wie wichtig es ist, die intrinsische Motivation der Mitarbeiter zu unterstützen. Die Public Service Motivation ist somit ein Element im Menü der (post-)modernen intrinsischen Motivatoren wie Engagement, Autonomie, Selbstverwirklichung und Selbstwirksamkeit. Obwohl auch das Prestige ein Faktor für den Wunsch nach einem öffentlichen Dienst sein könnte, gilt dies auch für diejenigen, die im privaten Sektor arbeiten. In „The Transformation of Governance – Who Are the New Public Servants and What Difference Does It Make for Democratic Governance?“ kommen Park und Perry ([2011](#)) zu dem Ergebnis, dass sich bei verschiedenen Kategorien öffentlicher Beschäftigter keine signifikanten unterschiedlichen Werteorientierungen zeigen.

Hier kommen wir auf unsere Diskussion über die Kontextgebundenheit von Werten zurück. Vandenabeele und Van de Walle ([2008](#), S. 229) zeigen, dass innerhalb des öffentlichen Dienstes die Beschäftigten in unterschiedlichen Institutionen mit unterschiedlichen Organisationsstrukturen, Sektoren und Berufsgruppen und unterschiedlichen Alterskohorten unterschiedliche Motivationen aufweisen. Eine pauschale Beantwortung der Frage, ob Beamte eine andere Motivation (oder ein anderes Ethos) aufweisen als andere öffentliche Beschäftigte, ist bisher nicht erbracht worden. Die bisherigen Forschungsergebnisse weisen eher darauf hin, dass die Theorie der Public Service Motivation einer institutionellen Erklärung der Motivation innerhalb des öffentlichen Sektors bedarf (Vandenabeele & Van de Walle, [2008](#), S. 235). Neuere Studien im Bereich der Public Service Motivation (Vandenabeele, [2014](#); Steijn, [2008](#); Christensen & Wright, [2011](#); Rose, [2012](#); Homberg et al., [2015](#); Campbell & Tobin, [2016](#); Kjeldsen & Rosenberg, [2016](#); Ryu, [2017](#)) verknüpfen das Konzept Public Service Motivation daher zwar mit spezifischen öffentlichen Werten. Allerdings unterscheiden sich diese je nach Sektor, Organisation, dem so genannten Person-Organisation Fit, Persönlichkeit, Arbeitsbedingungen, Führungsverhalten und Führungsstil der Vorgesetzten sowie individuellen Veranlagungen.

Die Bedeutung und die positiven Auswirkungen von Public Service Motivation (z. B. hinsichtlich positiver Effekte auf Arbeitsleistung und Arbeitszufriedenheit) sind somit weitestgehend bestätigt. Darüber hinaus ist allerdings alles andere als klar, ob öffentliche Bedienstete auch ethischer handeln und weniger korrupt sind als Angestellte im Privatsektor. Wir kommen somit zu dem Schluss, dass auch die Beantwortung dieser Frage, ob Beamte bestimmte Wertestrukturen aufweisen, wesentlich komplexer und differenzierter zu beantworten ist als häufig (im populären Diskurs) angenommen.

Es ist somit angezeigt, darauf, hinzuweisen, dass die manchmal recht optimistischen Ansichten über die Folgen einer spezifischen Motivation für den öffentlichen Dienst, eine Nuancierung verdienen. Die Motivation für den öffentlichen Dienst kann sowohl zu ethisch wünschenswertem Verhalten als auch zu unethischem oder illegalem Verhalten führen. Altruismus (oder im extremen Fall: Chauvinismus) kann beispielsweise die Neutralität gefährden und zu Vorzugsbehandlung und der Vernachlässigung von Werten wie Rechtmäßigkeit und Reaktionsfähigkeit gegenüber der Politik führen. Oder anders ausgedrückt: Auch wenn die Forschung zu dem Schluss kommt, dass öffentliche Beschäftigte über spezifische Motivationsmerkmale verfügen, bedeutet dies nicht, dass öffentliche Beschäftigte automatisch ethischer handeln oder Beamte andere Verhaltensmuster aufweisen, weil sie Beamte sind.

## 7 De-Bürokratisierungsreformen und Werteentwicklungen

Obwohl in vielen Staaten weltweit die De-Bürokratisierung als Ziel vieler Verwaltungsreformmodelle angesehen wurde, wurde gleichzeitig mit der Einführung von (Teilaspekten oder Elementen von) New Public Management in vielen Staaten weltweit – und der damit eingehenden Priorisierung von Effizienz als Leitwert – spekuliert, dass sich Formen unethischen Verhaltens ausbreiten. Das Primat ökonomischen Denkens, und die Dezentralisierung und Auslagerung von Verantwortlichkeiten erweitere auch den Spielraum für Korruption. Zudem verdränge der Kontakt mit dem Privatsektor klassische Prinzipien wie Neutralität oder Gemeinwohlorientierung. Eine solche Analyse ging implizit davon aus, dass sich die Werte im öffentlichen Dienst von denen im Privatsektor unterscheiden. Hingegen wurde in der Fachliteratur seit Jahren auf eine Werteangleichung zwischen den Sektoren verwiesen (van Thiel & van der Wal, [2010](#), S. 377–397)). Gleichsam konnte festgestellt werden, dass – mit der Einführung von New Public Management – auch das Bewusstsein für die Bedeutung von öffentlicher Ethik gestiegen war. So wie sich die Bedeutung von Unternehmensethik (Corporate Social Management) und Wertemanagement seit den 1990ern entwickelte, hatte sich die Diskussion über Werte im öffentlichen Dienst immer weiter ausdifferenziert.

Neben der bekannten Bürokratiekritik wird – andererseits – zunehmend die Einmischung von Organisationen in persönliche Werteentwicklungen, Emotionen und Moral kritisiert. Als extremes Beispiel dient die frühe Publikation über „Greedy Institutions“, in der Coser ([1974](#)) die Gefahren und Herausforderungen diskutiert, die entstehen können, wenn moralische „Greedy Institutions“ von ihren Mitarbeitern totales (Verhaltens-)Engagement, persönliches Engagement, Emotionen und Loyalität verlangen. In der Fachliteratur gibt es daher zunehmend kritische Reaktionen, die Fragen nach den Grenzen von persönlichen, emotionalen und empathischen Management- und Führungsmodellen aufwerfen (Bloom, [2017](#)).

In ähnlicher Weise erörtert Anderson die problematischen Entwicklungen, wenn moralisches Management von den Mitarbeitern fordert, wie sie sich verhalten sollen (Anderson, [2017](#), S. 25) und die Einführung von social credit systems das Verhalten der Mitarbeiter mit dem Ziel überwacht, Korruption und unethisches Verhalten zu reduzieren.

Hingegen erscheint der Trend zu immer neuen individualisierten und „affektiven Managementformen“ (die häufig auf Verhaltenstheorien der „begrenzten Rationalität“ (Simon, [1973](#)) aufbauen, ungebrochen. Mit der wachsenden Popularität der Verhaltenswissenschaften und

Entscheidungstheorien (Korte et al., [2022](#)) im Führungs- und Wertemanagement wird auch der wachsende Bedeutung von Individualität und Autonomie Rechnung getragen.

Gegenwärtig werden im öffentlichen Dienst die Herausforderungen des Managements in Zeiten zunehmender Autonomie, Vielfalt und Pluralismus unterschätzt, trotz der existierenden populären Debatten über Diversitäts- und Identitätspolitik. Hingegen besteht die eigentliche Herausforderung darin, faire und regelbasierte Organisationssysteme unter individualisierten Bedingungen zu entwerfen, die gleichzeitig die verschiedensten (häufig unbeabsichtigten) Formen von Diskriminierung vermeiden (Ben-Shahar & Porat, [2021](#); Nordell, [2021](#)).

## 8 Korruption, Integritätsmanagement und Auswirkungen auf das Vertrauen im öffentlichen Dienst

Die Art und Weise, wie öffentlichen Dienste funktionieren haben einen erheblichen Einfluss auf das Vertrauen der Bürger in die öffentliche Verwaltung. In einer internationalen Untersuchung über „Institutional quality, corruption, and impartiality: the role of process and outcome for citizen trust in public administration in 173 European regions“ stellen die Autoren fest, „dass sowohl Ergebnisse als auch Prozesse im öffentlichen Dienst einen erheblichen Einfluss auf das Vertrauen der Bürger in die öffentliche Verwaltung haben“. Insbesondere die Korruptionsanfälligkeit der Verwaltung bestimmt das Vertrauen in einem erheblichen Maß.

Die Studie ist zudem von Interesse, da sie den vermuteten Kausalzusammenhang zwischen hohen Wertestandards und Vertrauen aufwirft. Trotz aller bestehenden Unterschiede im Detail gibt es bei allen Experten einen Konsens, dass für Beschäftigte im öffentlichen Dienst und Amtsträger spezifische ethische Regeln, Standards und Verwaltungsprozesse erforderlich sind, um das Vertrauen in den öffentlichen Dienst zu steigern. Hingegen ist das Beziehungsgeflecht Werte-/Integritätsmanagement und Vertrauen in den öffentlichen Dienst äußerst kompliziert und gar nicht so klar, wie es auf den ersten Blick erscheint. Welche Beziehung besteht zwischen Werteentwicklung und Vertrauen in den öffentlichen Dienst?

Häufig wird unterstellt, dass Integritätspolitikern notwendig sind, um das Vertrauen in den öffentlichen Dienst zu steigern. Dass dieser vermutete Kausalzusammenhang problematisch ist, zeigt folgende Fragestellung: Sind die Funktionen und Ziele von Integritätspolitikern eher als Vertrauenspolitikern zu bezeichnen oder als Misstrauenspolitikern, die notwendig sind, um Integritätsverletzungen sanktionieren?

Das heißt, Werte- und Integritätsmanagement haben das Ziel, dem Mangel an Integritätskultur entgegenzuwirken, scheinen aber nur im Kontext einer Misstrauenskultur zu funktionieren (Peters & Handschin, [2012](#)). Der gesamte Bereich der Ethikpolitik „ist eine Kultur, die im Misstrauen verwurzelt ist“ (Mackenzie, [2002](#)). Darüber hinaus gilt: Je mehr Regeln und ethische Standards eingeführt werden, desto häufiger können Regeln und Standards verletzt werden. Immer neue Skandale führen häufig zur Einführung von immer neuen und schärferen Regeln, deren Verletzung wiederum neues Misstrauen schafft, bis wieder nach neuen Regeln gerufen wird. Die Reaktion auf Regelverstöße besteht also in der Ausdifferenzierung und Ausweitung von immer neuen Gesetzen und Regeln (Kühl, [2021](#)). Folglich könnten Medien und Öffentlichkeit dies als Zeichen sinkender ethischer Standards interpretieren. Indem ein zuvor regelkonformes Verhalten für unethisch erklärt wird, nimmt die absolute Zahl der Skandale und Fälle von unethischem Verhalten zu, was den Anschein erweckt, dass Beamte noch unethischer werden.

Daher argumentieren Kritiker (Nieuwenburg, [2007](#); Anecharico & Jakobs, [1996](#); Mackenzie, [2002](#); Stark, [2003](#); Saint-Martin & Thompson, [2006](#)), dass mehr Ethik- und Antikorruptionsregeln nicht unbedingt eine wirksame Antwort auf den Rückgang des öffentlichen Vertrauens und Integritätsprobleme darstellen können, sondern noch mehr Zynismus gegenüber öffentlichen und politischen Institutionen hervorrufen. Tatsächlich könnten die Rufe nach höheren Wertestandards sogar den gegenteiligen Effekt haben „Was auch immer die neuen Ethikvorschriften erreicht haben mögen (...) Sie haben wenig dazu beigetragen, die Öffentlichkeit und die öffentliche Kontroverse über das ethische Verhalten von Amtsträgern zu verringern“ (Mackenzie, [2002](#), S. 112).

Diese Argumentation erscheint allerdings nur auf den ersten Blick überzeugend. Denn: Selbst, wenn wir dieser Argumentation folgen, ist das Problem nicht gelöst. Die Auflösung des Paradoxons kann ja nicht darin bestehen, Ethikpolitiken zu deregulieren, in der Hoffnung, dass dadurch das Vertrauen in den öffentlichen Dienst steigt.

Vertrauensschwankungen hat es jedoch schon immer gegeben. Bedenken hinsichtlich des schwindenden Vertrauens der Öffentlichkeit in die Regierung sind zu einem festen Bestandteil des gegenwärtigen politischen Diskurses geworden. Hingegen zeigen internationale Studien, dass das Vertrauen der Bürger in den öffentlichen Sektor immer wieder schwankt, und Langzeitdaten keinen kontinuierlichen Rückgang des Vertrauensniveaus nahelegen (Van de Walle et al., [2018](#), S. 47–64; Norris, [2023](#)).

In einer internationalen Untersuchung kommt Norris ([2023](#)) zu dem Ergebnis, dass nicht pauschaler Vertrauensverlust ein Problem darstellt. Vielmehr könne gleichsam zuviel blindes Vertrauen und/oder zynisches Misstrauen (Norris, [2023](#)) ein Problem darstellen. So sei gerade die Entwicklung von skeptischem und kritischem Vertrauen in offenen Gesellschaften dem blinden und passiven Vertrauen in autoritären Gesellschaften (wie in China und Russland) vorzuziehen.

So wird *Vertrauen* fast ausschliesslich als positiv bewertet, obwohl gerade die hohen Vertrauenswerte in autoritären Systemen (wie in China) dazu Anlass geben, den Begriff und die Mechanismen des Vertrauens stärker zu hinterfragen. Katastrophenszenarien und Annahmen, dass ein Vertrauensrückgang irreversibel ist und alles immer schlimmer werden könnte, werden von wissenschaftlichen Erkenntnissen nicht gedeckt.

## 9 Schlussfolgerungen

Im Bereich der Werteforschung im öffentlichen Dienst ging es lange Zeit darum, auf die besondere Bedeutung von öffentlichen Werten zu verweisen und auf die Unterschiede zwischen den Werten im öffentlichen Dienst und denen im privaten Bereich hinzuweisen. Mittlerweile fokussiert sich die Debatte weniger auf Makrovergleiche, sondern auf die Kontextgebundenheit von Werten (in unterschiedlichen Entscheidungsphasen, Situationen und Organisationskulturen) und die Frage, wie mit Wertekonflikten und Wertedilemmata umzugehen ist. Hingegen zeigt sich zunehmend, dass die Bewertung öffentlicher Werte noch weitaus schwieriger, ist als die klassische Identifizierung öffentlicher Werte. Ein Grund hierfür ist die zunehmende Einsicht, dass Werte niemals eindeutig gut (oder schlecht) sind. Zudem ist noch immer nicht eindeutig geklärt, welche Auswirkungen gegenwärtige Governancereformen auf Korruption haben. Zwar wird grundsätzlich unterstellt, dass der Wertewandel im öffentlichen Dienst, die veränderte Bereitstellung öffentlicher Dienste durch Private-Public Partnerships, Outsourcing, Privatisierung, mehr Mobilität der öffentlichen Beschäftigten (Revolving door) und mehr individuelle Entscheidungsdiskretion von Entscheidungsträgern zu mehr Interessenkonflikten und mehr Korruption führen können. Hingegen sollte dieser Nachweis aber von Fall zu Fall erbracht werden.

Denn: Insgesamt scheint das Bewusstsein für die Bewertung von „Werten“, am besten abzulesen an der gestiegenen Akzeptanz für die Bedeutung von Good Governance und Integritätsmanagement im öffentlichen Dienst (und auch im privaten Sektor), zuzunehmen.

Die Bedeutung von Integritätsmanagement nimmt auch zu, weil es der Wissenschaft zunehmend gelingt, den empirischen Nachweis zu erbringen, dass Integritätsmanagement im öffentlichen Dienst in einem direkten Zusammenhang zur individuellen und organisatorischen Leistungsfähigkeit steht. Integritätsmanagement wird in der Folge immer weniger als soft-Politik wahrgenommen. Davon profitiert auch ein wichtiger Bereich des Integritätsmanagements, die Anti-Korruptionspolitik.

Während in der Öffentlichkeit die Diskussion über Werte und Prinzipien noch immer als ein abstraktes und unspezifisches *Softthema* wahrgenommen wird, konzentriert sich die Forschung darauf, besser zu bestimmen, welche öffentlichen Werte in welchen Behörden und Verwaltungskulturen gelten und welche Werte für ein bestimmtes politisches Thema identifiziert, reflektiert und entschieden werden sollen. Um Wertekonzepte operativ und umsetzbarer zu machen, wird zunehmend versucht, Werte im Verwaltungsalltag zu messen. Das gleiche Phänomen ist in der Anti-Korruptionspolitik festzustellen. Nie zuvor wurden so viele Ressourcen in die Forschung zur Messung von Korruption gesteckt.

Allerdings kommt es gegenwärtig ebenfalls zu einer zunehmenden Relativierung, Individualisierung und Singularisierung von Werten. Die These von Wooldridge (2021), wonach das Leistungsprinzip (Meritokratie) das letzte universell akzeptierte Prinzip ist, wird durch die zunehmende Kritik am meritokratischen Prinzip (Sandel, 2012) selbst in Frage gestellt. Gibt es also bald keine universellen Werte und Prinzipien mehr?

Der zunehmende Wert relativismus und die Kontextabhängigkeit von Werten werfen zudem die Frage nach der Steuerbarkeit von Integrität (Werten) durch Recht und ordnungsrechtliche Instrumente auf. Inwieweit kann Verhalten (Korruption) durch Recht gesteuert werden? Die Fragestellung unterstreicht gleichsam die Bedeutung des kulturellen-, institutionellen und sozio-ökonomischen Kontexts für die Integrität im öffentlichen Dienst. Heute befindet sich die Werteforschung im öffentlichen Dienst an der Schnittstelle von Recht, Management, (Verwaltungs-)Kultur und Ethik. Werte entstehen genauso wenig durch die Verabschiedung von neuen Gesetzen, durch richtige Erziehungsstile und ebenso nicht durch den Besuch einer Fortbildungsveranstaltung über die gewachsene Popularität von Integritätsmanagement.

Insgesamt befindet sich die Wertepolitik und Wertemanagement in einer Phase der Unsicherheit und Umorientierung. Während es einen zunehmenden Konsens darüber gibt, dass Werte und Prinzipien nur zum Teil durch Recht gesteuert werden können, gibt es große Unsicherheiten über den richtigen Instrumentenmix, die Rolle und Bedeutung von Selbstregulierung, Anreizen, Sanktionen und anderen politischen, psychologischen und ökonomischen Ansätzen. Experten auf dem Gebiet der Verhaltensethik verweisen zurecht auf die Grenzen traditioneller normativer sogenannter Compliance-Based Ansätze, denen ein Verständnis für die komplexen und oft unbeabsichtigten kognitiven Muster in individuellen und organisationalen Entscheidungsprozessen fehlt. Dagegen warnen wir ebenfalls vor einer neuen Individualisierungswelle im Wertediskurs und dem Versuch, die Organisationsrealität durch Wertemanagement zu emotionalisieren. Insbesondere sollte einer zunehmenden Relativierung, Individualisierung und Emotionalisierung von Werten nicht Vorschub geleistet werden.

Die Werteentwicklung der öffentlich Beschäftigten ist immer das Resultat von komplexen individuellen-, organisationalen und gesellschaftlichen Prozessen. Um die Bedeutung von (universellen) Werten und Integrität im Kampf gegen Korruption muss daher immer wieder aufs

Neue (politisch) gerungen werden. Gegenwärtige Trends zu Werterelativismus, Partikularismus und die Entstehung von immer neuen Werte- und Interessenkonflikten stehen in einem deutlichen Zusammenhang mit der gegenwärtigen Zunahme an Korruption (in vielen Staaten).

## Literatur

Adams, G., & Balfour, D. (1998). *Unmasking administrative evil*. Sage.

[CrossRef](#)

Anderson, E. (1993). *Value in ethics and economics*. Harvard University Press.

Anderson, E. (2017). *Private government: How employers rule our lives*. Princeton University Press.

Anecharico, F., & Jakobs, J. (1996). *The pursuit of absolute integrity*. University of Chicago Press.

Bagenholm, A., Bauhr, M., Grimes, M., & Rothstein, B. (2021). *The Oxford Handbook of the Quality of Good Governance*. Oxford University Press.

Beck Jørgensen, T., & Bozeman, B. (2007). Public values: An inventory. *Administration & Society*, 39(3), 354–381. <https://doi.org/10.1177/0095399707300703>

[CrossRef](#)

Behnke, N. (2010). *Alte und neue Werte im öffentlichen Dienst*. In B. Blanke (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (S. 340–349). Springer VS.

Bianchi, A., & Peters, A. (Hrsg.). (2013). *Transparency in International Law*. Cambridge University Press.

Ben-Shahar, O., & Porat, A. (2021). *Personalized law: Different rules for different people*. Oxford University Press.

[CrossRef](#)

Bloom, P. (2017). *Against empathy: The case of rational compassion*. Random House.

Bozeman, B. (2007). *Public values and public interest: Counterbalancing economic individualism*. Georgetown University Press.

Bryson, J. M., Crosby, B., & Bloomberg, L. (2013). *Public value and public administration*. Georgetown University Press.

Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, 74(4), 445–456.

[CrossRef](#)

Bryson, J. M., Sancino, A., Benington, J., & Sørensen, E. (2017). Towards a multi-actor theory of public value co-creation. *Public Management Review*, 19(5), 640–654.

<https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1192164>

[CrossRef](#)

Campbell, J. W., & Tobin, I. (2016). PSM and turnover intention in public organization: Does change oriented organizational citizenship behavior play a role? *Review of Public Personnel Administration*, 36(4), 323–347.

[CrossRef](#)

Charles, M. B., de Jong, W. M., & Ryan, N. (2011). Public values in Western Europe: A temporal perspective. *American Review of Public Administration*, 41(1), 75–91.

<https://doi.org/10.1177/0275074010361529>

[CrossRef](#)

Christensen, R.K., & Wright, B.E. (2011). The effects of public service motivation on job choice decisions: Disentangling the contributions of person-organization fit and person-job fit. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(4), 723–743.

Coser, L. (1974). *Greedy institutions. Patterns of undivided commitment*. Free Press.

Dahlström, C., & Lapuente, T. (2017). *Organizing Leviathan. Politicians, bureaucrats, and the making of good government*. Cambridge University Press.

[CrossRef](#)

Dahlström, C., Lapuente, V., & Teorell, J. (2012). The merit of meritocratization: Politics, bureaucracy, and the institutional deterrents of corruption. *Political Research Quarterly*, 65(3), 656–668.

[CrossRef](#)

Dinhof, K., Sheeling, N., Bertram, I., Bouwman, R., de Boer, N., Szydłowski, G., Willems, J., & Tummers, L. (2023). The threat of appearing lazy, inefficient, and slow? Stereotype threat in the public sector. *Public Management Review*.

<https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2229326zydłowskib>

Fernandez-Gutierrez, M., & Van de Walle, S. (2017, July). Equity or efficiency? Explaining public officials' values. *Public Administration Review*, 74(1), 25–34.

Graaf, G. de. (2015). The bright future of value pluralism in public administration. *Administration and Society*, 47(9), 1094–1102. <https://doi.org/10.1177/0095399715598346>

Graaf, G., de, Huberts, L. W. J. C., & Smulders, R. (2016). Coping with public value conflicts. *Administration and Society*, 48(9), 1101–1127. <https://doi.org/10.1177/0095399714532273>

Hartley, J., Alford, J., Knies, E., & Douglas, S. (2017). Towards an empirical research agenda for public value theory. *Public Management Review*, 19(5), 670–685.

[CrossRef](#)

Homberg, F., Mc Carthy, D., & Tabvuma, V. (2015). A meta-analysis of the relationship between public service motivation and job satisfaction. *Public Administration Review*, 75(5), 711-722.

[CrossRef](#)

Hood, C., & Heald, D. (Hrsg.). (2006). *Transparency: The key to better governance?* Oxford University Press.

Huberts, L. (Hrsg.). (2014). *The Integrity of Governance*. Palgrave MacMillann

Huijbregts, R., George, B., & Bekkers, V. (2022). Public values assessment as a practice: Integration of evidence and research agenda. *Public Management Review*, 24(6), 840–859.

<https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1867227>

[CrossRef](#)

Kerkhoff, T., & Overeem, P. (2021). The fluidity of integrity: Lessons from Dutch Scandals. *Public Integrity*, 23(1), 82–94. <https://doi.org/10.1080/10999922.2020.1826139>

[CrossRef](#)

Kjeldsen, A. M., & Rosenberg, J. H. (2016, February). Sector differences in the public service motivation job satisfaction relationship: Exploring the role of organizational characteristics. *Review of Public Personnel Administration*. <https://doi.org/10.1177/0734371X16631605>

Klages, H. (1985). *Werteorientierungen im Wandel*. Campus.

Korte, K.-R., Scobel, G., & Yildiz, T. (Hrsg.). (2022). *Heuristiken des politischen Entscheidens*. Suhrkamp.

Kühl, S. (2021). *Brauchbare Illegalität, Vom Nutzen des Regelbruchs in Organisationen*. Campus.

Lambooy, T., van Dooren, W., & Heywood, P. (2015). *Prime witnesses? Case studies of staff assessments*. Ministry of the Interior and Kingdom Relations.

Lohmeyer, N., & Jackson, G. (2023). Vocabularies of motive for corporate social responsibility: The emergence of the business case in Germany, 1970–2014. *Business Ethics Quarterly*, 1–40.

<https://doi.org/10.1017/beq.2022.45>

Mackenzie, G. S. (2002). *Scandal Proof: Do ethics laws make government better?* Brookings Institution, Washington D.C.

Mau, S., Lux, T., & Westheuser, L. (2023). *Triggerpunkte – Konsens und Konflikt in der Gegenwartsgesellschaft*. Suhrkamp.

Meier, K. J., Davis, J., & Xu, X. (2023). Effectiveness, efficiency, and equity tradeoffs in public programs: A citizen experiment. *Public Administration Review*. <https://doi.org/10.1111/puar.13690>

- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.
- Mortimer, S. A. (2023). What makes work meaningful? *Journal of Business Ethics*, 835–845. <https://doi.org/10.1007/s10551-023-05356-6>
- Mungiu-Pippidi, A. (2016). *The quest for good governance*. Cambridge University Press.
- Nabatchi, T. (2018). Public values frames in administration and governance. *Perspectives on Public Management and Governance*, 1(1), 59–72.  
[CrossRef](#)
- Nieuwenburg, P. (2007). The integrity paradox. *Public Integrity*, 9(3), 213–224. <https://doi.org/10.2753/PIN1099-9922090301>  
[CrossRef](#)
- Nordell, J. (2021). *The end of bias: A beginning: The science and practice of overcoming unconscious bias*. Metropolitan Books.
- Norris, P. (2023). *In praise of Skepticism, trust but verify*. Oxford University Press.
- Norris, P., & Inglehart, R. (2019). *Cultural backlash*. Cambridge University Press.  
[CrossRef](#)
- Oliveira, E., Abner, G., Lee, S., Suzuki, K., Hur, H., & Perry, J. (2023). What does the evidence tell us about merit principles and government performance. *Public Administration*. <https://doi.org/10.1111/padm.12945>
- Paine, L. (2000). Does ethics pay? *Business Ethics Quarterly*, 10(1), 319–330.  
[CrossRef](#)
- Peters, A., & Handschin, L. (2012). *Conflicts of Interest in Global, Public and Corporate Governance*. Cambridge University Press.
- Park, H. M., & Perry, J. L. (2011). The transformation of governance: Who are the new public servants and what difference does it make for democratic governance? *The American Review of Public Administration*, 43(1), 26–49.  
[CrossRef](#)
- Pierre, J., & Peters, G. (2021). *Advanced introduction to governance*. Edgar Elgar.
- Putnam, R. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press.
- Putnam, R. (2000). *Bowling alone?* Simon and Schuster.  
[CrossRef](#)

Rauch, J., & Evans, P. (2000). Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of Public Economics*, 75, 49–71.

[CrossRef](#)

Rose, R. P. (2012). Preferences for careers in public work examining the government non profit divide among undergraduates through public service motivation. *The American Review of Public Administration*, 43(4), 416–437.

[CrossRef](#)

Rose-Akerman, R. (2014). Corruption and conflicts of interest. In J. B. Auby et al. (Hrsg.), *Corruption and conflicts of interest*. Edgar Elgar.

[CrossRef](#)

Rothstein, B., Bauhr, M., Bågenholm, A., & Grimes, G. (2021). *The quality of governance*. Oxford University Press.

Rutgers, M. R. (2008). Sorting out public values? On the contingency of value classification in public administration. *Administrative Theory & Praxis*, 30(1), 92–113.

[CrossRef](#)

Ryu, G. (2017, September). Rethinking public service motivation from the perspective of personEnvironment fit: Complementary or supplementary relationship? *Review of Public Personnel Administration*, 37(3), 351–369.

[CrossRef](#)

Saint-Martin, D., & Thompson, F. (Hrsg.). (2006). *Public ethics and governance, standards and practices in comparative perspective*. Emerald Publishing.

Sandel, M. J. (2012). *Was man für Geld nicht kaufen kann: Die moralischen Grenzen des Marktes*. Ullstein.

Schnell, S., Kim, J., Munno, G., & Nabatchi, T. (2023). How citizens want to ‘See’ the state: Exploring the relationship between transparency and public values.

<https://doi.org/10.1111/puar.13769>

Simon, H. (1973). *Public administration*. Alfred Knopf.

Seel, M. (2014). *111 Tugenden, 111 Laster*. Fischer.

Sommermann, K. P. (1998). Brauchen wir eine Ethik des öffentlichen Dienstes? *Verwaltungsarchiv*, 89, 290–305.

Stark, A. (2003). *Conflicts of interest in American life*. Harvard University Press.

Steijn, B. (2008). Person-environment fit and public service motivation. *International Public Management Journal*, 11(1), 13–27.

[CrossRef](#)

Van de Walle, S., & Six, F. (2014). Trust and distrust as distinct concepts: Why studying distrust in institutions is important. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 16(2), 158–174. <https://doi.org/10.1080/13876988.2013.785146>

[CrossRef](#)

Van de Walle, S., Van Roosbroek, S., & Bouckaert, G. (2018). *Trust in the public sector: Is there any evidence for a long-term decline?*, 74(1), 47–64. <https://doi.org/10.1177/0020852307085733>

[CrossRef](#)

Vandenabeele, W. (2014, June). Explaining public service motivation: The role of leadership and basic needs satisfaction. *Review of Public Personnel Administration*, 34(2), 153–174.

[CrossRef](#)

Vandenabeele, W., & Van de Walle, S. (2008). International differences in public service motivation: Comparing regions across the world. In J. L. Perry & A. Hondeghem (Hrsg.), *Motivation in Public Management* (S. 223–244). Oxford University Press.

[CrossRef](#)

Van Thiel, S., & Van der Wal, Z. (2010). The Effect of Organizational Value Congruence on the Relationship Between Ministries and Quangos. *Birds of a Feather: Public Organization Review* 10(4), 377–397.

Walzer, M. (1996). *Lokale Kritik – globale Standards*, Rotbuch Verlag (Original: Walzer, M. 1994. *Thick and Thin: Moral Argument at Home and Abroad*, Paris).

Williams, B. N., Kang, S. C., & Johnson, J. (2016). (Co)-Contamination as the dark side of co-production: Public value failures in co-production processes. *Public Management Review*, 18(5), 692–717. <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1111660>

[CrossRef](#)

Wooldridge, A. (2021). *The aristocracy of talent*. Penguin Books.