

RESEARCH

Verhaltenskodizes bei kantonalen Verwaltungen

Isabelle Oehri, Adrian Gantenbein, Bettina Hübscher and Albert Schnyder Burghartz

Hochschule Luzern – Wirtschaft, CH

Corresponding author: Isabelle Oehri (isabelle.oehri@hslu.ch)

In der Privatwirtschaft ist der Verhaltenskodex ein verbreitetes Compliance-Instrument. Mit ihm legen Organisationen für sich und ihre Akteurinnen und Akteure Grundregeln korrekten und integren Handelns fest. Auch in der öffentlichen Verwaltung ist das Thema Compliance von zentraler Bedeutung. Doch bestehen namentlich in der kantonalen Verwaltungspraxis der Schweiz divergierende Ansätze bezüglich der angewandten Instrumente und Konzepte. Ausgehend von dieser Beobachtung untersucht der vorliegende Beitrag die kantonale Infrastruktur im Bereich Verhaltensregeln und insbesondere die Verwendung von Verhaltenskodizes anhand einer qualitativen Fallstudienanalyse für sechs ausgewählte Deutschschweizer Kantone. Innerhalb des Samples verfügen drei Kantone über einen gesamtkantonalen Verhaltenskodex und drei Kantone nicht. Auf der Basis einer Gegenüberstellung der vorhandenen Verhaltensregularien in allen untersuchten Kantonen werden die Veranlassung zur Schaffung eines Kodexes und die Gründe für die Nichtverwendung dieses Instruments sowie die angestrebten Funktionen und Nutzen im Verwaltungskontext näher beleuchtet. Als dann erfolgt eine vertiefte vergleichende Betrachtung von Formalia, Inhalt, Entstehungsgeschichte, Nutzungspraxis und prozessualer Ausgestaltung der drei kantonalen Verhaltenskodizes innerhalb der Untersuchung. Aus den Erkenntnissen der Fallstudien und deren Analyse im Lichte der verwaltungswissenschaftlichen und betriebswirtschaftlichen Literatur und Praxis werden neun konkrete Handlungsempfehlungen abgeleitet, die kantonale Verwaltungen bei der Schaffung und Verwendung von Verhaltenskodizes unterstützen sollen.

Schlagworte: Compliance; Verhaltenskodex; Code of Conduct; Verhaltensregeln; Kantonsverwaltung; Integrity Management

Codes of conduct are a commonly used compliance tool among private sector entities. They lay down a set of basic rules governing correct and ethical behavior within organizations and among their stakeholders. Also in public administration, compliance is a focal issue. However, as the comparison of, for instance, several cantons of Switzerland reveals, the approaches pursued in administrative practice or the instruments and concepts applied considerably deviate. In light of this observation, this paper examines the relevant behavioral regulations and, in particular, the use of codes of conduct in Swiss cantonal administrations. To this end, a qualitative case study analysis involving six selected German-speaking Swiss cantons has been conducted. Within the sample, three cantons provide for a code of conduct that applies to the entire administration, whereas three do not use such instrument at cantonal level. Upon contrasting the applicable framework of regulations of all six cantons, the paper explores in further detail the reasons for creating a code and the reasons for not using such instrument as well as the intended functions and objectives. Then, the three cantonal codes of conduct within the study are benchmarked against each other in terms of formalities, content, genesis, practice of use and procedural design. Based on the findings of the case study, as analyzed in consideration of administrative and management literature and practice, nine specific recommendations for action are derived with the aim of supporting cantonal administrations when creating and applying a code of conduct.

Keywords: compliance; code of conduct; cantonal public administration; rules of conduct; integrity management

Dans l'économie privée, le code de conduite est bien connu en tant qu'instrument de la compliance. Le code permet aux organisations et leurs acteurs de définir des règles fondamentales pour une gestion administrative correcte et intègre. La thématique de la compliance est tout autant présente dans le secteur public que dans les entreprises privées. Cependant, il s'est développé une pratique divergente dans les administrations cantonales au niveau des instruments et concepts appliqués. Partant de cette observation, l'étude présente analyse les règles de conduite et, en particulier, l'utilisation des codes de conduite à l'aide d'une étude comparative de cas de six cantons suisse allemands, dont trois cantons font référence à un code de conduite et trois cantons n'en employant pas. Basé sur cette comparaison, l'article étudie les motifs et instigations pour l'emploi d'un code de conduite ainsi que les raisons pour la non-utilisation d'un code. Les auteurs illuminent subséquemment les fonctions et les bénéfices avisés des codes de conduite et présentent un approfondissement du formalisme, du contenu, de l'histoire de l'origine, de la pratique et de l'arrangement processuel des trois codes de conduite cantonaux. Basé sur l'étude comparative ainsi que sur une analyse de la littérature des sciences de l'administration et de la gestion, l'article conclut en présentant neuf recommandations explicites pour le développement, l'introduction et l'utilisation d'un code de conduite dans l'administration cantonale.

Mots-clés: compliance; code de conduite; code of conduct; règles de conduite; administration cantonale; integrity management

1 Einführung

Bereits seit über zwanzig Jahren bildet der sogenannte Verhaltenskodex einen etablierten Bestandteil des Compliance-Programms vieler privatwirtschaftlicher Unternehmen (vgl. etwa Kaptein & Schwartz 2008). In diesem Grundlagendokument definieren Organisationen für sich und ihre Akteurinnen und Akteure allgemeingültige Grundregeln korrekten und integren Verhaltens und schreiben ihre Unternehmenswerte fest. Der Verhaltenskodex soll die Einhaltung von Gesetzen und Richtlinien sicherstellen und damit nicht zuletzt einen Beitrag zur guten Unternehmensreputation leisten. Verschiedene Studien und Untersuchungen unterstreichen die Verbreitung und Bedeutung dieses Instruments auch in der Schweiz sowohl bei Grosskonzernen (z.B. Ethos 2013; KPMG & RSM 2015) als auch bei KMU (z.B. Wind 2018: 118). Seit Jahrzehnten ist der Verhaltenskodex ferner Gegenstand der betriebswirtschaftlichen Forschung (exemplarisch: Brand & Winistörfer 2016; Collins 2019; Doig & Wilson 1998; Kaptein & Schwartz 2008; Makowicz 2018; Statler & Oliver 2016; Werner & Webley 2008; Wind 2018).

Auch in der öffentlichen Verwaltung spielen Reputationsrisiken eine wichtige Rolle und das Thema Compliance ist zentral (vgl. etwa Häner 2014). Doch bestehen namentlich in der kantonalen Verwaltungspraxis der Schweiz ganz unterschiedliche Ansätze, wie der Bezugsrahmen des integren Verwaltungshandelns abgesteckt wird. Dies bestätigt auch eine als Einstieg in das vorliegende Forschungsprojekt durchgeführte telefonische Umfrage bei den Leiterinnen und Leitern der kantonalen Personalämter der Deutschschweiz, die ein heterogenes Bild hinsichtlich der Formen, Stufen und Inhalte der in den Kantonen vorhandenen Verhaltensregularien zu Tage förderte. Dies gilt insbesondere auch für das Instrument des Verhaltenskodexes: Einzelne Kantone nutzen dieses bewusst; in anderen ist es nicht präsent. In der wissenschaftlichen Literatur finden sich zwar Publikationen, die das Thema Verhaltenskodizes im Verwaltungskontext beleuchten (z.B. Abdelmotaleb & Saha 2018; Bischoff 2003; Faust 2014; Garcia-Sanchez, Rodriguez-Dominguez & Gallego-Alvarez 2011; FHöV NRW 2011; Gilman 2005; Löffler 2000; Macaulay 2018; Malkmus 2011; Prorok 2007; Rothstein & Sorak 2017). Spezifisch für die Schweiz und die Kantonsebene ist das Feld allerdings wenig beforscht (vgl. aber Hofmeister 2000; Huber-Hotz 2016; Schindler 2003; ferner Häner 2014).

Ausgehend von diesen Beobachtungen untersucht der vorliegende Beitrag die kantonale Infrastruktur im Bereich Verhaltensregeln und insbesondere die Verwendung von Verhaltenskodizes bei Kantonsverwaltungen am Beispiel von sechs ausgewählten Deutschschweizer Kantonen, von denen drei (Bern, Luzern und Zürich) über einen kantonalen Verhaltenskodex verfügen, während drei (Obwalden, Schwyz und Uri) das Instrument auf Gesamtverwaltungsebene nicht verwenden. Im Zentrum stehen folgende Forschungsfragen:

Welche Ansätze bestehen in den untersuchten Verwaltungen hinsichtlich der Verhaltensregulierung im Allgemeinen und mit Bezug auf das Instrument des Verhaltenskodexes im Besonderen? Weshalb haben die Kantone einen Verhaltenskodex geschaffen bzw. verfügen nicht über einen solchen und welche (potentiellen) Funktionen werden damit angestrebt? Wie werden Kodizes dort, wo sie bestehen, im Einzelnen ausgestaltet und genutzt?

Nach der Definition des Begriffs 'Verhaltenskodex' für die Zwecke des vorliegenden Projekts (Abschnitt 2) und der Darlegung der angewendeten Methodik (Abschnitt 3) wird nachfolgend in einem ersten Teil (Abschnitt 4.1) die Regulierungsinfrastruktur im Bereich Verhaltensregeln überblicksartig und vergleichend dargestellt. Darauf aufbauend werden die Hintergründe der Ansätze näher beleuchtet, welche die Kantone in diesem Kontext verfolgen (Abschnitt 4.2). Alsdann erfolgt eine vertiefte gegenüberstellende Betrachtung der kantonalen Verhaltenskodizes von Bern, Luzern und Zürich (Abschnitt 4.3). Die gewonnenen Erkenntnisse dienen schliesslich als Ausgangspunkt für die Formulierung von neun konkreten Handlungsempfehlungen zur Verwendung von Verhaltenskodizes bei Kantonsverwaltungen (Abschnitt 5).

Der primäre Fokus des Beitrags liegt auf den kantonalen Verwaltungen (der untersuchten Kantone¹) und der Ebene der Gesamtkantonsverwaltung. Punktuell erfolgen Hinweise auf tiefere Verwaltungsebenen innerhalb der untersuchten Kantone (Departemente/Direktionen, Ämter/Dienststellen, Abteilungen von Ämtern/Dienststellen). Lediglich am Rande zu thematisieren sind die weiteren Verwaltungsstufen der Schweiz (Bundesverwaltung² und kommunale Verwaltung³) sowie öffentliche Institutionen und Non-Profit-Organisationen⁴. Nicht umfassend beleuchtet werden kann vorliegend der supranationale Kontext⁵ sowie die Situation in anderen Ländern⁶. Die Privatwirtschaft wird insofern als Vergleichsobjekt herangezogen, als dass Erkenntnisse aus der entsprechend bereits reicheren Literatur und Praxis punktuell eingeflochten werden, soweit diese auf den Verwaltungskontext übertragbar sind. Sie ist aber nicht selbst Forschungsgegenstand des vorliegenden Projekts.

¹ Eine Überblicksdarstellung zur sogenannten Ethikinfrastruktur in allen Kantonen findet sich etwa bei Huber-Hotz (2016: 316 ff.).

² Auf eidgenössischer Ebene gibt es den Kodex für das Personal der Bundesverwaltung zur Vermeidung von Interessenkonflikten und zum Umgang mit nicht öffentlich bekannten Informationen (Verhaltenskodex Bundesverwaltung) vom 15. August 2012 (BBl 2012 7873 ff.). Die erste Fassung dieses als Weisung des Bundesrates ausgestalteten Instruments stammt aus dem Jahr 2000. Ferner verfügen diverse Stellen innerhalb des Bundes über eigene Kodexdokumente neueren Datums, so etwa die Bundesanwaltschaft (2017) oder die Schweizer Armee (2018). Das Departement für auswärtige Angelegenheiten hat seit 2018 einen Verhaltenskodex für Vertragspartner. Vgl. zum Ganzen überblicksartig etwa auch Huber-Hotz 2016: 315; Künzler 2014: 22 f.; Schindler 2003: 71 ff.

³ Beispiele von Kommunalverwaltungen, die einen Verhaltenskodex führen, sind etwa Bern (2012 eingeführt, aktuelle Version von 2018), Bottmingen (2011), Dietlikon (2018), Stäfa (2018) oder Zürich (2010 eingeführt, aktuelle Version von 2016; Verhaltenskodex für VertragspartnerInnen). Insgesamt ergab eine im Rahmen des vorliegenden Projekts durchgeführte Online-Recherche bei den grösseren Städten und ausgewählten grösseren Gemeinden der Deutschschweiz nur wenige Resultate, die allesamt neueren Datums sind. Dies legt nahe, dass die Thematik die kommunale Ebene in der Schweiz erst zu erreichen beginnt. Ferner dürften einzelne Gemeinden zwar einen Verhaltenskodex haben, diesen aber als internes Dokument betrachten und folglich nicht im Internet veröffentlichen.

⁴ Auch hier ist festzustellen, dass zumindest in der Schweiz nur wenige Kodexdokumente via Internet zugänglich sind, obschon solche Instrumente in den mittleren und grösseren Organisationen üblich sind. Gerade im NPO-Bereich werden allerdings häufig die Kodizes der (globalen) Dachorganisationen übernommen und es gibt verbreitet themenspezifische Kodizes. Exemplarisch für den NPO-Bereich: Code of Ethics and Code of Conduct for Staff der Caritas Internationalis (2014), Code of Conduct der Helvetas (2018), Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and Non-Governmental Organizations in Disaster Relief (ohne Datum), Allgemeiner Verhaltenskodex für Führungskräfte, Mitarbeitende, Freiwillige und Partner von Terre des hommes (2018), Code of Conduct der Texaid Gruppe (2018). Exemplarisch für den Bereich der öffentlichen Institutionen: Verhaltenskodex: Verhaltensregeln für Behördenmitglieder in kirchlichem Umfeld der Evangelisch-reformierten Kantonalkirche Schwyz (2015), Verhaltenskodex der römisch-katholischen Gesamtkirchgemeinde Bern und Umgebung (2010), Verhaltenskodex des Schweizerischen Turnverbands (2017).

⁵ Auf supranationaler Ebene bestehen diverse Empfehlungen und Standards von verschiedenen Gremien zu Verhaltensregeln im öffentlichen Bereich. Auch verfügen diese Gremien in der Regel selbst über eigene Verhaltenskodizes für ihre Organisation. So gibt beispielsweise die OECD Standards gegen Korruption und zur Integrität im öffentlichen Sektor heraus und führt regelmässig Länder-Reviews durch (OECD 2018a). Ihr eigener Verhaltenskodex (Code of Conduct for OECD Officials) datiert in der aktuellen Fassung von 2017 (OECD 2017a; vgl. auch OECD 2017b). Ferner sind aus schweizerischer Perspektive insbesondere die Empfehlungen der Vereinten Nationen und des Europarats bedeutsam (UN: International Code of Conduct for Public Officials [Annex zu Resolution A/RES/51/59; 1996]; Europarat: Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member States on Codes of Conduct for Public Officials [2000]).

⁶ Ausgehend von der angelsächsischen Common Law-Tradition sind Verhaltenskodizes für die Staatsangestellten mittlerweile weltweit sowohl auf nationaler wie auch auf subnationaler Ebene verbreitet. So verfügen etwa die meisten OECD-Mitgliedsstaaten über einen nationalen Verhaltenskodex (OECD 2018b; illustrativ in dieser Hinsicht auch die vergleichende Studie von Rothstein & Sorak 2017).

2 Terminologie

Der Begriff 'Verhaltenskodex' ist nicht allgemeingültig definiert. In der Praxis wie auch in der wissenschaftlichen Literatur (insbesondere aus dem betriebswirtschaftlichen, aber auch dem [arbeits-] rechtlichen und dem verwaltungswissenschaftlichen Fachkontext) ist eine Vielzahl von Bezeichnungen in verschiedenen Sprachen für diverse Instrumente mit teilweise ähnlichen und teilweise unterschiedlichen Inhalten verbreitet (Kaptein 2008: 17 f.; KPMG & RSM 2015: 8). Neben 'Verhaltenskodex' und 'Code of Conduct' werden im Deutschen unter anderem die Begriffe 'Ethik-' oder 'Verhaltensrichtlinien', 'Grundwerte-Erklärung', 'Geschäftsprinzipien' oder 'Integritätscode' verwendet und im Englischen sind etwa 'Business Principles', 'Business Standards', 'Credo', 'Code of Ethics', 'Code of Practice', 'Ethical Guidelines', 'Philosophy', 'Policy Principles' und 'Values Statement' gebräuchlich. Dabei weisen all diese Bezeichnungen äusserst unscharfe Konturen auf und die Terminologie ist sowohl innerhalb der einzelnen Fachdisziplinen als auch über die fachlichen (wie überdies auch über die staatlichen) Grenzen hinweg nicht einheitlich (Licci 2015: 1169 ff. [aus juristischer Sicht]; Makowicz 2018: 139 f. [mit betriebswirtschaftlichem Fokus]; Schindler 2003: 70 f. [im verwaltungswissenschaftlichen und öffentlichrechtlichen Kontext]).

Vor diesem Hintergrund ist es vorab angezeigt, den Begriff des Verhaltenskodexes für die Zwecke des vorliegenden Projekts zu definieren. Dabei wird trotz deren betriebswirtschaftlichen Fokus' eine Anlehnung an Kaptein und Schwartz (2008: 113) vorgenommen. Ihre fundiert hergeleitete Begriffsdefinition ist aufgrund ihrer Offenheit auf eine Vielfalt von Kontexten – und insbesondere auch auf jenen der öffentlichen Verwaltung – adaptierbar. Somit basiert diese Publikation auf folgendem Begriffsverständnis: *Ein Verhaltenskodex ist – unabhängig von der im Einzelfall gewählten Bezeichnung – ein spezifisches formales Dokument, das eine Reihe von Regeln enthält, die von einer und für eine Organisation entwickelt wurden, um das gegenwärtige und zukünftige Verhalten zumindest ihrer Führungskräfte und Mitarbeitenden zueinander, zur Organisation, zu externen Anspruchsgruppen und/oder zur Gesellschaft im Allgemeinen zu lenken.*

3 Methodik

Die vorliegende Untersuchung wurde als qualitative Fallstudienanalyse (Yin 2018) designt, bei der sechs Einzelfälle, nämlich die vorhandenen Regulierungsstrukturen der Kantonsverwaltungen Bern, Luzern, Obwalden, Schwyz, Uri und Zürich, mit Blick auf die interessierenden Forschungsfragen umfassend beleuchtet werden. Das Sample umfasst erstens diejenigen drei Deutschschweizer Kantone (Bern, Luzern und Zürich), die auf Ebene der Gesamtkantonsverwaltung über ein explizit als Verhaltenskodex bezeichnetes Instrument verfügen.⁷ Auf diesen drei Kantonen und ihren Kodizes liegt der Forschungsfokus. Um vergleichende Aussagen treffen zu können, wurden zweitens mehrere Kantone angefragt, welche auf Ebene der Gesamtkantonsverwaltung kein explizites Kodexinstrument führen. Hiervon wurden drei Zentralschweizer Kantone (Obwalden, Schwyz und Uri) selektiert, die sich zur Teilnahme im vorliegenden Projekt bereiterklärten.⁸ Die Konzentration der Studie auf je drei Kodex- und Nicht-Kodex-Kantone ermöglicht eine Analyse auf fundierter Datenbasis und damit vertiefte Erkenntnisse.⁹ Während es sich bei den untersuchten Kodex-Kantonen um mittlere bis sehr grosse Kantonsverwaltungen mit einem Personalbestand in der Kernverwaltung zwischen gut 2'800¹⁰ und knapp 13'890¹¹ Vollzeitäquivalenten handelt, verfügen die untersuchten Nicht-Kodex-Kantone über eine bedeutend kleinere Verwaltungsstruktur mit lediglich rund 325¹² bis 1'150¹³ Vollzeitäquivalenten.¹⁴

Methodisch setzt sich die durchgeführte Fallstudienanalyse für jeden der untersuchten Kantone aus einer Dokumentenanalyse sowie einem explorativen leitfadengestützten Experteninterview zusammen. Während

⁷ Im Sinne der einfacheren Lesbarkeit des vorliegenden Beitrags werden diese drei Kantone nachfolgend teilweise auch als 'Kodex-Kantone' bezeichnet.

⁸ Diese drei Kantone werden im Folgenden vereinfachend teilweise auch 'Nicht-Kodex-Kantone' genannt.

⁹ Im Sinne einer Limitation ist darauf hinzuweisen, dass aus dem gewählten qualitativen Forschungsdesign aufgrund der Art der Erhebung und der Anzahl der Befragten allenfalls normierte und sozial erwünschte Antworten resultieren können.

¹⁰ Vollzeitäquivalente der Kernverwaltung des Kantons Luzern (ohne Gerichte, Lehrpersonal und Institutionen): 2'830.4 (per Dezember 2018)/2'822.4 (per Dezember 2017); Quelle: Personalamt Luzern 2017, 2018.

¹¹ Vollzeitäquivalente der Kernverwaltung des Kantons Zürich (ohne [spezielle] Behörden, Rechtspflege, Lehrpersonal und selbständige und unselbständige Anstalten): 13'888 (per Dezember 2017); Quelle: Personalamt Zürich 2017.

¹² Vollzeitäquivalente der Kernverwaltung des Kantons Obwalden (ohne Gerichte, Lehrpersonal und Institutionen): 325.6 (per Dezember 2018); Quelle: Personalamt Obwalden (Auskunft Januar 2019).

¹³ Vollzeitäquivalente der Kernverwaltung des Kantons Schwyz (ohne Gerichtswesen, heilpädagogische Zentren, Kantonsschulen, Berufsbildungszentren und Berufsschulen): 1'153.4 (per Dezember 2017); Quelle: Regierungsrat Schwyz 2017.

¹⁴ Die Angabe dieser Grössenordnungen dient Illustrationszwecken. Angesichts der signifikanten Unterschiede im organisatorischen Aufbau der Kantonsverwaltungen und der nicht einheitlichen Praxis der statistischen Personalbestanderfassung ist eine detaillierte Gegenüberstellung der jeweiligen Personalbestände aller untersuchten Kantone im vorliegenden Kontext nicht angezeigt.

die Dokumentenanalyse primär die Inventarisierung der vorhandenen Verhaltensregularien zum Ziel hatte, wurden durch die Experteninterviews deren Hintergründe wie Entstehungsgeschichte, Beweggründe und Motivationen untersucht sowie Einschätzungen erschlossen.

Die Dokumentenanalyse erfolgte in zwei Phasen, einerseits vor der Durchführung der Interviews sowie andererseits im Zuge der Interviewnachbereitung und der zusammenführenden Auswertung. Zur Vorbereitung jedes Interviews wurden die jeweilige systematische Gesetzessammlung sowie die auf den offiziellen Internetseiten der Kantone zugänglichen Inhalte gesichtet, um gezielt Dokumente mit Verhaltensregularien für die Kantonsverwaltung zu identifizieren. Weitere relevante Materialien wurden punktuell durch die Interviewpartnerinnen und -partner zur Verfügung gestellt. Eine zentrale Stellung innerhalb der Dokumentenanalyse nahmen die drei gesamtkantonalen Verhaltenskodex-Dokumente der Kodex-Kantone ein, die hinsichtlich Formalia, sprachlicher Gestaltung, Aufbau und Inhalt einer vertieften Vergleichsbetrachtung unterzogen wurden.

Die explorativen leitfadengestützten Experteninterviews wurden im Zeitraum zwischen September und November 2018 durchgeführt. Interviewt wurden in der Kantonsverwaltung tätige Fachpersonen in leitender Stellung aus dem Personalbereich, dem Compliance-Bereich oder der Finanzkontrolle. Bei den Kodex-Kantonen waren die Interviewpartnerinnen und -partner persönlich an der Ausarbeitung des jeweiligen Verhaltenskodexes beteiligt. Fünf der Interviews wurden persönlich geführt und dauerten rund eine Stunde. Das dabei eingesetzte semi-strukturierte Design auf Basis eines thematisch geordneten Leitfadens bot bewusst Raum für freie Erzählpassagen und eigene Relevanzsetzungen (Liebold & Trinczek 2009: 35). Für einen Kanton erfolgte eine schriftliche Beantwortung der Leitfadenfragen. Diese wurde durch eine knapp 30-minütige telefonische Besprechung ergänzt, um eine adäquate Annäherung an das Setting bei den anderen Kantonen zu erreichen.

Aufgrund des vornehmlich inhaltlichen Erkenntnisinteresses, das Experteninterviews eigen ist, wurden die Interviews auf der Grundlage von Tonbandaufzeichnungen mehrheitlich zusammenfassend transkribiert (Liebold & Trinczek 2009: 41 f.).

Die Auswertung erfolgte im Wesentlichen themenanalytisch (Froschauer & Lueger 2003: 158 ff.), wobei sowohl Einzelanalysen als auch eine generalisierende Analyse vorgenommen wurden (Lamnek & Krell 2016: 379 ff.).

4 Kantonale Regulierungsinfrastruktur im Bereich Verhaltensregeln

4.1 Vergleichende Darstellung

Im Folgenden wird die Regulierungsinfrastruktur¹⁵ der untersuchten Kantone im Bereich Verhaltensregeln überblicksartig dargestellt. Im Zentrum steht dabei die Identifikation von grundlegenden Gemeinsamkeiten und Unterschieden und die Entwicklung einer Systematik.

Wie einleitend erwähnt, verfügen innerhalb der vorliegenden Untersuchung drei Kantone (Bern, Luzern und Zürich) über ein explizit als Verhaltenskodex bezeichnetes gesamtkantonales Instrument und drei Kantone (Obwalden, Schwyz und Uri) nicht. In einem der untersuchten Nicht-Kodex-Kantone wird die Schaffung eines gesamtkantonalen Verhaltenskodexes derzeit diskutiert.

Trotz dieses vordergründigen Unterschieds weisen die vorhandenen Regulierungsstrukturen in allen sechs Kantonen wesentliche Gemeinsamkeiten auf. So finden sich in allen untersuchten Kantonen Verhaltensregeln in der Form kantonaler Gesetze und Verordnungen, die für die gesamte Kantonsverwaltung gelten.¹⁶ Zu erwähnen sind hier insbesondere die Bestimmungen des kantonalen Personalrechts, die den Kern der gesetzlichen Verhaltensregeln für Kantonsmitarbeitende darstellen. Die betreffenden kantonalen Personalgesetze und -verordnungen kennen namentlich Verhaltensregeln in folgenden Bereichen:

- Arbeits-, Sorgfalts- und Treuepflicht der Kantonsangestellten,
- Geheimhaltung,
- Geschenk- und Vorteilsannahme,
- Nebenbeschäftigungen.

¹⁵ Unter Regulierungsinfrastruktur wird vorliegend in Anlehnung an Huber-Hotz' Begriff der 'Ethikinfrastruktur' (2016: 316) die Gesamtheit der im betreffenden Bereich vorhandenen Regulierungsinstrumente in ihrem Zusammenspiel verstanden.

¹⁶ Daneben enthält auch das Bundesrecht gewisse gesetzliche Vorgaben, beispielsweise in der Bundesverfassung (Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [SR 101; BV]; z.B. Art. 5 BV zu den Grundsätzen rechtsstaatlichen Handelns) oder im Strafrecht und dabei insbesondere im Korruptionsstrafrecht (Art. 322^{ter} ff. des Schweizerischen Strafgesetzbuchs vom 21. Dezember 1937 [SR 311.0; StGB]). Hierauf soll allerdings im Rahmen des vorliegenden Beitrags nicht im Einzelnen eingegangen werden (weiterführend dazu etwa Huber-Hotz 2016: 313 ff.).

Weiter ist allen untersuchten Kantonen gemein, dass die gesetzlichen Verhaltensregeln durch – ebenfalls für die gesamte Kantonsverwaltung geltende – Bestimmungen in anderen Gefässen konkretisiert und ergänzt werden. Diese Gefässe tragen verschiedenste Bezeichnungen und Formen. Das Spektrum reicht von Ausführungsbestimmungen über Weisungen, Reglemente und Merkblätter bis hin zu Manualen, Leitbildern, Führungsgrundsätzen, Strategien und Handbüchern.

Neben den Instrumenten auf der Ebene der Gesamtkantonsverwaltung bestehen in allen sechs Kantonen zusätzlich Regularien mit Verhaltensregeln auf den tieferen Ebenen bzw. Stufen der Kantonsverwaltung. Alle untersuchten Kantone kennen mithin spezifische Regularien für einzelne Direktionen bzw. Departemente, für einzelne Ämter bzw. Dienststellen und auf der Ebene einzelner Abteilungen innerhalb von Ämtern bzw. Dienststellen. Wiederum treten diese Regularien in unterschiedlichsten Formen auf (z.B. Weisungen, Reglemente, Merkblätter). Dabei gibt es in allen sechs Kantonen einzelne Direktionen/Departemente, Ämter/Dienststellen bzw. Abteilungen, die das Instrument des Verhaltenskodexes nutzen (z.B. Code of Conduct der Dienststelle Militär, Zivilschutz und Justizvollzug [Luzern; 2018], Verhaltenskodex Finanzdirektion [Uri; 2015]).

Insgesamt ist somit die vorhandene Infrastruktur an Verhaltensregeln in sämtlichen untersuchten Kantonen gekennzeichnet durch ein Über- und Nebeneinander diverser Instrumente. Diese Koexistenz bezieht sich auf verschiedene Kriterien, wobei namentlich wie folgt differenziert werden kann:

Tabelle 1: Differenzierung der in den Kantonsverwaltungen verwendeten Regularien. Quelle: Eigene Darstellung.

1. anhand der Ebene/Stufe der Kantonsverwaltung , auf der sich ein Instrument findet:	<ul style="list-style-type: none"> - Regularien auf Ebene der Gesamtkantonsverwaltung - Regularien auf Direktions-/Departementsebene - Regularien auf Amts- bzw. Dienststellenebene - Regularien auf Abteilungsebene
2. anhand der Form , welche Verwendung findet:	<p><i>Zum Beispiel:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Gesetze - Verordnungen - Ausführungsbestimmungen - Weisungen - Reglemente - Merkblätter - Manuale - Leitbilder - Führungsgrundsätze - Strategien - Handbücher - Verhaltenskodizes
3. anhand der inhaltlich-thematischen Ausrichtung :	<ul style="list-style-type: none"> - allgemeine Regularien - fachspezifische Regularien für bestimmte Themen
4. anhand des Herausgebers :	<p><i>Zum Beispiel:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - vom Regierungsrat stammende Regularien - von der Direktions-/Departementsleitung stammende Regularien - von der Amts-/Dienststellenleitung stammende Regularien - vom Personalamt stammende Regularien
5. anhand des Adressatenkreises :	<p><i>Zum Beispiel:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - an alle Kantonsangestellten gerichtete Regularien - nur an gewisse Mitarbeiterkategorien gerichtete Regularien - auch externe Adressaten (z.B. Vertragspartner) involvierende Regularien

Die identifizierte Vielzahl und Diversität der in jeder der untersuchten Kantonsverwaltungen vorhandenen Regularien mit Verhaltensregeln (vgl. **Tabelle 1**) erschweren die Orientierung. Zu Recht spricht Huber-Hotz in diesem Kontext von einer 'Regelungsdichte [...], die schwer zu überblicken ist' (2016: 318). Auch die im Rahmen der vorliegenden Studie geführten Experteninterviews zeigten kein anderes Bild, sondern bestätigten diese Erkenntnis vielmehr für alle untersuchten Kantone.¹⁷

4.2 Hintergrundanalyse

Auf der Basis der vorgängig identifizierten Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der Verhaltensregulierungsinfrastruktur der untersuchten Kantone sollen nachfolgend deren Hintergründe näher beleuchtet werden. Zuerst geht es um die Frage nach dem Anlass zur Schaffung eines Verhaltenskodexes: Weshalb haben die Kodex-Kantone ihren kantonalen Verhaltenskodex eingeführt (Abschnitt 4.2.1)? Und welche Gründe werden demgegenüber seitens der Nicht-Kodex-Kantone dafür angeführt, dass sie das Instrument des Verhaltenskodexes auf Ebene der Gesamtkantonsverwaltung nicht nutzen (Abschnitt 4.2.2)? Aus dieser Analyse ergeben sich allenfalls bereits Erkenntnisse darüber, in welchen Kontexten ein Verhaltenskodex als sinnvoll erachtet und wann ein solcher gegebenenfalls durch andere Faktoren oder Mechanismen ersetzt oder kompensiert wird. Darauf aufbauend werden alsdann die Funktionen und Ziele dargestellt, die mit einem kantonalen Verhaltenskodex verbunden werden (Abschnitt 4.2.3). Dabei werden die Experteneinschätzungen aus den Kodex-Kantonen mit denjenigen aus den Nicht-Kodex-Kantonen verglichen. Inwieweit decken sich die Aussagen bezüglich des (potentiellen) Nutzens eines kantonalen Verhaltenskodexes? Diese Analyse erlaubt erste Erkenntnisse darüber, inwiefern ein kantonaler Verhaltenskodex denjenigen Nutzen bringt, der von ihm erwartet wird.

4.2.1 Veranlassung zur Schaffung kantonalen Verhaltenskodizes

Hinsichtlich der Veranlassung zur Schaffung der untersuchten Verhaltenskodizes ist festzustellen, dass in allen Kodex-Kantonen jeweils Vorkommnisse von erlebten Regelverstößen innerhalb der Kantonsverwaltung oder aber auf Bundesebene in mehr oder weniger ausgeprägtem Masse als Treiber mitwirkten. Die Kodizes erscheinen mithin mindestens teilweise als reaktiv vorfallgetrieben.

So basiert etwa der Zürcher Verhaltenskodex wesentlich auf zwei grossen und medienwirksamen Korruptionsfällen aus den 1990er und 2000er Jahren, nämlich der sogenannten 'Zürcher Wirteaffäre'¹⁸ und dem 'BVK-Korruptionsfall'¹⁹. In Luzern wurde im Jahr 2012 die Einführung des neuen Verhaltenskodexes der Bundesverwaltung zum Anlass genommen, auch auf Kantonsebene ein Projekt zur Ausarbeitung eines Kodexes zu starten. Obwohl damit ursprünglich nicht als Reaktion auf einen konkreten Vorfall initiiert, wurde das Luzerner Projekt in seinem Verlauf ebenfalls wesentlich durch Regelwidrigkeitsfälle beeinflusst. 2013 stellte die Kantonsverwaltung Unregelmässigkeiten im IT-Bereich fest, die einerseits Verletzungen des Beschaffungs- und Kreditrechts innerhalb der Dienststelle Informatik und andererseits Verfehlungen bezüglich Internetnutzung betrafen (Staatskanzlei Luzern 2015; Staatskanzlei Luzern 2017). Die Aufarbeitung dieser Fälle mündete in verschiedenen Massnahmenempfehlungen. Unter anderem legten die eingesetzten Untersuchungsbeauftragten nahe, im laufenden Kodexprojekt gewisse Ergänzungen namentlich im Beschaffungsbereich (insbesondere die Aufnahme einer Unbefangenheitserklärung in den Verhaltenskodex) zu prüfen. Zwar wurden in der

¹⁷ Illustrativ dazu sind die folgenden exemplarischen Interviewaussagen: 'Es gibt sehr viele Regularien auf gesetzlicher Ebene und darunter, zum Teil themenspezifisch, zum Teil für einzelne Ämter oder Direktionen. Das Zusammenspiel ist nicht spezifisch geregelt und es gibt keine Zusammenfassung der geltenden Regeln. A weiss nicht, was B macht, und umgekehrt.'; 'Das Aufgabenspektrum in der kantonalen Verwaltung läuft von der Bildung über die Gesundheit, die Wirtschaftsförderung, die Strafverfolgung, die Sicherheit usw. – ein riesiger Mischkonzern. Das heisst, wir haben Regularien von den kantonalen Gesetzen über die Verordnungen, Weisungen, Richtlinien, Leitbilder, Manuale – es gibt alles'.

¹⁸ Bei der 'Zürcher Wirteaffäre' liess sich der für die Vergabe von Wirtepatenten zuständige Chefbeamte der Zürcher Finanzdirektion über Jahre hinweg systematisch bestechen, indem er den Anwärterinnen und Anwärtern als Gegenleistung für die beantragte Patenterteilung jeweils von seinem Vater gemalte Bilder zu massiv überhöhten Preisen verkaufte. Eine umfassende Darstellung der 'Zürcher Wirteaffäre' findet sich bei Jositsch, der diese als wesentlichen Einflussfaktor für die Entwicklung des schweizerischen Korruptionsstrafrechts betrachtet (2004: 43 f., 280 f. und 331 f.).

¹⁹ Dem 'BVK-Korruptionsfall' lag eine durch den Anlagechef der kantonalen Pensionskasse jahrzehntelang betriebene Bestechungspraxis bei der Vergabe von Anlagemandaten zugrunde. Die politische Aufarbeitung des 'BVK-Korruptionsfalls' erfolgte durch den Bericht einer Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK BVK 2012). Darüber hinaus zog er diverse Gerichtsverfahren nach sich, die unter anderem zum Urteil des Bundesgerichts BGE 6B_1110/2014 vom 19. August 2015 führten.

Folge keine zusätzlichen Regeln in den Luzerner Verhaltenskodex aufgenommen, jedoch beeinflussten die entdeckten Missstände und deren Aufarbeitung nach Experteneinschätzung das Projekt gleichwohl, namentlich indem dieses dadurch vorangetrieben wurde und an Priorität gewann. Anders präsentiert sich die Situation bezüglich des Berner Verhaltenskodexes, der gemäss Expertenauskunft keine Reaktion auf einen Regelwidrigkeitsvorfall innerhalb der Berner Kantonsverwaltung ist. Gleichwohl spielte aber auch hier ein bekannter Korruptionsfall, nämlich jener betreffend die ab 2012 öffentlich bekannt gewordenen Regelwidrigkeiten im Beschaffungsbereich bei der Eidgenössischen Steuerverwaltung im Zusammenhang mit dem Informatikprojekt 'INSIEME' (FK/GPK 2014), für die Identifikation des Handlungsbedarfs eine Rolle. Diese Geschehnisse auf Bundesebene veranlassten den Grossen Rat des Kantons Bern dazu, das Personalamt mit der Ausarbeitung eines Verhaltenskodexes zu beauftragen.

Aus den untersuchten Kantonsbeispielen lässt sich somit festhalten, dass Verhaltenskodizes unter anderem auch Reaktion auf erlebte Fälle von Regelverstössen sein können, durch welche den involvierten Verwaltungen das betreffende Bedürfnis und die Wichtigkeit vor Augen geführt werden. Entsprechend zielen die Kodizes auf die Behebung der offenbaren Missstände und die Verhinderung künftiger Wiederholungen solcher Verfehlungen ab. Diese These wird nicht nur durch die beschriebene Entstehungsgeschichte der untersuchten kantonalen Kodizes belegt. Sie wird darüber hinaus auch durch die Experteneinschätzungen aus den untersuchten Nicht-Kodex-Kantonen bestätigt. Alle drei Befragten sehen nämlich einen der Gründe, weshalb in ihrer Verwaltung kein kantonaler Verhaltenskodex besteht, jeweils darin, dass es bislang zu keinen grösseren, medienwirksamen Regelwidrigkeitsvorfällen gekommen sei, welche innerhalb der Verwaltung, in der Politik oder in der Öffentlichkeit die Diskussion um die Notwendigkeit eines Verhaltenskodexes auszulösen vermocht hätten.

4.2.2 Gründe für die Nichtverwendung des Instruments des Verhaltenskodexes bei Kantonsverwaltungen

Neben dem vorgängig erwähnten Fehlen gewichtiger Präzedenzfälle werden seitens der Nicht-Kodex-Kantone verschiedene weitere Gründe dafür angeführt, dass das Instrument des Verhaltenskodexes auf Ebene der Gesamtverwaltung nicht genutzt wird. Bezeichnenderweise handelt es sich bei diesen Gründen weitgehend um dieselben Faktoren, die von den betreffenden befragten Fachpersonen auch auf die Frage nach den positiven Aspekten der Regulierungsinfrastruktur in ihrem Kanton herausgestrichen werden. Auffällig ist, dass dabei insbesondere Faktoren eine zentrale Rolle zu spielen scheinen, die direkt oder indirekt mit der Kleinheit der Kantonsverwaltung in Verbindung stehen. So wird etwa für alle drei Nicht-Kodex-Kantone der hohe Grad an sozialer Kontrolle betont. Anders als bei grösseren Kantonsverwaltungen, bei denen eher anonyme Verhältnisse herrschten, stünden die Mitarbeitenden sowohl innerhalb der Verwaltung als auch von extern unter Beobachtung und seien sich dessen bewusst. In diesem Sinne wird die soziale Kontrolle als Kompensationsmechanismus angesehen. Darüber hinaus hat die relativ geringe Grösse der Kantonsverwaltung nach den geäusserten Expertenauffassungen auch positive Auswirkungen auf die Kultur im Allgemeinen und die Regulierungskultur im Besonderen. Die mit der Überschaubarkeit der Kantonsverwaltung einhergehenden kurzen Wege und offenen Türen bringen demnach den Vorteil, dass rasche, pragmatische und individuelle Lösungen für auftretende Probleme gefunden werden könnten und auch Absprachen zwischen verschiedenen Stellen innerhalb der Verwaltung relativ unbürokratisch möglich seien. Sowohl die Personalverantwortlichen als auch die Regierung werden als nahe am operativen Geschäft wahrgenommen. Die einzelnen Mitarbeitenden sähen aufgrund der überblickbaren Verhältnisse ihren eigenen Beitrag und verstünden sich als Teil eines Ganzen, was das Verantwortungsbewusstsein stärke. In dieselbe Richtung gehen auch die Hinweise bezüglich der herrschenden bewusst pragmatischen und schlanken Regulierungskultur. Diese rege den einzelnen Mitarbeitenden zum 'Handeln nach gesundem Menschenverstand' an, während zu stark formalisierte Regulierung und standardisierte Prozesse nach dieser Auffassung dazu verleiteten, nicht mehr selbst mitzudenken.²⁰

4.2.3 Funktionen und Nutzen von Verhaltenskodizes bei Kantonsverwaltungen

Mit Bezug auf die Funktionen und den Nutzen, die mit einem Verhaltenskodex verbunden werden, zeigen sich weitgehende Überschneidungen zwischen den untersuchten Kantonen. So förderte die vorliegende

²⁰ In diesem Kontext ergeben sich spannende weiterführende Forschungsthematiken aus der fortschreitenden Digitalisierung und Flexibilisierung der Arbeitswelt: So fragt sich insbesondere, welche Rolle die expertenseitig thematisierten Faktoren der Verwaltungsgrösse und der sozialen Kontrolle zukünftig spielen werden bzw. ob und inwiefern hier eine Relativierung der aus der geringeren Organisationsgrösse abgeleiteten Vorteile zu erwarten ist, wenn in Zukunft vermehrt online, ortsunabhängig und flexibel gearbeitet wird und damit Aspekte mit physisch-örtlichem Bezug an Bedeutung verlieren könnten.

Untersuchung und insbesondere die themenanalytische Auswertung der geführten Interviews vier zentrale Funktionen zutage, die explizit oder implizit bei allen untersuchten (Kodex- und Nicht-Kodex-)Kantonen angesprochen wurden oder im Verhaltenskodex selbst erwähnt sind: Erstens soll ein Verhaltenskodex nach Auffassung sämtlicher Expertinnen und Experten die Glaubwürdigkeit und das Vertrauen der Bevölkerung in die kantonale Verwaltung schützen und stärken (*Reputationsfunktion*). Zweitens schafft er Bewusstsein für heikle Themen und Risiken (*Sensibilisierungsfunktion*). Drittens erleichtert er den Mitarbeitenden die Auffindbarkeit und den Überblick über die an verschiedenen Orten verstreuten Verhaltensregeln und weiteren diesbezüglichen Informationen (z.B. Kontaktadressen und Anlaufstellen), indem diese in einem einheitlichen Gefäss zusammengefasst werden (*Komprimierungsfunktion*). Und viertens dient ein Verhaltenskodex auch dazu, übergeordnete Wertvorstellungen im Sinne von ethischen Grundsätzen bzw. einheitlichen Führungsvorgaben zu transportieren (*Orientierungs- und Führungsfunktion*).

Neben diesen in der einen oder anderen Form bezüglich aller untersuchten Kantone genannten Funktionen wird insbesondere bei den Kodex-Kantonen, teilweise aber auch bei den weiteren Kantonen, zudem der Aspekt des Schutzes und der Gleichstellung der Mitarbeitenden erwähnt (*Schutz- und Gleichstellungsfunktion*). Für den Luzerner Verhaltenskodex wird überdies ausgeführt, dass dieser auch als Grundlageninstrument zu verstehen sei, auf dessen Basis die Dienststellen spezifische weiterführende Verhaltenskodizes schaffen können.

Für vier Kantone – zwei Kodex- und zwei Nicht-Kodex-Kantone – wird schliesslich betont, dass ein Verhaltenskodex auch dazu diene, die bisweilen abstrakten, unklaren oder unverständlichen Verhaltensregeln, wie sie sich beispielsweise in der Formulierung der Personalgesetzgebung fänden, in eine für die Mitarbeitenden verständliche Sprache zu übersetzen und anhand von Beispielen zu konkretisieren (*Übersetzungs- und Konkretisierungsfunktion*). Demgegenüber wird diese Funktion von zwei Befragten (je aus einem Kodex- und einem Nicht-Kodex-Kanton) explizit abgelehnt. Sie sind der Auffassung, dass die (ausserhalb des Kodexes vorhandenen) Verhaltensregeln bereits klar und konkret genug seien und in diesem Sinne nicht weiter erläutert werden müssten.

Somit kann festgehalten werden, dass sich die Einschätzungen betreffend Nutzen und Funktionen, die einem Verhaltenskodex zugeschrieben werden, über alle untersuchten Kantone hinweg mehrheitlich decken und insbesondere keine wesentlichen Unterschiede zwischen Kodex- und Nicht-Kodex-Kantonen auszumachen sind.²¹ Hieraus kann die Hypothese abgeleitet werden, dass Verhaltenskodizes in der Wahrnehmung der in diesem Bereich tätigen Expertinnen und Experten die gemeinhin erwarteten Funktionen erfüllen und grundsätzlich denjenigen Nutzen bringen, den man sich von ihnen verspricht. Hinsichtlich der Übersetzungs- und Konkretisierungsfunktion lässt die vorliegende Untersuchung aktuell keine eindeutigen Schlüsse zu. Hier müsste vorab vertieft abgeklärt werden, ob sich die identifizierte Diskrepanz in den Einschätzungen bei weiterführenden Untersuchungen erhärtet oder aber als individuelle Wahrnehmungsfärbung der befragten Fachpersonen entpuppt (Liebold & Trinczek 2009: 54). Im Falle einer Bestätigung der punktuell entdeckten Abweichungen wären die Gründe hierfür im Einzelnen zu erforschen. Dabei müssten die jeweiligen Aussagen in Bezug gesetzt werden zur spezifischen Regulierungsinfrastruktur des betreffenden Kantons, und es wäre insbesondere danach zu fragen, ob es andere Instrumente gibt, die dort (anstelle eines Verhaltenskodexes) eine Übersetzungs- und Konkretisierungsfunktion übernehmen.

4.3 Gegenüberstellende Betrachtung der kantonalen Verhaltenskodizes

Nachfolgend sollen die Verhaltenskodizes der Kantonsverwaltungen Bern, Luzern und Zürich einer vergleichenden Analyse unterzogen werden. Dabei wird vorab auf zentrale formale Aspekte eingegangen (Abschnitt 4.3.1), bevor eine inhaltliche und thematische Gegenüberstellung erfolgt (Abschnitt 4.3.2). Alsdann werden die Ausarbeitungs-, Einführungs- und Implementierungsprozesse in den drei Kantonen (Abschnitt 4.3.3) sowie die Präsenz und Nutzung der Kodizes seit der Einführung (Abschnitt 4.3.4) beleuchtet.

²¹ Diesbezüglich ist zu berücksichtigen, dass die vorliegende Untersuchung keine Kantonsverwaltungen umfasst, die sich nach entsprechender abschliessender Auseinandersetzung mit der Thematik aktiv gegen die Einführung eines Verhaltenskodexes entschieden hätten. Vielmehr wurde in den untersuchten Nicht-Kodex-Kantonen ein Verhaltenskodex bislang entweder *noch* nicht thematisiert oder eine entsprechende Diskussion ist derzeit im Gange. Mithin stehen auch die untersuchten Nicht-Kodex-Kantone dem Instrument des Verhaltenskodexes nicht per se ablehnend gegenüber. Folglich erlaubt die vorliegende Untersuchung im Zusammenhang mit Nutzen und Funktionen lediglich eine Gegenüberstellung der (grundsätzlich positiven) Einschätzungen in verschiedenen Stadien des Diskurses, nicht jedoch von definitiv konträren Standpunkten.

Abschliessend werden die verschiedenen kantonalen Regelungen betreffend Zuständigkeiten, Anlaufstellen und Sanktionssysteme verglichen (Abschnitt 4.3.5).

4.3.1 Formalia und sprachliche Gestaltung

Wie der tabellarischen Gegenüberstellung (**Tabelle 2**) zu entnehmen ist, weisen die drei untersuchten Kodizes in formeller Hinsicht eine Vielzahl von Gemeinsamkeiten auf.

Alle drei Dokumente tragen die deutsche Bezeichnung 'Verhaltenskodex' (jeweils mit kantonspezifischen Zusätzen) und verfügen über ein schlichtes, nüchternes Layout. Als einziges Bildelement wird jeweils das Kantonsignet verwendet. Die meisten Gestaltungsaspekte weist der in Rot gehaltene Berner Verhaltenskodex auf, der als 12-seitige Broschüre auch am umfangreichsten ist. Der Luzerner und der Zürcher Kodex sind mit zwei bzw. einer A4-Seite bedeutend kürzer. Die Beschränkung im Umfang – im Kanton Zürich war die Unterbringung auf einer einzigen Seite erklärtes Ziel bei der Ausarbeitung – wird hier nicht zuletzt auch mittels gedrängter Darstellung erreicht.

Alle drei Kodizes wurden vom Regierungsrat (mit-)herausgegeben.²² Als Adressatinnen und Adressaten ausdrücklich aufgeführt werden jeweils die Mitarbeitenden der Kantonsverwaltung. Der Zürcher Verhaltenskodex erfasst darüber hinaus explizit auch 'externe Personen im Dienst der Verwaltung'.

Tabelle 2: Formalia der Verhaltenskodizes der Kantone Bern, Luzern und Zürich.

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf den untersuchten Kodexdokumenten.

	Bern	Luzern	Zürich
Bezeichnung	'Verhaltenskodex der Verwaltung des Kantons Bern'	'Verhaltenskodex für Kantonsangestellte zur Vermeidung von Interessenkonflikten und zur Geheimhaltung'	'Verhaltenskodex'
Datum	Nicht datiert Regierungsratsbeschluss: 23. März 2016	Nicht datiert Regierungsratsbeschluss: 22. März 2016	Regierungsratsbeschluss: 13 Dezember 2017 Inkrafttreten: 1. Januar 2018
Umfang	12 Seiten	2 Seiten	1 Seite
Layout und Gestaltung	<ul style="list-style-type: none"> - Einleitung: Titelblatt mit Kantonsignet und graphischem Hintergrund; Einleitung auf separater Seite - Nummerierte Gliederung mit 5 grossen Titeln (jeweils auf neuer Seite) mit jeweils einem oder mehreren Untertiteln (Verhaltensregeln) - Kontaktadressen auf Rückseite der Broschüre 	<ul style="list-style-type: none"> - Einleitung: Kopfzeile des Regierungsrats mit Kantonsignet und Titelzeile; Einleitung als 1. Abschnitt - Nummerierte Gliederung mit 3 fett gedruckten Titeln (fortlaufend); 6 Untertitel (Verhaltensregeln) im 2. Titel - Unterschriftszeile am Ende 	<ul style="list-style-type: none"> - Einleitung: Titelzeile mit Kantonsignet und Löwe; Einleitung als fett gedruckter 1. Abschnitt - Nummerierte Gliederung mit 10 fett und blau gedruckten Titeln (fortlaufend, zweispalzig) - Hervorhebung einzelner Abschnitte durch Textboxen
Herausgeberorgan	Personalamt/Regierungsrat (Einleitung)	Regierungsrat	Regierungsrat
Adressatenkreis	'Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung des Kantons Bern' Direkte Ansprache ('Sie'-Form)	'Angestellte der kantonalen Verwaltung' Indirekte Formulierung (3. Person Plural)	'Mitarbeitende und externe Personen im Dienst der Verwaltung' Direkte Ansprache ('Wir'-Form)

²² Beim Berner Kodex ist das Personalamt auf der Titelseite vermerkt, während die Einleitung vom Regierungsrat gezeichnet ist.

Allgemein ist anzumerken, dass sich der Geltungsbereich bei den Kodizes von Bern und Luzern, die sich im Wesentlichen auf die Wiederholung gesetzlicher Regeln beschränken (vgl. dazu die Ausführungen sogleich in Abschnitt 4.3.1 sowie in Abschnitt 4.3.2), im Ergebnis nach dem Anwendungsbereich der betreffenden Gesetze richtet. So halten etwa Art. 2 Abs. 3 und Art. 3 Abs. 4 des Personalgesetzes des Kantons Bern vom 16. September 2004 (PG BE; BSG 153.01) fest, dass sich Personen, die für den Kanton eine Funktion ausüben, ohne jedoch zu diesem in einem Arbeitsverhältnis zu stehen, insbesondere an die Bestimmungen über das Amtsgeheimnis, den Ausstand, die Annahme von Geschenken und die Nebenbeschäftigungen zu halten haben. In diesem Sinne sind die diesbezüglichen Regeln, wie sie neben dem Gesetz auch im Verhaltenskodex festgeschrieben sind, auch auf Externe anwendbar, die für den Kanton Leistungen erbringen.

Bezüglich ihrer sprachlichen Gestaltung weisen die drei Verhaltenskodizes sowohl Gemeinsamkeiten als auch Unterschiede auf. Während der Zürcher Verhaltenskodex die 'Wir'-Form verwendet, werden beim Berner Kodex die Mitarbeitenden in der 'Sie'-Form direkt angesprochen. Der Verhaltenskodex des Kantons Luzern wiederum verzichtet gänzlich auf eine direkte Ansprache und nimmt stattdessen auf 'die Angestellten' in der dritten Person Plural Bezug. Alle drei Kodizes zeigen in sprachlicher Hinsicht gewisse gesetzesnahe Elemente; die Intensität dieses Gesetzesbezugs variiert allerdings deutlich: Der Zürcher Kodex enthält nur einen einzigen direkten Verweis auf das Gesetz in der Einleitung²³ und grenzt sich bereits aufgrund der erwähnten 'Wir'-Form sowie durch andere Elemente (z.B. die Verwendung von Kontrollfragen) deutlich von der juristischen Fachterminologie ab. Demgegenüber nehmen die Kodizes der Kantone Bern und Luzern stärker auf das Gesetz Bezug: Bei jeder Verhaltensregel wird auf die zugehörigen Gesetzesbestimmungen verwiesen und die Formulierung der Verhaltensregeln entspricht mehrheitlich derjenigen im Gesetz. Aber auch dort, wo der Wortlaut nicht unverändert übernommen wird, erinnert hier die Sprache insbesondere aufgrund der vielen passiven Wendungen sehr stark an Gesetzestext. Einzig die Einleitungen sind programmatisch gehalten.²⁴

4.3.2 Aufbau, Inhalte und Themen

Vergleicht man die drei Verhaltenskodizes bezüglich ihres Aufbaus sowie in inhaltlicher und thematischer Hinsicht, offenbaren sich wesentliche Parallelen (vgl. **Tabelle 3**).

Alle drei Kodizes verfügen über eine Einleitung, welche die Zielsetzung aufzeigt und das Regularium bezüglich des Geltungsbereichs und des Verhältnisses zu anderen (insbesondere gesetzlichen) Instrumenten einbettet (vgl. **Tabelle 3**). Dabei wird der Fokus in allen Kodizes auf Vertrauen, Glaubwürdigkeit und den guten Ruf des Kantons gelegt, die es durch integres, korrektes Agieren des Personals zu erhalten und zu stärken gelte. Damit werden bereits in diesen Einleitungen bei allen Kodizes die Mitarbeitenden in die Pflicht genommen.

Weitgehende Überschneidungen zwischen den drei untersuchten Verhaltenskodizes sind bei den behandelten Themen auszumachen (vgl. **Tabelle 3**). In allen drei Dokumenten finden sich Verhaltensregeln zu den allgemeinen Sorgfalts- und Interessenwahrungspflichten.²⁵ Der Luzerner Kodex umfasst hierzu zusätzlich eine separate Bestimmung für das öffentliche Beschaffungswesen.²⁶ Darüber hinaus sind in allen Kodizes spezifische Regeln zu Nebenbeschäftigungen²⁷, Geschenkkannahme und Einladungen²⁸ enthalten. Hier zeigt sich ein ausgeprägter Schwerpunkt auf Unabhängigkeit und Korruptionsprävention. Die Kodizes der Kantone Bern und Luzern behandeln daneben im Gegensatz zum Zürcher Kodex in einer expliziten Bestimmung das Thema Amtsgeheimnis bzw. Geheimhaltungspflicht.²⁹ Als einziger der drei Verhaltenskodizes befasst sich der Berner Kodex überdies mit den Themen Geschlechtergleichstellung und

²³ 'Der Kodex präzisiert die Treuepflicht (§ 49 Personalgesetz).'

²⁴ Bern: 'Vielleicht haben Sie in Ihrer täglichen Arbeit schon Situationen erlebt, in denen Sie sich gefragt haben: "Darf ich das nun tun?" [...] Helfen Sie mit, durch Ihr integrires und korrektes Verhalten die Glaubwürdigkeit und das Vertrauen der Bevölkerung in die kantonale Verwaltung zu stärken.'; Luzern: 'Der gute Ruf des Kantons Luzern und das Vertrauen, das ihm die Öffentlichkeit, die Behörden, die Einwohnerinnen und Einwohner und die Kundschaft entgegenbringen, hängt im Wesentlichen vom Verhalten seiner Angestellten ab. Im vorliegenden Verhaltenskodex für die Angestellten der kantonalen Verwaltung sind die wichtigsten Regeln und Grundsätze zusammengefasst, die das Ansehen und die Glaubwürdigkeit des Kantons erhalten und stärken sollen.'

²⁵ Bern: Einleitung, Ziff. 1 und Ziff. 2, 1. Abschnitt; Luzern: Ziff. 1, Ziff. 2, 1. und 5. Abschnitt; Zürich: Einleitung und Ziff. 1–3.

²⁶ Ziff. 2, 6. Abschnitt.

²⁷ Bern: Ziff. 2, 2. Abschnitt; Luzern: Ziff. 2, 4. Abschnitt; Zürich: Ziff. 4.

²⁸ Bern: Ziff. 2, 3. Abschnitt; Luzern: Ziff. 2, 3. Abschnitt; Zürich: Ziff. 5–7.

²⁹ Bern: Ziff. 3; Luzern: Ziff. 2, 2. Abschnitt.

sexuelle Belästigung.³⁰ Während die Kodizes von Zürich und Bern die Frage der Meldung von Vorfällen und Missständen adressieren, enthält der Luzerner Kodex keine entsprechende Bestimmung.³¹ Demgegenüber thematisiert letzterer als einziger explizit und in allgemeiner Form die Sanktionierung von Verstößen gegen die Verhaltensgrundsätze.³²

Insgesamt fällt auf, dass der Berner und der Luzerner Kodex schwergewichtig inhaltliche Gebote und Verbote aussprechen und der Zürcher Kodex stärker prozessual ausgerichtet ist. Im Vergleich mit den anderen beiden zielt er mehr darauf ab, den Mitarbeitenden Vorgehensweisen an die Hand zu geben (Fragen stellen, ansprechen, informieren), Anlaufstellen zu bezeichnen und Bewusstsein zu schaffen.

Tabelle 3: Aufbau und Inhalte der Verhaltenskodizes der Kantone Bern, Luzern und Zürich.

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf den untersuchten Kodexdokumenten.

Bern	[Titelblatt] [Einleitung] 1 Sie wahren die Interessen des Kantons Bern - Treuepflichten (Art. 55 PG) 2 Sie führen Ihre Aufgaben unabhängig aus - Ausstandspflichten (Art. 59 PG) - Nebenbeschäftigungen und Ausübung von öffentlichen Ämtern (Art. 199, 200 und 203 PV) - Annahme von Geschenken und Einladungen (Art. 61 PG, Art. 8a und 8b PV) 3 Sie behandeln dienstliche Informationen vertraulich - Amtsgeheimnis (Art. 58 PG) 4 Sie achten die Würde von Frau und Mann - Gleichstellung der Geschlechter (Richtlinien zur Gleichstellung von Frau und Mann in der Personalpolitik des Kantons Bern vom Juni 2004 [Gleichstellungsrichtlinien]) - Sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz (Merkblatt Sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz – Information für Mitarbeitende der Kantonsverwaltung) 5 Sie wissen, an wen Sie sich bei Missständen in der Verwaltung wenden können - Melderecht bei Missständen (Art. 17a KFKG, Art. 50a PG) Kontaktadressen
Luzern	[Titelzeile] 1 Einleitung 2 Verhaltensgrundsätze - Allgemeine Dienstpflichten (§ 50 PG) - Geheimhaltungspflicht (§ 52 PG) - Geschenkkannahmeverbot (§ 54 PG) - Nebenbeschäftigungen (§ 53 PG, §§ 47 und 48 PVO) - Ausstand (§ 14 VRG) - Öffentliches Beschaffungswesen (§§ 3 und 35 öBG) 3 Verstöße gegen die Verhaltensgrundsätze [Unterschriftenzeile]
Zürich	[Titelzeile] [Einleitungsabschnitt] [Begriffsverständnis Korruption (ohne Nummerierung/Titel)] 1 Fragen zur Selbstkontrolle 2 Im Zweifelsfall zu den Vorgesetzten 3 Die Unabhängigkeit schützen 4 Nebenbeschäftigungen 5 Geschenke 6 Annahme von Einladungen 7 Aussprechen von Einladungen 8 Frühzeitig Unterstützung holen 9 Korruptionsangebote sofort abwehren 10 Verdächtiges melden

³⁰ Ziff. 4.

³¹ Bern: Ziff. 5 und Kontaktadressen; Zürich: Ziff. 9 und 10.

³² Ziff. 3. Der Berner Kodex enthält lediglich bezüglich sexueller Belästigung einen entsprechenden Hinweis in Ziff. 4.

4.3.3 Ausarbeitung, Einführung und Implementierung

In allen drei Kantonen entstand der Verhaltenskodex im Rahmen eines längeren Projekts, wobei die Dauer zwischen rund einem halben Jahr (Bern: 2015–2016), einem Jahr (Zürich: 2016–2017) und knapp vier Jahren (Luzern: 2012–2016) variiert. Während der Berner und der Luzerner Kodex fast zeitgleich im März 2016 eingeführt wurden, datiert der Zürcher Kodex von Dezember 2017.

In Bern und Luzern lag die Federführung beim Personalamt bzw. der Dienststelle Personal. Diese arbeiteten Entwürfe aus, die alsdann den Direktionen (Bern: Mitberichtsverfahren) bzw. der Konferenz der Departementssekretäre KDS (Luzern) zur Stellungnahme unterbreitet wurden. In Zürich war primär der Compliancebeauftragte mit den Entwurfsarbeiten befasst und die Texte wurden in der Arbeitsgruppe Compliance zirkuliert. Somit basiert der Erarbeitungsprozess in allen untersuchten Kantonen auf dem Einbezug verschiedener Bereiche. Diese Abstützung bewegt sich auf mittlerer bis oberer Hierarchiestufe. Eine umfassende direkte Involvierung von Mitarbeitenden verschiedener und insbesondere auch tieferer Hierarchiestufen, wie sie in der privatwirtschaftlichen Literatur bisweilen proklamiert wird (Makowicz 2018: 142; Peterson 2016; Wind 2018: 117), erfolgte in keinem untersuchten Kanton.

Ebenfalls am Ausarbeitungsprozess beteiligt war die jeweilige Kantonsregierung: Von ihr stammt bei allen drei Kodizes die Einleitung, mit der die Bedeutung der Verhaltensregeln unterstrichen werden soll. Für den Kanton Zürich wird überdies ausgeführt, dass die Regierungsrätinnen und Regierungsräte auch aktiv an den Formulierungen des Kodexes mitgearbeitet hätten, was diesen besonders glaubwürdig mache. Die befragten Fachpersonen aller Kodex-Kantone betonen, dass dieses Engagement der höchsten Führungsebene sehr wichtig sei.

Nach Abschluss der Ausarbeitungsphase wurde der Verhaltenskodex in den drei Kantonen mittels Regierungsratsbeschluss verabschiedet und alsdann in digitaler Form publiziert. Lediglich in Luzern wurde der Verhaltenskodex bei der Einführung zusätzlich in Papierform an alle Mitarbeitenden abgegeben, war von ihnen zu unterzeichnen und wurde in den Personaldossiers abgelegt. In Zürich gaben einzelne Direktionen den Kodex im Rahmen der Implementierung ebenfalls gedruckt an ihre Angestellten ab und liessen sich dies unterschriftlich bestätigen; eine verwaltungsweite Abgabe erfolgte allerdings nicht. Auch in Bern wurde auf die Abgabe einer gedruckten Fassung im Zuge der Einführung des Kodexes verzichtet.

Die Einführung wurde in allen untersuchten Kantonen begleitet von verschiedenen verwaltungsinternen zentralen und dezentralen Bekanntmachungsmassnahmen. So wurde im Kanton Bern unter anderem umfassend im Rahmen der Konferenz der Personalverantwortlichen der Direktionen, der Staatskanzlei, der Justiz und der Hochschulen (PEKO) sowie mittels mehrerer elektronischer Newsletter ('HR-Newsletter' an die HR-Mitarbeitenden und 'BEinfo-Flash' an sämtliche Kantonsangestellte) über den neuen Verhaltenskodex informiert. In Zürich wurden den Kaderndereinzellen Direktionen eine Musterpräsentation, Auslegungshilfen und ein spezielles Merkblatt zur Verfügung gestellt, um die dezentrale Mitarbeiterorientierung innerhalb der einzelnen Bereiche zu erleichtern. Auch in Luzern wurde der Kodex dezentral über die Dienststellenleitungen bekanntgemacht, die hier überdies für die Unterzeichnung durch die Mitarbeitenden zu sorgen hatten.

4.3.4 Präsenz und Nutzung

Der Berner und der Zürcher Kodex sind seit der Einführung in digitaler Form auf den öffentlichen Kantonswebsites sowie im Intranet verfügbar; in Luzern ist der Kodex online nur über das Intranet und damit nicht extern zugänglich.

Um neue Kantonsangestellte mit dem Verhaltenskodex vertraut zu machen, ist dessen Thematisierung im Rahmen der Mitarbeiterneueinführung zentral. In Luzern und Zürich ist der Verhaltenskodex deshalb Gegenstand der kantonsweiten Einführungskurse des Personalamts. In Bern werden keine verwaltungsweiten Schulungen für neue Mitarbeitende durchgeführt und daher wird auch der Verhaltenskodex entsprechend im Zuge des individuellen Einführungsangebots im jeweiligen Amt oder Bereich thematisiert. In Luzern ist zudem die standardisierte Abgabe und Unterzeichnung des Verhaltenskodexes durch alle neu eintretenden Mitarbeitenden zuhanden des Personaldossiers vorgesehen. Auch in Bern ist eine ausgedruckte Broschüre des Kodexes fixer Bestandteil der Dokumentation, welche neue Mitarbeitende bei Stellenantritt erhalten; eine Unterzeichnung erfolgt allerdings nicht. In Zürich ist die Abgabe des Kodexes in ausgedruckter Form lediglich in einzelnen Direktionen Praxis (vgl. bereits vorgängig Abschnitt 4.3.3).

Neben der Information und Schulung beim Mitarbeiterneueintritt sind die Verhaltenskodizes Gegenstand weiterer kantonalen Weiterbildungsangebote. Insbesondere neue Führungskräfte und HR-Fachpersonen werden in diesem Bereich in allen untersuchten Kantonen geschult. Besonders differenziert ist das Trainingsprogramm in Zürich ausgestaltet: In der ersten Phase nach der Einführung des Verhaltenskodexes wurde es den einzelnen Direktionen überlassen, diesen in ihre individuellen Trainings zu integrieren.

Im Rahmen einer geplanten zweiten Phase soll nun das Angebot durch Online-Schulungen und Instruktionvideos für das gesamte Personal ergänzt, unterstützt und gefestigt werden.

Während der Verhaltenskodex somit in sämtlichen untersuchten Kodex-Kantonen einen – wenngleich unterschiedlich ausgestalteten so doch überall festen – Platz bei der Mitarbeitereinführung und dem Schulungsangebot hat, ist demgegenüber in keinem Kanton eine systematische Präsenz in weiteren HR-Prozessen wie etwa bei Mitarbeitergesprächen oder im Qualifikationsprozess zu beobachten.

4.3.5 Zuständigkeiten, Anlaufstellen und Sanktionierung

Hinsichtlich der Ordnung von Zuständigkeiten und Anlaufstellen sind die untersuchten Verhaltenskodizes sehr ähnlich ausgestaltet.

Die Umsetzung der Verhaltensgrundsätze obliegt in allen drei Kantonen den Mitarbeitenden sowie der Linienführung. Der Verhaltenskodex des Kantons Bern etwa nimmt bereits in der Einleitung ausdrücklich die Mitarbeitenden selbst in die Pflicht und hält die Vorgesetzten zum Vorleben und zur Durchsetzung der Regeln an. Auch beim Zürcher Kodex geht schon aus der 'Wir' -Formulierung sowie aus der Nennung der Vorgesetzten als Ansprechpersonen an diversen Stellen hervor, dass die Umsetzungsverantwortung in der Linie zu verorten ist. Ebenso verpflichtet der Regierungsratsbeschluss zur Einführung des Luzerner Kodexes die Dienststellenleitungen, die Mitarbeitenden bei der Einhaltung zu unterstützen. In diesem Sinne sind alle drei Kodizes als Führungsinstrumente konzipiert.

Die Zuständigkeit für die Pflege, Evaluierung und Aktualisierung liegt demgegenüber in allen drei Kantonen bei derjenigen Stelle (Personal [Bern und Luzern] bzw. Compliance [Zürich]), die den Verhaltenskodex ausgearbeitet hat. Die drei Kodizes sind noch relativ neu; in Bern und Zürich ist ein Evaluationsprozess nach einem Jahr (Zürich) bzw. drei Jahren (Bern) seit der Verabschiedung geplant bzw. bereits im Gange.

Bei Fragen zum Verhaltenskodex haben sich die Mitarbeitenden in allen drei Kantonen grundsätzlich in erster Linie an ihre direkten Vorgesetzten zu wenden; daneben bestehen weitere Anlaufstellen beim Personalamt und den HR-Beratenden in den Dienststellen (Bern und Luzern), beim Compliancebeauftragten (Zürich), der Direktionsvorsteherin bzw. dem Direktionsvorsteher (Zürich) sowie beim Departement Finanzen (im Beschaffungsbereich; Luzern). Der Zürcher Verhaltenskodex nennt die verschiedenen Ansprechpersonen in den einzelnen Ziffern. In Bern und Luzern findet sich keine spezifische Regelung der Anlaufstellen und Prozesse bei Fragen im Verhaltenskodex selbst; jedoch enthält der Berner Kodex eine allgemeine Liste von Kontaktadressen (unter anderem des Personalamts).

Die Verhaltenskodizes von Bern und Zürich thematisieren die Meldung von Verstössen.³³ Auch hier fungiert in der Regel die oder der Vorgesetzte als primäre Ansprechperson, wobei daneben linien- und teilweise verwaltungsexterne Anlaufstellen und Möglichkeiten zur anonymen Meldung bestehen. Ebenfalls wird im Kodex selbst ausdrücklich festgehalten, dass Mitarbeitende, die in guten Treuen eine Meldung vornehmen, keine Benachteiligungen erfahren dürfen.

Als einziger verfügt der Luzerner Verhaltenskodex über eine allgemeine Bestimmung betreffend Sanktionierung von Kodexverstössen: Ziff. 3 hält fest, dass Verstösse gegen die Verhaltensgrundsätze eine Verletzung der Dienstpflichten darstellen und je nach Inhalt und Schwere nebst personalrechtlichen Folgen wie Abmahnung und Entlassung auch vermögens- und strafrechtliche Konsequenzen (z.B. Verurteilung wegen Amts- oder Geschäftsgeheimnisverletzung) haben können. In Bern und Zürich wurde auf die Aufnahme einer ausdrücklichen allgemeinen Sanktionsregel bewusst verzichtet; eine solche Bestimmung wäre nach Auffassung der für diese Kantone befragten Fachpersonen zu pauschal ausgefallen.³⁴ Obschon somit nicht im Kodex selbst bezeichnet, gestalten sich die Sanktionen in Zürich und Bern im Wesentlichen gleich wie in Luzern: Abhängig von der Art und Schwere der Verfehlung kann ein Verstoß gegen den Verhaltenskodex gleichzeitig disziplinar-, haftungs- und/oder strafrechtlich relevant sein.

4.4 Zusammenfassung der Erkenntnisse

Mit Blick auf die eingangs gestellten Forschungsfragen förderte die im Rahmen des vorliegenden Projekts durchgeführte Fallstudienanalyse die folgenden zentralen Erkenntnisse zu Tage:

Die vorhandene Regulierungsinfrastruktur im Bereich Verhaltensregeln ist in allen untersuchten Kantonsverwaltungen gekennzeichnet durch ein schwer überblickbares Über- und Nebeneinander diverser Instrumente auf mehreren Verwaltungsebenen und in diversen Formen, von verschiedenen

³³ Bern: Ziff. 4, 2. Abschnitt, und Ziff. 5; Zürich: Ziff. 9 und Ziff. 10.

³⁴ Der Berner Verhaltenskodex erwähnt die Sanktionierung spezifisch bezüglich sexueller Belästigung explizit (Ziff. 4, 2. Abschnitt).

Herausgeberorganen und mit unterschiedlichen Adressatenkreisen sowie mit vielfältiger thematischer Ausrichtung. Spezifisch mit Bezug auf die Beweggründe für die (Nicht-)Nutzung des Instruments des Verhaltenskodexes zeigte sich vor allem Zweierlei: Erstens lässt sich eine reaktiv vorfallgetriebene Tendenz dahingehend erkennen, dass die Kodex-Kantone ihre Kodizes unter anderem auch als Antwort auf Regelwidrigkeitsvorfälle innerhalb der eigenen Kantonsverwaltung oder auf Bundesebene eingeführt haben und die Nicht-Kodex-Kantone ihrerseits die Nicht-Nutzung unter anderem gerade mit dem Fehlen solcher gewichtigen Präzedenzfälle begründen. Daneben wird diese Nicht-Nutzung zweitens im Wesentlichen auf Faktoren zurückgeführt, die sich aus der relativ betrachtet geringeren Verwaltungsgrösse ergeben (insbesondere soziale Kontrolle, Verantwortungsbewusstsein, pragmatische und schlanke Regulierungskultur). Über alle untersuchten Kantone hinweg konnten vier zentrale Funktionen identifiziert werden, die mit einem Verhaltenskodex verbunden werden: die Reputations-, die Sensibilisierungs-, die Komprimierungs- sowie die Orientierungs- und Führungsfunktion.

Die Gegenüberstellung der drei kantonalen Verhaltenskodizes innerhalb der Studie offenbarte wesentliche Parallelen in den verschiedenen untersuchten Aspekten: So fungiert in formeller Hinsicht etwa bei allen Kodizes der Regierungsrat als (Mit-)Herausgeber und der Adressatenkreis umfasst jeweils die Kantonsmitarbeitenden sowie explizit oder implizit auch verwaltungsexterne Personen, die für die Verwaltung Leistungen erbringen. Inhaltlich-thematisch weisen alle drei Kodizes einen starken Fokus auf Unabhängigkeit und Korruptionsprävention auf. Weitgehende Übereinstimmungen zeigen sich ebenfalls in der Entstehungsgeschichte beim Vergleich der Ausarbeitungsprozesse (spezifische zuständige Stelle [Personalamt bzw. Compliancebeauftragter], Involvierung der Kantonsregierung, verwaltungsweite Vernehmlassung auf mittlerer bis oberer Hierarchiestufe) und der Implementierung (Verabschiedung durch die Kantonsregierung, digitale Publikation, Bekanntmachung durch verschiedene zentrale und dezentrale Informationsmassnahmen). Auch hinsichtlich der Nutzungspraxis seit der Einführung sind sich die drei Kantonskodizes ähnlich (digitale Präsenz im Inter- bzw. Intranet, Thematisierung bei der Mitarbeiterführung und im Schulungsangebot [insbesondere für Kader und HR-Fachpersonen], nicht aber in weiteren HR-Prozessen, de facto analoge Ordnung der Zuständigkeiten, Anlaufstellen und -prozesse sowie des Sanktionssystems, jedoch mit unterschiedlich umfassender und nur teilweise ausdrücklicher Regelung im Kodex selber). Unterschiede wurden demgegenüber in sprachlicher Hinsicht (insbesondere in der Ansprache [direkte Ansprache in 'Wir'- bzw. 'Sie'-Form vs. indirekte Formulierung] und in der Intensität des bei allen Kodizes vorhandenen Gesetzesbezugs) festgestellt. Bezüglich der Inhalte unterscheiden sich die untersuchten Kodizes trotz des erwähnten im Wesentlichen gleichgerichteten Themenfokus' darin, dass der Berner und der Luzerner Kodex schwergewichtig materielle Gebote und Verbote aussprechen, während der Zürcher Kodex stärker prozessual ausgerichtet ist. Und mit Blick auf Entstehungsgeschichte und Nutzungspraxis schliesslich weist das Luzerner System die Besonderheit auf, dass eine verwaltungsweite Abgabe an und Unterzeichnung durch die Mitarbeitenden erfolgt.

5 Handlungsempfehlungen

Aus den dargestellten Ergebnissen der Fallstudienuntersuchung und deren Analyse im Lichte der bestehenden verwaltungswissenschaftlichen und betriebswirtschaftlichen Literatur und Praxis ergeben sich diverse Handlungsempfehlungen für die Schaffung und Nutzung von Verhaltenskodizes bei kantonalen Verwaltungen. Die wesentlichen hiervon sollen nachfolgend im Einzelnen dargestellt werden.

5.1 Proaktiv vorgehen

Die vorliegende Untersuchung hat gezeigt, dass Verhaltenskodizes (auch) als Reaktion auf erlebte Regelwidrigkeitsfälle oder -vorwürfe geschaffen werden (vgl. Abschnitt 4.2.1). Mit Blick auf die Nicht-Kodex-Kantone konnte gerade das Fehlen solcher gewichtigen Präzedenzfälle umgekehrt als einer der Gründe dafür identifiziert werden, weshalb bislang kein Kodex geschaffen wurde (vgl. Abschnitt 4.2.2). So nachvollziehbar diese reaktiv vorfallgetriebenen Tendenzen sind, bergen sie jedoch verschiedene Nachteile und Gefahren. So entsteht aus solchen Vorfällen regelmässig öffentlicher und politischer Druck. Dieser kann die freie und situationsadäquate Gestaltung des Prozesses zur Entwicklung eines Verhaltenskodexes beeinträchtigen und ist für die sachorientierte, konstruktive Zusammenarbeit im Kodex-Projektteam eine Herausforderung. Zudem besteht das Risiko, 'gebrandmarkt vom Erlebten' zu stark auf die Behebung der offenbaren Missstände zu fokussieren und dabei die Gesamtsicht aus den Augen zu verlieren. Themenkreise, die zwar grundsätzlich für einen Kodex zentral sein könnten, aber im konkreten Vorfall nicht relevant waren, drohen

in der Folge vernachlässigt zu werden. In diesem Sinne sollte die Schaffung eines Verhaltenskodexes mit Vorteil proaktiv angegangen werden.

5.2 Den Kodex bewusst innerhalb der Verwaltungsebenen ansiedeln

Bei der Errichtung von Verhaltenskodizes in der Kantonsverwaltung stellt sich die Frage nach der passenden Verwaltungsstufe bzw. -ebene (vgl. Abschnitt 4.1): Soll ein einheitlicher Kodex für die gesamte Kantonsverwaltung geschaffen werden oder sind separate Kodizes beispielsweise für verschiedene Departemente, für einzelne Ämter oder gar für die Abteilungen innerhalb der Ämter vorzuziehen? In der vorliegenden Interviewserie wurde sowohl für die Kodex- wie auch für die Nicht-Kodex-Kantone die Heterogenität der Kantonsverwaltungen und die ausgeprägte 'Amtskultur' betont; die Expertinnen und Experten bezeichneten die Verwaltung beispielsweise als 'Gemischtwarenladen' oder 'Mischkonzern' und verglichen die einzelnen Departemente mit separaten KMU. In diesem Sinne ist es nicht einfach, einen Verhaltenskodex zu schaffen, der für alle Bereiche einer Kantonsverwaltung gleichermaßen Geltung und Relevanz hat. Aus dieser Schwierigkeit nun aber eine allgemeine Empfehlung ableiten zu wollen, wonach Verhaltenskodizes vorzugsweise auf tieferer Verwaltungsebene und nicht auf Ebene der Gesamtkantonsverwaltung angesiedelt werden sollten, würde nach der hier vertretenen Auffassung gleichwohl zu kurz greifen. Vielmehr können in diesem Kontext unterschiedliche Überlegungen eine Rolle spielen und es sind mehrere Ansätze denkbar. Tatsächlich gilt: Je tiefer innerhalb der Kantonsverwaltung ein Verhaltenskodex angesiedelt wird, desto konkreter kann er auf die spezifischen Fragestellungen und Alltagsproblematiken des betreffenden Bereichs ausgerichtet werden. Ein Kodex auf Ebene der Gesamtverwaltung kann demgegenüber den übergreifenden Identifikations- und Kulturaspekt stärker ins Zentrum stellen (vgl. dazu auch Handlungsempfehlung 5.9). Möglich sind auch kombinierte Ansätze, die ein programmatisches Instrument auf höherer Stufe mit spezifischeren Ausführungsinstrumenten auf tieferer Stufe verbinden. Hierbei ist dann ein besonderes Augenmerk auf die Abstimmung zu richten.

Somit gibt es auf die Frage nach der passenden Verwaltungsebene zur Ansiedlung eines Verhaltenskodexes keine allgemeingültige Antwort. Jedenfalls aber gilt es, sich im Entwicklungsprozess frühzeitig und bewusst mit dieser Frage auseinanderzusetzen und beim Entscheid für den geeigneten Ansatz die primär anvisierten Ziele und Funktionen zu berücksichtigen. Der gewählte Ansatz wirkt sich in der Folge auf die konkrete Ausgestaltung des Kodexes aus, die in diesem Sinne abgestimmt auf die getroffene Wahl der Verwaltungsebene erfolgen muss (zum Ganzen aus internationaler Sicht Gilman 2005: 49 ff.).

5.3 Auf andere Instrumente abstimmen und präzise einbetten

Die Kantone haben so viele unterschiedliche Erlasse und Richtlinien, die jeweils in denselben Problemfeldern Verhaltensregeln für die Verwaltung aufstellen, dass ein Überblick über die diversen Gefässe und ihr Zusammenspiel schwierig ist (vgl. Abschnitt 4.1). Hieraus resultiert die Gefahr, dass ein (zusätzlicher) Verhaltenskodex nur noch mehr Verwirrung stiftet. Auch birgt die Parallelität verschiedener Regularien stets das Risiko von Widersprüchen (Schindler 2003: 75). Daher ist die präzise Verortung des Verhaltenskodexes in der Verwaltung besonders zentral. Es muss klar sein, dass der Kodex die gesetzlichen Regeln nicht ersetzt, sondern lediglich konkretisiert (Häner 2014: 3). Die eindeutige und exakte Einbettung des Verhaltenskodexes beschränkt sich allerdings nicht nur auf das Verhältnis zum Gesetz. Im Zuge des Entwicklungsprozesses ist er vielmehr auf die gesamte relevante Regulierungsinfrastruktur abzustimmen. Gegebenenfalls ergeben sich hierbei auch Redundanzen, die zur Abschaffung oder Neuausrichtung bestehender Instrumente führen können. Im Verhaltenskodex selber sollte zumindest das Verhältnis zu den wichtigsten gesetzlichen Regeln explizit geklärt werden. Ob und inwiefern der Kodex auch zu anderen Instrumenten in Relation gesetzt werden muss, ist im Einzelfall anhand der Bedeutung dieser Instrumente zu bestimmen. Und schliesslich ist auf die Vermeidung von Konflikten und Widersprüchen nicht nur bei der Einführung des Kodexes, sondern auch später zu achten, immer dann nämlich, wenn Änderungen an einem Instrument, sei dies am Gesetz, am Kodex oder an einem anderen Regularium, vorgenommen werden.

5.4 Adressatenkreis klar umschreiben

Die Festlegung des persönlichen Geltungsbereichs stellt einen zentralen Schritt bei der Entwicklung eines Verhaltenskodexes dar. Der Kreis derjenigen Personen, für welche die Verhaltensregeln gelten sollen, kann dabei enger oder weiter gezogen werden, beispielsweise indem externe Personen, die für die

Kantonsverwaltung Leistungen erbringen, oder auch sonstige Vertragspartnerinnen und -partner miterfasst werden (vgl. Abschnitt 4.3.1).³⁵ Bei dieser Entscheidung können unterschiedliche Erwägungen eine Rolle spielen und sie ist situativ zu fällen. Wichtig dabei ist jedoch, dass die Festlegung einerseits bewusst erfolgt, da sie Implikationen auf Formulierung, Inhalte und Themenfelder des Kodexes hat, und dass sie andererseits klar und eindeutig aus dem Kodex selber hervorgeht. Wer den Kodex liest, muss wissen, ob dieser für sie bzw. ihn gilt und auf wen er sonst noch anwendbar ist.

5.5 Zuständigkeiten, Anlaufstellen und Prozesse klar festlegen

Mit seiner Einführung ist die Arbeit an und mit einem Verhaltenskodex keineswegs bereits abgeschlossen, sondern nun beginnt die Phase der Evaluation, Pflege und Aktualisierung. In diesem Sinne ist ein Kodex weniger als Produkt denn als stetiger Prozess zu verstehen. Bereits bei der Ausarbeitung ist an diese späteren Aufgaben zu denken und es sind die betreffenden Zuständigkeiten, Anlaufstellen und Prozesse zu definieren (Gilman 2005: 51; Malkmus 2011: 59 f.).

Insbesondere stellt sich bei der Schaffung eines Verhaltenskodexes jeweils auch die Frage, an wen sich die Mitarbeitenden bei Fragen und Unklarheiten sowie bei Verdacht oder Beobachtung eines Verstosses wenden können und wie sie vorzugehen haben. Dabei sind gerade bei der Definition von Meldestellen und -prozessen verschiedene Ansätze und Strukturen denkbar (z.B. verwaltungsinterne und/oder -externe Stellen, Möglichkeiten zur anonymen Meldung). Dies zeigt sich auch in den untersuchten kantonalen Verhaltenskodizes, die sich unterschiedlich umfassend und nur teilweise ausdrücklich mit ebendiesen Anlaufstellen und -prozessen befassen (vgl. Abschnitt 4.3.5). Da sich dieser Beitrag lediglich am Rande mit diesen Themen beschäftigt, wird hier bewusst keine Handlungsempfehlung dazu abgegeben, wie diese Anlaufstellen und -prozesse für Fragen und Meldungen *inhaltlich* auszugestalten sind (dazu im privatwirtschaftlichen Kontext etwa Werner & Webley 2008: 410 f.). Vielmehr beschränkt sich die vorliegende Handlungsempfehlung darauf, in *prozessualer* Hinsicht anzuregen, dass die bestehenden Optionen im Ausarbeitungsprozess aktiv thematisiert und die sodann gewählte Regelung im Kodex explizit, klar und umfassend festgehalten wird: Die Mitarbeitenden sollen dem Kodex direkt entnehmen können, wie sie in den einschlägigen Situationen vorzugehen haben.

Obwohl die untersuchten kantonalen Kodizes noch relativ neu sind, sind teilweise bereits Evaluationsprozesse geplant bzw. im Gange (vgl. Abschnitt 4.3.5). Solche Prozesse der kontinuierlichen Überprüfung und Weiterentwicklung sind mit Blick auf die Sicherstellung von Qualität und Aktualität von wesentlicher Bedeutung (Hofmeister 2000: 46 f.). In diesem Sinne empfiehlt es sich, bereits bei der Ausarbeitung eines Verhaltenskodexes zu definieren, wann, durch wen und wie der Kodex evaluiert, gepflegt und aktualisiert werden soll. Mit einer entsprechend klaren Regelung von Zuständigkeiten und Prozessen wird gewährleistet, dass der Kodex laufend an veränderte Umstände (beispielsweise in der Rechtslage) angepasst wird. Daneben dient dies der stetigen Verbesserung, etwa indem auf der Basis von eingehenden Rückmeldungen Unklarheiten bereinigt oder offene Punkte aufgenommen werden. Zu diesem Zweck sind adäquate Feedbackprozesse innerhalb der Verwaltung sowie, je nach Ausgestaltung des Kodexes, auch mit externen Anspruchsgruppen vorzusehen (Faust 2008: 255; Kaptein 2008: 114 ff.).

5.6 Die spezifisch relevanten Themen identifizieren und abdecken

Die inhaltliche Analyse der untersuchten Verhaltenskodizes von Bern, Luzern und Zürich offenbart einen ausgeprägten Fokus auf Korruptionsprävention und -bekämpfung (vgl. Abschnitt 4.3.2). In der Tat sind Interessenkonflikte und damit zusammenhängende Themen zentrale Herausforderungen, mit denen sich der Verhaltenskodex einer Kantonsverwaltung zu befassen hat. Doch erscheint es angezeigt, daneben weitere Verhaltensrisiken zu adressieren (Huber-Hotz 2016: 318; Hofmeister 2000: 38).

Um sich einen Überblick darüber zu verschaffen, welche Fragen gegebenenfalls relevant sein könnten, bietet es sich angesichts der fortschreitenden Angleichung von öffentlichem und privatem Sektor an, privatwirtschaftliche Verhaltenskodizes als inhaltliche Referenzpunkte heranzuziehen. Neben der Korruptionsthematik, die auch in privatwirtschaftlichen Kodizes einen prominenten Platz einnimmt, dürften beispielsweise folgende der dort häufig behandelten Themen – in adaptierter Form – auch für Kantonsverwaltungen wichtig sein: Verhalten gegenüber Geschäftspartnerinnen und -partnern, Umgang

³⁵ Es finden sich im Verwaltungskontext auch Beispiele von Verhaltenskodizes, die spezifisch nur für die Vertragspartnerinnen und -partner der betreffenden Verwaltungseinheit aufgestellt werden: z.B. Verhaltenskodex für VertragspartnerInnen der Stadt Zürich; Verhaltenskodex für Vertragspartner des Eidgenössischen Departements für Auswärtige Angelegenheiten.

mit Informationen (Geheimhaltung, aber auch Datenschutz und Datensicherheit), Benutzung von Einrichtungen und Ressourcen, Arbeitssicherheit, soziale und ökologische Verantwortung (vgl. KPMG & RSM 2015; Garcia-Sanchez, Rodriguez-Dominguez & Gallego-Alvarez 2011: 190; Lengauer & Ruckstuhl 2017: 345). Während in diesem Sinne für die thematische Ausrichtung eines kantonalen Verhaltenskodexes ein Blick in bestehende (privatwirtschaftliche) Beispiele hilfreich sein kann, ist jedoch vor einer unbesehenen Übernahme abzusehen. Denn damit ein Kodex wirksam ist, muss er stets spezifisch auf die betreffende Organisation und die für sie wesentlichen Fragestellungen ausgerichtet und individualisiert sein (Gilman 2005: 41). Daher wird vorliegend auch bewusst auf eine *materielle* Handlungsempfehlung – etwa in Form einer Aufzählung der in einem kantonalen Verhaltenskodex abzudeckenden Themenfelder – verzichtet.

Zielführender erscheinen gewisse *formale* Handlungsempfehlungen für den Prozess der thematischen Ausrichtung: Eine zweckmässige Vorgehensweise, um die individuell wichtigen Fragestellungen umfassend und ganzheitlich zu identifizieren, besteht darin, in einem ersten Schritt die für die betreffende Kantonsverwaltung zentralen Anspruchsgruppen und Umweltsphären zu bestimmen, um dann in einem zweiten Schritt für jede von ihnen die wichtigsten Risiken und, darauf aufbauend, die Grundsätze für den Umgang bzw. das Verhältnis zu definieren.³⁶ Ebenfalls mit Blick auf die umfassende Identifikation der relevanten Problemfelder bietet es sich ferner an, den Entwicklungsprozess partizipativ auszugestalten. Wenn die Themen des Kodexes beispielsweise im Rahmen eines Workshops entwickelt werden, an dem Mitarbeitende über die verschiedenen Stufen der Kantonsverwaltung hinweg miteinbezogen werden, wird sichergestellt, dass die für das Personal im Arbeitsalltag tatsächlich zentralen Fragen abgedeckt sind. Diese breite Abstützung fördert darüber hinaus auch die Akzeptanz des Verhaltenskodexes (vgl. dazu auch Handlungsempfehlung 5.9).

5.7 Knapp, klar und konkret formulieren

Angesichts der identifizierten schwer überschaubaren Vielzahl und Diversität der in den Kantonen vorhandenen (gesetzlichen und anderen) Instrumente mit Verhaltensregeln (vgl. Abschnitt 4.1) liegt der primäre Fokus bei der Schaffung eines Verhaltenskodexes für die kantonale Verwaltung nicht in der Schliessung von Regulierungslücken; es geht nicht um (noch) mehr, sondern um bessere Regulierung.³⁷

In diesem Kontext sind bei einem kantonalen Verhaltenskodex die identifizierten Funktionen der Komprimierung, Übersetzung und Konkretisierung von entscheidender Bedeutung (vgl. Abschnitt 4.2.3). Um diese Funktionen zu erfüllen, muss ein Kodex kurz, klar und verständlich sein (Lengauer & Ruckstuhl 2017: 346; Makowicz 2018: 142; Rottluff 2018: 185 f.; Wind 2018: 116). Bei der Anlehnung an gesetzliche Bestimmungen ist darauf zu achten, dass die Formulierungen auch von juristischen Laien verstanden werden. Zur Illustration bietet es sich an, mit konkreten praktischen Beispielen zu arbeiten, die typische Dilemmasituationen aus dem Arbeitsalltag aufgreifen und angemessene Lösungsansätze aufzeigen (Faust 2008: 255; Häner 2014: 2 f.; Prorok 2009: 15 f.; Werner & Webley 2008: 410). Eine solche Konzipierung kommt gerade auch kleinen Kantonsverwaltungen mit einem pragmatisch geprägten und bewusst schlanken Regulierungsansatz entgegen (vgl. Abschnitt 4.2.2).

5.8 Fokus auf die Umsetzung legen

Mit der Ausarbeitung eines Verhaltenskodexes werden lediglich die Voraussetzungen für korrektes Verhalten in der Kantonsverwaltung geschaffen. Ausschlaggebend dafür, ob der Kodex in der Folge zum wirksamen Instrument wird, ist seine aktive Umsetzung (Garcia-Sanchez, Rodriguez-Dominguez & Gallego-Alvarez 2011: 191; Gilman 2005: 16). Gerade die in der vorliegenden Untersuchung als zentral identifizierten Reputations-, Sensibilisierungs-, Orientierungs- und Führungsfunktionen (vgl. Abschnitt 4.2.3) kann ein Kodex nämlich nur dann erfüllen, wenn er bekannt, präsent und verinnerlicht ist. Die Schlüsselrolle der Umsetzung, die von allen vorliegend befragten Expertinnen und Experten unterstrichen wurde, wird auch in der Literatur betont (aus dem verwaltungswissenschaftlichen Kontext: z.B. Bischoff 2003; Hofmeister 2000; Huber-Hotz 2016; Löffler 2000; Malkmus 2011: 59 f.; Schindler 2003).³⁸

³⁶ Teilweise in diese Richtung geht etwa der Verhaltenskodex der Stadtverwaltung Bern, der sich im Hauptteil in die folgenden Bereiche gliedert: Umgang mit der Öffentlichkeit, Umgang mit den Mitarbeitenden, Umgang mit Informationen, Umgang mit Sicherheit, Umgang mit der Umwelt, Umgang im Wettbewerb, Umgang mit Interessenkonflikten, Umgang mit Finanzen und Vermögenswerten, Umgang mit Verstössen (vgl. Gemeinderat Bern 2017).

³⁷ Prägnant brachte dies in der vorliegenden Untersuchung eine Fachperson aus einem Nicht-Kodex-Kanton zum Ausdruck, indem sie ausführte, ein Verhaltenskodex könnte auch dazu dienen, 'zu verhindern, dass man noch viel mehr Regeln braucht'.

³⁸ Neben der im Text beispielhaft zitierten verwaltungswissenschaftlichen Literatur findet sich dieser Aspekt auch einhellig in

Zur Umsetzung gehört einerseits die *Kommunikation, Präsenz und Schulung* bei der Einführung des Verhaltenskodexes und danach. So sollte der Kodex digital für das Personal und die Öffentlichkeit verfügbar sein (Makowicz 2018: 143; Roth 2016: 126). Die Abgabe in gedruckter Form an alle neuen Mitarbeitenden sowie gegebenenfalls die Unterzeichnung kann die Bekanntheit und Verbindlichkeit weiter unterstützen (Lengnauer & Ruckstuhl 2017: 345 f.; Malkmus 2011: 59 f.). Sinnvollerweise wird der Kodex jeweils bereits bei der allgemeinen Mitarbeiterführungsschulung thematisiert (Malkmus 2011: 59). Darüber hinaus sind fortlaufende Trainings für alle Mitarbeitenden zur kontinuierlichen Sensibilisierung, Auffrischung und Festigung sowie spezifische Kurse für Kader- und HR-Funktionen empfehlenswert (Ethos 2013: 6). Inhaltlich stehen dabei die Illustration anhand von praktischen Fallbeispielen und die gemeinsame Diskussion und Reflexion im Zentrum (Malkmus 2011: 59 f.; Schindler 2003: 76; Statler & Oliver 2016: 98). Schliesslich kann die umfassende Präsenz zusätzlich gestärkt werden, indem der Kodex auch in weiteren HR-Prozessen wie etwa bei Mitarbeitergesprächen oder im Qualifikationsprozess systematisch integriert wird (KPMG & RSM 2015: 30 f.).

Andererseits ist bei der Umsetzung das *Vorleben durch die Führungskräfte* als kritischer Erfolgsfaktor zu betrachten (Bischoff 2003: 22 ff.; Gilman 2005: 37 f.; Hofmeister 2000: 30, 42 f.; Malkmus 2011: 60). Dies wurde auch in der vorliegenden Untersuchung bestätigt, wo die Vorbildfunktion der Vorgesetzten sowie das Engagement der Regierungen als besonders wichtig für die Glaubwürdigkeit der kantonalen Verhaltenskodizes bezeichnet wurden (vgl. insbesondere Abschnitte 4.3.3 und 4.3.4). Ein Kodex wird mithin nur dann als verbindlich wahrgenommen, wenn er sich im tagtäglich praktizierten Verhalten gerade der Führungskräfte widerspiegelt ('walk the talk'). Wird ein Kodex in diesem Sinne nicht gelebt, verkommt er zum 'symbolischen Alibi' (Schindler 2003: 81) und kann gar kontraproduktiv wirken (Gilman 2005: 25; Werner & Webley 2008: 407 f.).

5.9 Kulturelle Dimension ins Zentrum rücken

Sowohl in der verwaltungswissenschaftlichen als auch in der betriebswirtschaftlichen Literatur besteht Einigkeit, dass bei Kodizes und anderen Instrumenten der Verhaltensregulierung eine kulturelle Dimension wichtig ist (Gilman 2005: 5 f.; Hofmeister 2000: 30; Huber-Hotz 2016: 318; Lengnauer & Ruckstuhl 2017: 347; Makowicz 2018: 140 ff.; Peterson 2016; Prorok 2007: 4 f.; Roth 2016: 124 ff.; Werner & Webley 2008: 408 ff.). So kann und soll ein Verhaltenskodex auch identitätsstiftend und motivierend wirken (Abdelmotaleb & Sudhir 2018; Malkmus 2011: 59; Rothstein & Sorak 2017: 41 f.). Von besonderer Bedeutung sind hier Aspekte wie eine vernünftige und transparente Risiko- und Fehlerkultur, eine glaubwürdige und sachgerechte Informationspolitik und ein von Vertrauen und Offenheit geprägter Umgang, wobei wiederum der Führung eine entscheidende Rolle zukommt (vgl. bereits Handlungsempfehlung 5.8).

In der Interviewserie der vorliegenden Untersuchung wurden diese kulturellen Aspekte ebenfalls wiederholt erwähnt. Nicht zuletzt kommen sie in der Orientierungs- und Führungsfunktion, die mit einem Verhaltenskodex verbunden werden, deutlich zum Ausdruck (vgl. Abschnitt 4.2.3). Auch in den untersuchten Verhaltenskodizes von Bern, Luzern und Zürich und ihrer Entstehungsgeschichte manifestiert sich ein entsprechendes Bewusstsein.

Die kulturelle Dimension ist insbesondere in zwei Kontexten ins Zentrum zu rücken:

Erstens kann der Kulturaspekt bereits im Entwicklungsprozess eines Verhaltenskodexes stark unterstützt werden. Bei den drei untersuchten Kodizes von Bern, Luzern und Zürich erfolgte die Ausarbeitung eher in einem Top-down-Ansatz, der im Wesentlichen die Führungsebene und HR-Funktionen einbezog (vgl. Abschnitt 4.3.3). Hier empfiehlt sich eine frühere und breitere Involvierung von Mitarbeitenden verschiedener Stufen und Bereiche etwa im Rahmen eines Workshop-Prozesses (vgl. hierzu bereits Handlungsempfehlung 5.6). Können die Mitarbeitenden von Anfang an mitdiskutieren und aktiv mitgestalten, trägt dies dazu bei, dass sich alle mit den gemeinsam erarbeiteten Regeln und – in diesem Sinne geteilten – Werten identifizieren und das Endprodukt als 'unser Kodex' wahrgenommen wird (Faust 2008: 255; Gilman 2005: 11, 40; Kaptein & Schwartz 2008: 119, 122; Makowicz 2018: 142; Roth 2016: 125 f.; Rottluff 2018: 186 f.; Statler & Oliver 2016: 98; Werner & Webley 2008: 410; Wind 2018: 117).

betriebswirtschaftlichen Publikationen: z.B. Kaptein 2008: 83 ff., 108 ff.; Kaptein & Schwartz 2008: 119 f., 122; KPMG & RSM 2015: 28 ff.; 42; Lengnauer & Ruckstuhl 2017: 344 f.; Makowicz 2018: 142 f.; Peterson 2016; Roth 2016: 125; Werner & Webley 2008: 407 f., 410 f.; Wind 2018: 117.

Zweitens sollte die kulturelle Dimension ihren Niederschlag in der Formulierung des Kodexes finden. Diesbezüglich lässt sich in vielen Verhaltenskodizes öffentlicher Verwaltungen gerade in Kontinentaleuropa nach wie vor eine Tendenz zu gesetzesnahen Formulierungen feststellen (Hofmeister 2000: 32 f., 39 f.; Prorok 2007: 4; Rothstein & Sorak 2017: 41 f.; Schindler 2003: 75 f., 81). Auch in den vorliegend untersuchten kantonalen Verhaltenskodizes findet sich – in unterschiedlichem Ausmass – ein deutlicher Gesetzesbezug (vgl. Abschnitte 4.3.1 und 4.3.2). Beschränkt man sich bei der Formulierung eines Verhaltenskodexes weitgehend auf die bloße Wiederholung von Gesetzesbestimmungen, schöpft man das kulturelle Potential nicht aus (Gilman 2005: 23 f.; Häner 2014: 3; Schindler 2003: 75 f., 81). Um sinnstiftend und motivierend zu wirken, muss ein Kodex prägnant sein. Dazu tragen etwa bewusst programmatisch-inspirierende Elemente und die direkte Ansprache der Mitarbeitenden bei (beispielsweise durch eine 'Wir'- [wie beim Zürcher Kodex] oder eine 'Du'- bzw. 'Sie'-Formulierung [wie beim Berner Kodex]). Ebenfalls hilft hier ein prozessualer Fokus, wie er etwa den Zürcher Verhaltenskodex mit seinen Kontrollfragen auszeichnet. Um die kulturelle Orientierungs- und Führungsfunktion zu erfüllen, sollte ein Kodex mit anderen Worten nicht nur Gebote und Verbote festschreiben, sondern vielmehr Verhaltensweisen und Grundhaltungen vermitteln (z.B. Mitdenken, Hin- statt Wegschauen, Ansprechen und Nachfragen, Transparenz im Umgang mit Fehlern). Durch die Vorgabe übergeordneter Leitlinien werden die Mitarbeitenden befähigt, im Einzelfall richtig zu entscheiden und zu handeln, ohne dass sie dazu jeweils eine rezepthafte Regel benötigen.

6 Fazit

In Literatur und Praxis bestehen unterschiedliche Ansichten darüber, ob ein Verhaltenskodex in der öffentlichen Verwaltung überhaupt notwendig und sinnvoll ist (Künzler 2015: 22 f.). Bisweilen wird die Meinung vertreten, ein solcher sei entbehrlich, da ohnehin alles im (Personal-)Gesetz stehe. Weiter betonen kritische Stimmen die Schwierigkeit, ethisches Verhalten mittels eines Kodexes zu verordnen (Bischoff 2003; Schindler 2003). Nach der im vorliegenden Beitrag vertretenen Auffassung ist ein Verhaltenskodex auch und gerade in der öffentlichen Verwaltung ein sinnvolles und nutzenstiftendes Instrument. Hierzu gilt es, im Sinne der vorgängigen Handlungsempfehlungen darauf zu achten, dass er sorgfältig ausgearbeitet und eingebettet, konsequent implementiert und glaubwürdig gelebt und vorgelebt wird. So verstanden ist ein guter Verhaltenskodex kein Endprodukt. Er bildet den Ausgangspunkt für einen kontinuierlichen Prozess zur Förderung korrekten und integren Verhaltens. Damit leistet er einen wertvollen Beitrag zur Sicherstellung der Reputation und zur Steigerung der Qualität des gesamten Leistungsangebots der öffentlichen Verwaltung.

Konkurrierende Interessen

Die Autorinnen und Autoren haben keine konkurrierenden Interessen zu erklären.

Literatur- und Materialienverzeichnis

Sämtliche Online-Quellen wurden letztmals abgerufen am 11. März 2019.

Literatur

- Abdelmotaleb, M., & Saha, K. S.** (2018). Corporate Social Responsibility, Public Service Motivation and Organizational Citizenship Behavior in the Public Sector. *International Journal of Public Administration* (online). DOI: <https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1523189>
- Bischoff, H.** (2003). Führungsethik. Die ethische Dimension der Leadership. Aspekte der Ethik in der öffentlichen Verwaltung. *Public Management*, 4(5), 18–24.
- Brand, F., & Winistörfer, H.** (2016). Corporate Responsibility Management. In ZHAW School of Management and Law (Hrsg.), *SML essentials* (Band 06). Zürich: vdf Hochschulverlag.
- Collins, D.** (2019). Codes of Ethics and Codes of Conduct. In D. Collins (Ed.), *Business Ethics: Best Practices for Designing and Managing Ethical Organizations* (2nd ed.; pp. 86–113). Los Angeles: SAGE Publications.
- Doig, A., & Wilson, J.** (1998). The Effectiveness of Codes of Conduct. *Business Ethics: A European Review*, 7(3), 140–149. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-8608.00100>
- Ethos.** (2013). *Ethos Engagement Paper – Verhaltenskodex, Inhalt und Umsetzung: Die Erwartungen der Anleger*. Retrieved from https://www.ethosfund.ch/sites/default/files/upload/publication/p475d_131030_Verhaltenskodex_Inhalt_und_Umsetzung_Die_Erwartungen_der_Anleger.pdf.
- Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen FHöV NRW.** (seit 2011). Schriftenreihe Ethik der öffentlichen Verwaltung. Frankfurt a.M.: Verlag für Polizeiwissenschaft.

- Faust, T.** (2008). Verwaltungsethik in der Praxis. “Harte” und “weiche” Gesichtspunkte. *Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik*, 9(2), 244–262. DOI: <https://doi.org/10.5771/1439-880X-2008-2-244>
- Faust, T.** (2014). Compliance, Integrität und Orientierung: ein Verwaltungsethik-Kompass. *Verwaltung und Management*, 20(4), 213–223. DOI: <https://doi.org/10.5771/0947-9856-2014-4-213>
- Froschauer, U., & Lueger, M.** (2003). Das qualitative Interview. Zur Praxis interpretativer Systeme. Wien: Facultas Verlags- und Buchhandels AG.
- Garcia-Sanchez, I. M., Rodriguez-Dominguez, L., & Gallego-Alvarez, I.** (2011). Effectiveness of Ethics Codes in the Public Sphere: Are They Useful in Controlling Corruption? *International Journal of Public Administration*, 34(3), 190–195. DOI: <https://doi.org/10.1080/01900692.2010.532184>
- Gilman, S. C.** (2005). *Ethics Codes and Codes of Conduct as Tools for Promoting Ethical and Professional Public Service: Comparative Successes and Lessons*. Retrieved from <https://www.oecd.org/mena/governance/35521418.pdf>.
- Häner, I.** (2014). Compliance im öffentlichen Sektor. Ziele und Anwendungsbeispiele. In Bratschi Wiederkehr & Buob AG (Hrsg.), *Compliance Newsletter* (Juli 2014). Retrieved from https://www.bratschi.ch/fileadmin/daten/dokumente/newsletter/2014/2014-07-07-IHA_-_Compliance_im_oeffentlichen_Sektor_Ziele_-_Anwendungsbeispiele.pdf.
- Hofmeister, A.** (2000). Zehn Thesen für ein Ethikmanagement im öffentlichen Bereich. In A. Hofmeister (Hrsg.), *Brauchen wir eine neue Ethik in der Verwaltung? Dreiländertagung 1999, Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften (SGVW), Band 40* (S. 25–47). Bern: Verlag SGVW.
- Huber-Hotz, A.** (2016). Ethische Grundlagen für die öffentliche Verwaltung. In A. Bergmann, D. Giauque, D. Kettiger, A. Lienhard, E. Nagel, A. Ritz & R. Steiner (Hrsg.), *Praxishandbuch Public Management* (S. 311–320). Zürich: WEKA Business Media.
- Jositsch, D.** (2004). Das Schweizerische Korruptionsstrafrecht: Art. 322^{ter} bis Art. 322^{octies} StGB (Habilitationsschrift Universität Zürich). Zürich: Schulthess Juristische Medien.
- Kaptein, M.** (2008). The Living Code: Embedding ethics in corporate DNA. Retrieved from DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2652863>
- Kaptein, M., & Schwartz, M.** (2008). The Effectiveness of Business Codes: A Critical Examination of Existing Studies and the Development of an Integrated Research Model. *Journal of Business Ethics*, 77(2), 111–127.
- KPMG & Rotterdam School of Management (RSM), Erasmus University Rotterdam.** (2015). *Swiss Codes of Conduct: Benchmarking the Swiss Codes with the Global 200*. Retrieved from <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/pdf/2016/04/ch-swiss-codes-conduct-swiss-business-sector-brochure-en.pdf>.
- Künzler, A.** (2015). Korruptionsprävention aus der Sicht der Arbeitgeberin Bundesverwaltung. In Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht (Hrsg.), *Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – Öffentliches Dienstrecht. Jahrbuch 2014, 1. Teil: Das öffentliche Dienstrecht* (S. 17–30). Bern: Stämpfli Verlag.
- Lamnek, S., & Krell, C.** (2016). *Qualitative Sozialforschung* (6. Aufl.). Weinheim/Basel: Beltz Verlag.
- Lengauer, D., & Ruckstuhl, L.** (2017). *Compliance*. Zürich/Basel/Genf: Schulthess Juristische Medien.
- Licci, S.** (2015). Codes of Conduct im Arbeitsverhältnis mit besonderem Blick auf das Whistleblowing. *Allgemeine Juristische Praxis*, 2015(8), 1168–1184.
- Liebold, R., & Trinczek, R.** (2009). Experteninterview. In S. Kühl, P. Strodtholz & A. Taffertshofer (Hrsg.), *Handbuch Methoden der Organisationsforschung. Quantitative und Qualitative Methoden* (S. 32–56). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-531-91570-8_3
- Löffler, E.** (2000). Ethikdiskussion und Korruptionsbekämpfung im öffentlichen Sektor der OECD Mitgliedsländer. In A. Hofmeister (Hrsg.), *Brauchen wir eine neue Ethik in der Verwaltung? Dreiländertagung 1999, Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften (SGVW), Band 40* (S. 141–159). Bern: Verlag SGVW.
- Macaulay, M.** (2018). Ethics and Integrity. In E. Ongar & S. Van Thiel (Eds.), *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe* (pp. 279–289). London: Palgrave Handbooks. DOI: https://doi.org/10.1057/978-1-137-55269-3_14
- Makowicz, B.** (2018). Verhaltenskodex – Methodik der effektiven Konzipierung und Umsetzung. *Compliance Berater*, 2018(5/6), 139–143.
- Malkmus, K.** (2011). Ethik-Standards für die Kommunalverwaltung: Möglichkeiten zur Lösung von Konflikten zwischen Legalität und Legitimität. Hamburg: Diplomatica Verlag.

- Peterson, K.** (2016, December 21). *Develop and Implement an Effective Code of Conduct*. Retrieved from <http://complianceandethics.org/develop-implement-effective-code-conduct/>.
- Prorok, T.** (2007). Von Werten und Korruptionsprävention: Codes of Conduct in der öffentlichen Verwaltung. *KDZ Forum Public Management*, 2007(4), 4–5.
- Prorok, T.** (2009). Verhaltenskodex zur Korruptionsprävention: Was nun? *KDZ Forum Public Management*, 2009(2), 15–16.
- Roth, M.** (2016). Compliance – Voraussetzung für nachhaltige Unternehmensführung. Ein branchenübergreifendes und interdisziplinäres Handbuch mit Fallstudien (2. Aufl.). Zürich/St. Gallen: Dike Verlag.
- Rothstein, B., & Sorak, N.** (2017). Ethical Codes for the Public Administration: A Comparative Survey. *Quality of Government Institute of the University of Gothenburg Working Paper Series*, 2017(12). Retrieved from https://qog.pol.gu.se/digitalAssets/1663/1663513_2017_12_rothstein_sorak.pdf.
- Rottluff, J.** (2018). Code of Conduct. In A. Kleinfeld & A. Martens (Hrsg.), *CSR und Compliance* (S. 181–189). Berlin/Heidelberg: Springer-Verlag. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-662-56214-7_12
- Schindler, B.** (2003). Ethikförderung in der Verwaltung – Modetrend oder Notwendigkeit? *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht*, 104(2), 61–81.
- Statler, M., & Oliver, D.** (2016). The Moral of the Story: Re-framing Ethical Codes of Conduct as Narrative Processes. *Journal of Business Ethics*, 85(1), 89–100. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10551-014-2505-0>
- Webley, S., & Werner, A.** (2008). Corporate codes of ethics – necessary but not sufficient. *Business Ethics: A European Review*, 17(4), 405–415. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-8608.2008.00543.x>
- Wind, C.** (2018). Leitfaden Compliance. Pragmatisch & ganzheitlich. Bern: Stämpfli Verlag.
- Yin, R. K.** (2018). *Case Study Research and Applications: Design and Methods* (6th ed.). Los Angeles: SAGE Publications.

Materialien (ohne Rechtsprechung und Gesetzestexte)

- Caritas Internationalis.** (2014, 18. Mai). *Code of Ethics and Code of Conduct for Staff*. Retrieved from <https://www.caritas.org/wordpress/wp-content/uploads/2017/05/CodesEthicsConduct.pdf>.
- European Council, Committee of Ministers.** (2000, 11. Mai). *Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member States on Codes of Conduct for Public Officials (Adopted by the Committee of Ministers at its 106th session on 11 May 2000)*. Retrieved from <https://rm.coe.int/16806cc1ec>.
- Evangelisch-reformierte Kantonalikirche Schwyz.** (2015, Dezember). *Verhaltenskodex: Verhaltensregeln für Behördenmitglieder in kirchlichem Umfeld*. Online: https://www.ref-sz.ch/wp-content/uploads/2018/01/Verhaltenskodex_Jan-2018_V_A4hoch_Def.pdf.
- Gemeinde Bottmingen, Gemeindeverwaltung.** (2011, 3. März). *Führungsgrundsätze und Verhaltenskodex des Gemeindepersonals*. Online: http://www.bottmingen.ch/wAssets/docs/Fuehrungsgrundsaeetze-und-Verhaltenskodex_3.pdf.
- Gemeinde Dietlikon, Gemeinderat** (2018, 10. Juli). *Verhaltenskodex für Behördenmitglieder und Mitarbeitende der Gemeinde Dietlikon*. Online: https://www.dietlikon.ch/uploads/tx_xronlineschalter/VERHALTENSKODEX_FUER_BEHOERDENMITGLIEDER_UND_MITARBEITENDE_DER_GEMEINDE_DIETLIKON_V1.0_genehmigt.pdf.
- Gemeinde Stäfa, Gemeinderat** (2018, 16. Januar). *Verhaltenskodex für die Gemeindeverwaltung Stäfa*. Online: https://www.staefa.ch/public/upload/assets/2045/1.202_Verhaltenskodex.pdf.
- Helvetas** (2018, 27. Februar). *Code of Conduct*. Online: https://www.helvetas.org/Publications-PDFs/Switzerland/Reglemente-Verfuegungen-Reglements-dispositions/Code-of-conduct/CodeofConduct_EN_neu.pdf.
- International Committee of the Red Cross, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies.** (ohne Datum, abgerufen am 11. März 2019). *Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and Non-Governmental Organizations (NGOs) in Disaster Relief*. Online: <https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/publications/icrc-002-1067.pdf>.
- Kanton Bern, Personalamt.** (ohne Datum, abgerufen am 11. März 2019). *Verhaltenskodex der Verwaltung der Kantons Bern*. Online: https://www.fin.be.ch/fin/de/index/personal/anstellungsbedingungen/KantonsArbeitgeber.assetref/dam/documents/FIN/PA/de/Personalamt_Verhaltenskodex-GZA.pdf.
- Kanton Luzern, Dienststelle Militär, Zivilschutz und Justizvollzug.** (2018). *Code of Conduct*.
- Kanton Luzern, Dienststelle Personal.** (2017). *Report Dezember 2017*. Personalbestandesstatistik (FTE inkl. Mehrleistungen) Kanton Luzern.

- Kanton Luzern, Dienststelle Personal.** (2018). *Report Dezember 2018*. Personalbestandesstatistik (FTE inkl. Mehrleistungen) Kanton Luzern.
- Kanton Luzern, Regierungsrat.** (ohne Datum). *Verhaltenskodex für Kantonsangestellte zur Vermeidung von Interessenkonflikten und zur Geheimhaltung*.
- Kanton Luzern, Staatskanzlei.** (2015, 1. Juni). *Medienmitteilung: Untersuchungen im Bereich Informatik abgeschlossen*. Online: https://newsletter.lu.ch/inxmail/html_mail.jsp?id=0&email=newsletter.lu.ch&mailref=0000zoi0000ti000000000c65g5ygff3.
- Kanton Luzern, Staatskanzlei** (2017, 13. Februar). *Mitteilung: Abschluss der Verbesserungsmaßnahmen im IT- und Beschaffungsbereich*. Online: https://newsletter.lu.ch/inxmail/html_mail.jsp?id=0&email=newsletter.lu.ch&mailref=000bwbi0000ti000000000eq352j3ffk.
- Kanton Schwyz, Regierungsrat.** (2017). *Institutionelle Übersichten – Stellenplan*. Jahresbericht 2017 (29-30). Online: https://www.sz.ch/public/upload/assets/33931/192_2018_Jahresbericht_Buch.pdf.
- Kanton Uri, Finanzdirektion.** (2015, 29. Januar). *Verhaltenskodex Finanzdirektion*.
- Kanton Zürich, Parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) BVK.** (2012, 11. September). *Korruptionsfall BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich, Politische Aufarbeitung, Bericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission an den Kantonsrat Zürich*. Online: <https://www.bvk.ch/files/puk-bericht.pdf>.
- Kanton Zürich, Personalamt.** (2017). *Personal- und Lohnstatistik*. Geschäftsbericht 2017. Online: https://pa.zh.ch/internet/finanzdirektion/personalamt/de/dienstleistungen/veroeffentlichungenpa/personal-und-lohnstatistik/_jcr_content/contentPar/downloadlist/downloaditems/106_1535119030225.spooler.download.1535118963289.pdf/Personal_Lohnstatistik_2017.pdf.
- Kanton Zürich, Regierungsrat.** (2017, 13. Dezember). *Verhaltenskodex*. Online: https://fd.zh.ch/internet/finanzdirektion/de/themen/compliance/_jcr_content/contentPar/downloadlist/downloaditems/967_1515162365116.spooler.download.1515162144693.pdf/Verhaltenskodex.pdf.
- Katholische Kirche Region Bern, Römisch-katholische Gesamtkirchengemeinde Bern und Umgebung, Kleiner Kirchenrat** (2010, 21. Januar). *Verhaltenskodex der römisch-katholischen Gesamtkirchengemeinde Bern und Umgebung*. Online: https://www.kathbern.ch/fileadmin/user_upload/Landeskirche/GKG_Bern/Dokumente/Erlasse/Weisungen/ERLA_VerV_Verhaltenskodex_20160121.pdf.
- OECD.** (2017a). *Code of Conduct for OECD Officials*. Online: https://www.oecd.org/legal/Code_of_Conduct_OECD_2017.pdf.
- OECD.** (2017b, 26. Januar). *Empfehlung des Rates zu Integrität im öffentlichen Leben, 26. Januar 2017 – C(2017)5*. Online: <https://www.oecd.org/gov/ethics/Recommendation-integrity-DE.pdf>.
- OECD.** (2018a). *Anti-corruption and integrity in the public sector*. Online: <http://www.oecd.org/gov/ethics/>.
- OECD.** (2018b). *Ethics Codes and Codes of Conduct in OECD Countries*. Online: <http://www.oecd.org/gov/ethics/ethicscodesandcodesofconductinoecdcountries.htm>.
- Schweizerische Eidgenossenschaft, Bundesanwaltschaft** (2017, 1. Juli). *Code of Conduct der Bundesanwaltschaft. Weisung des Bundesanwalts vom 1. Juli 2017 gestützt auf Art. 9, 13 Abs. 1 Bst. a und 22 Abs. 2 StBOG und 94d BPV*. Online: <https://www.bundesanwaltschaft.ch/mpc/de/home/die-bundesanwaltschaft/code-of-conduct.html>.
- Schweizerische Eidgenossenschaft, Bundesrat** (2012, 15. August). *Kodex für das Personal der Bundesverwaltung zur Vermeidung von Interessenkonflikten und zum Umgang mit nicht öffentlich bekannten Informationen (Verhaltenskodex Bundesverwaltung)*, BBl 2012 7873 ff.
- Schweizerische Eidgenossenschaft, Eidgenössisches Department für Auswärtige Angelegenheiten** (2018, 1. August). *Verhaltenskodex für Vertragspartner des EDA*. Online: https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/dienstleistungen-publikationen/code-conduct-partners_DE.pdf.
- Schweizerische Eidgenossenschaft, Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen (FK/GPK) der eidgenössischen Räte** (2014, 21. November). *Informatikprojekt INSIEME der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) – Bericht der Finanz- und der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte*, BBl 2015 6377 ff.
- Schweizerische Eidgenossenschaft, Schweizer Armee** (2018, Januar). *Compliance – Verhaltensgrundsätze für die Gruppe Verteidigung: Ein Leitfaden*. Online: <https://www.vtg.admin.ch/de/die-schweizer-armee/grundlagen/compliance.html>.
- Schweizerischer Turnverband STV** (2017, 8. Dezember). *Unser Verhaltenskodex*. Online: https://www.stv-fsg.ch/fileadmin/user_upload/stvfsgch/Ueber_den_STV/Praevention/Verhaltenskodex_Version_8.12.2017-d.pdf.

- Stadt Bern, Gemeinderat** (2018). *Verhaltenskodex der Stadtverwaltung Bern*. Online: <https://www.bern.ch/politik-und-verwaltung/stadtverwaltung/fpi/personalamt/was-koennen-sie-erwarten/anstellungsbedingungen/downloads/Verhaltenskodex%20der%20Stadtverwaltung%20Bern.pdf>.
- Stadt Zürich, Fachstelle für Beschaffungskoordination** (2016, Januar). *Verhaltenskodex für VertragspartnerInnen der Stadt Zürich*. Online: <https://www.stadt-zuerich.ch/fd/de/index/finanzen/beschaffungskoordination/beschaffungsrichtlinien.html>.
- Terre des hommes** (2018, 29. Juni). *Allgemeiner Verhaltenskodex für Führungskräfte, Mitarbeitende, Freiwillige und Partner*. Online: https://www.tdh.ch/sites/default/files/201806_globcodeconduct_v2_de_0.pdf.
- Texaid Gruppe** (2018, 31. Oktober). *Code of Conduct*. Online: https://www.texaid.ch/files/texaid/inhalte/code-of-conduct/Code-of-Conduct_DE.pdf.
- United Nations, General Assembly** (1996, 12. Dezember). *Resolution A/RES/51/59: Action against Corruption – Annex: International Code of Conduct for Public Officials*. Online: <http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm>.

How to cite this article: Oehri, I., Gantenbein, A., Hübscher, B., & Schnyder Burghartz, A. (2019). Verhaltenskodizes bei kantonalen Verwaltungen. *Swiss Yearbook of Administrative Sciences*, 10(1), pp. 1–24. DOI: <https://doi.org/10.5334/ssas.128>

Submitted: 21 March 2019 **Accepted:** 03 June 2019 **Published:** 03 July 2019

Copyright: © 2019 The Author(s). This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC-BY 4.0), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited. See <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.



Swiss Yearbook of Administrative Sciences is a peer-reviewed open access journal published by Ubiqity Press.

