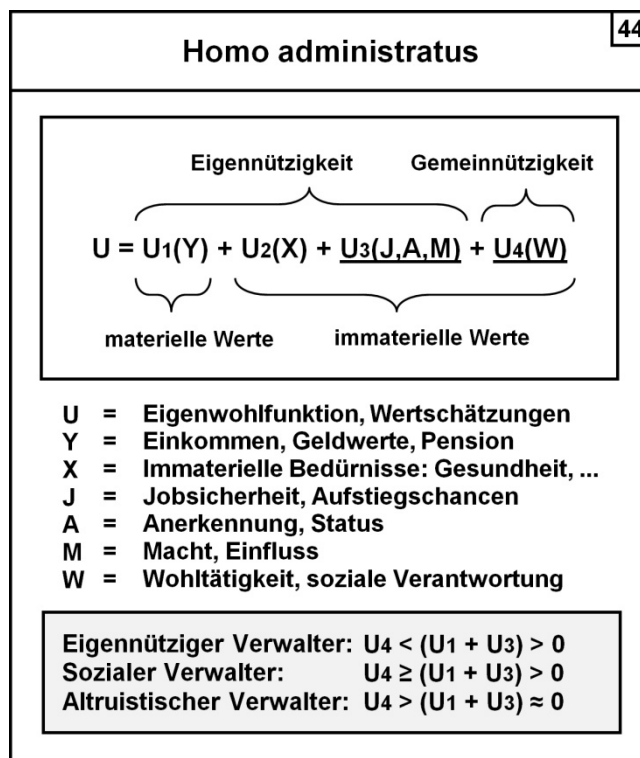


Vertrauen und Verantwortung Grundlagen einer Gesellschaftsanalyse Teil III: Staatswesen Christoph Noebel

5.3 Homo magistratus: Motive des Staatsdieners

5.3.2 Homo administratus: Der öffentliche Verwalter

Aus der Charakterisierung des *Homo politicus* lässt sich nun ein vergleichbares Modell des staatlichen Verwalters konstruieren, dessen abstrakte Beschreibung wir bereits als *Homo administratus* bezeichneten. In seiner offiziellen Rolle als Diener des Staates und der Bürgerschaft verschreibt er sich formell dem Gemeinwohl (W), sodass analog zum Politiker auch für ihn gilt, die entsprechende Komponente $U_4(W)$ hervorzuheben. Obwohl seine Motive und Verhaltensmuster denen des Berufspolitikers ähneln, unterscheiden sie sich in einigen Punkten.



Der öffentliche Verwalter zeichnet sich in der Regel nicht durch Risikobereitschaft aus, denn im Unterscheid zum Politiker und Unternehmer fallen die Eigenschaften der Flexibilität, Innovationskraft und Experimentierfreude je nach Arbeitsbereich geringer aus. Unabhängig davon, ob er verbeamtet oder angestellt ist, vermeidet der sicherheitsbedürftige Verwalter meist Situationen, die finanzielle Risiken aufweisen. Im Diagramm 44 werden daher die Bedürfnisse nach *Jobsicherheit* (J) und finanzieller *Absicherung* als wesentliche Motive betont. Der öffentliche Dienst bietet ihm das geeignete Arbeitsumfeld, denn es garantiert nicht nur materielle Sicherheit, sondern auch einen gut definierten Arbeitsbereich, dessen Inhalt und Umfang überschaubarer sind als die des Politikers. Seine Tätigkeit geht traditionell mit gesellschaftlichem Status (A) einher, einer sozialen Anerkennung, die sich meist aus der staatstragenden Position und nicht unbedingt aus erbrachter Leistung ergibt. Als Vertreter des Staates erhebt der *Homo administratus* ei-

nen gewissen Machtanspruch (M), der sich sowohl in seinem Verhalten gegenüber dem Bürger manifestiert, als auch in seiner gelegentlichen Rolle als Einflussnehmer in der Gestaltung politischer Entscheidungen.

Persönlicher Einsatz, Flexibilität und Improvisationsfähigkeiten mögen in bürokratischen Staatseinrichtungen zwar nicht mehr verpönt sein, sie gehören jedoch auch heute noch nicht zu den gängigen Verhaltensmustern des öffentlichen Verwalters. Die institutionellen Verfahrensweisen bürokratischer Staatsbehörden zeichnen sich immer noch dadurch aus, dass sie auf einer strengen Arbeitsteilung beruhen. Der individuelle Handlungsspielraum bleibt durch offizielle *Amtswege*, *Antragsprozesse* und die Fülle an *Anweisungen* oder *Zuständigkeitsverordnungen* deutlich begrenzt. Die internen Organisationsstrukturen erlauben dem sicherheitsbedürftigen Verwalter, risikoreiche Entscheidungen nur in Teilbereichen bearbeiten zu müssen, sodass er nach ordnungsgemäßer Ausführung seiner Pflicht eine relativ geringe Mitverantwortung zu tragen hat. Nicht nur der Wille, sondern auch die Erwartungen und Möglichkeiten, mit kreativen Ideen hervorzutreten oder sich durch Weltoffenheit und Bürgernähe auszuzeichnen, sind in vielen Amtsstuben und verbeamteten Arbeitsbereichen abwesend. Daher treten in der Bürgerschaft immer wieder Zweifel auf, ob der *Homo administratus* tatsächlich das von ihm erwartete Ziel verfolgt, sich ausschließlich dem Wohl der Gemeinschaft (W) zu verpflichten. Sollte Freizeit, materielle Absicherung, ein sicherer Job mit regelmäßiger Beförderung und das Wohl seiner Behörde einen höheren Stellenwert als der Dienst zugunsten des Bürgers einnehmen, verletzt er die allgemeinen Erwartungen an den wohlwollenden Staatsdiener. Der im Diagramm 44 der Vollständigkeit halber aufgeführte Altruist scheint daher eine Ausnahme zu verkörpern. Da die Tätigkeit des öffentlichen Verwalters meist in hierarchische Organisationsstrukturen eingebettet ist und dieser Umstand eigennützige Motive begünstigt, werden wir uns später mit den Problemen einer innengerichteten Institutionskultur und der entsprechend geringen Bürgernähe unter dem Bereich des *Behördenversagens* befassen [K5.7.6].

In der Skizze des *Homo oeconomicus* verwiesen wir auf die persönlichen Eigenschaften der Empathie und Fürsorge als Grundlage für gemeinnütziges Verhalten. Hinsichtlich des *Homo administratus* stellt sich nun die Frage, ob sein Motiv, dem Gemeinwohl zu dienen, tatsächlich auf Mitgefühl und Affinität zu den ihm anvertrauten Bürgern beruht oder eher auf einem preußischen Pflichtbewusstsein. Hält er sich treu an die von höheren Instanzen vorgegebenen Auflagen und Zuständigkeiten oder versteht er seine Arbeit vielmehr als Engagement zum Wohl des Bürgers? Wie weit kümmert er sich um die Belange der Menschen mit Enthusiasmus, Freundlichkeit und Hilfsbereitschaft? Inwiefern ist der Amtsträger willens oder in der Lage, Einsatz und Leistungsbereitschaft für das Gemeinwohl durch sein öffentliches Auftreten zu demonstrieren? Eine Auseinandersetzung mit diesen Fragen ist nicht belanglos, denn sie dient als Ausgangspunkt für qualitative Bewertungen des staatlichen Personals und prägt somit das allgemeine Vertrauen in die Funktionsfähigkeit des öffentlichen Dienstes.

Obwohl dem *Homo administratus* Sicherheitsbedürfnis und Risikovermeidung nachgesagt werden können, muss diese Beurteilung insofern relativiert werden, als er mehrere Rollen in verschiedenen Arbeitskontexten einnehmen kann. Daher lassen sich einige Klassifizierungen des Verwaltertypus nennen, die sich durch unterschiedliche Handlungsspielräume auszeichnen. Trotz der Gefahr, die Skizze zu schemenhaft ausfallen zu lassen, mag es dennoch einer Kurzbeschreibung dienen, die Aufgabenbereiche des öffentlichen Amtsträgers in die vier Kategorien des Sachbearbeiters, Kontrolleurs, Kulturpflegers und Beraters einzuteilen. Diese Gattungen unterscheiden sich nicht nur durch die Vielfalt der Arbeitsaufgaben und Zuständigkeiten, sondern auch auf Grund des jeweiligen Grads an selbständiger Entscheidungskompetenz und Verantwortung.

Der typische Verwalter einer öffentlichen Behörde tritt in der Regel als *Sachbearbeiter* auf und wird in der Öffentlichkeit weitgehend als Paradebeispiel des *Bürokraten* geführt. Die insgesamt negative Konnotation des Bürokraten beruht zwar auf der berechtigten Kritik des kleingeistigen und verantwortungsscheuen Beamten, sie unterschätzt jedoch die Notwendigkeit seiner Tätigkeit. Grundsätzlich ist der Sachbearbeiter als Hüter öffentlicher Gesetznormen zu beschreiben. Seine Aufgaben bestehen darin, Bürger und Kollegen in verschiedenen Problemlagen mit Informationen und Sachkenntnissen zu unterstützen. Sei es das Bau-, Sozial- oder Ordnungsamt, das Landes- oder Bundesministerium, sie benötigen die *Expertise* der Fachleute zur Bewältigung vieler Anfragen und Problemlösungen. Der Sachbearbeiter trifft zwar wenig eigene Entscheidungen, er leistet jedoch insofern einen wichtigen Beitrag, als er den Bürger über die offiziellen Vorschriften und Gesetzeslagen informiert und ihn bei deren Anwendung begleitet.

Vergleichbar mit dem Sachbearbeiter lässt sich auch der *Kontrolleur* als Experte beschreiben. Seine Aufgabe beruht weniger in der Anwendung und Vermittlung bestehender Richtlinien, als in der Prüfung ihrer korrekten Umsetzung. Demnach findet man diesen Typus meist in der Rolle eines Inspektors in Regulierungsbehörden. Er ist verantwortlich für die Einhaltung der Gesetze, sowie das Aufdecken von Rechtsbrüchen und Missständen. Die Aufgaben des Kontrolleurs beziehen sich nicht nur auf fehlerhafte Zustände in der Privatwirtschaft, sondern auch auf Probleme in sozialen Einrichtungen. Folglich verfügt beispielsweise der Sozialarbeiter über eine Kontrollfunktion, wobei neben der Verantwortung, soziale Missstände zu vermeiden, er auch eine Beraterfunktion einnimmt. Der typische Staatskontrolleur sitzt allerdings in der Justizverwaltung mit der Funktion als Wächter der Rechtspflege. Hier tragen Polizei, Staatsanwälte und Richter durch ihre Arbeit zur Aufklärung und Verurteilung von Rechtsverstößen sowie der Einhaltung existierender Gesetze bei. Auch das Militär nimmt gewissermaßen eine Kontrollfunktion ein, da es weitgehend die Verantwortung für die äußere Sicherheit trägt.

Zur dritten Kategorie des verwaltenden Staatsdieners zählt der *Kulturpfleger*. Bei ihm handelt es sich um einen Beamten oder Angestellten des öffentlichen Dienstes, der gewissermaßen als *Bildungsverwalter* auftritt. Dem Lehrer fällt diesbezüglich eine besondere Rolle des Staatsdieners zu [K5.9]. In seinem Verhalten manifestiert sich der bereits angesprochene Konflikt. Richtet sich seine Pädagogik pflichtbewusst und strikt nach offizieller Vorlage aus oder beruht sie auf Empathie und Fürsorge für die ihm anvertrauten Jugendlichen? Legt man den Begriff der Bildung breit aus, zählen zur Kategorie der Kulturpfleger nicht nur die Beschäftigten aller Institutionen im Bereich staatlich geförderter Lehre, Forschung und Wissenschaft, sondern auch die der öffentlichen Kultureinrichtungen. Seien es Theater, Museen, öffentliche Rundfunkanstalten oder Jugend- und Sportzentren, sie unterliegen dem Motiv eines gesellschaftlichen *Bildungsauftrags*. Anders als beim Sachbearbeiter oder Kontrolleur ist in diesem Bereich ein höheres Maß an individueller Flexibilität und Kreativität erforderlich.

Der letzte Verwaltungstypus lässt sich zwar in alle der drei bereits genannten Kategorien einordnen, er fällt jedoch dadurch auf, dass seine Entscheidungsgewalt insgesamt höher ausfällt. Er nimmt die Funktion des *politischen Beraters* ein und erweitert somit den engen Handlungsrahmen des Bürokraten. Egal, ob er in Gerichten, lokalen Rathäusern oder in Bundesministerien fungiert, er verkörpert mehr den Managertypus als den gewöhnlichen Administrator, der ordnungsgemäß Vorschriften ausführt. Eine ausgeprägte Beraterrolle spielen zunächst die staatlichen Informationsdienste, zu denen Bundesnachrichtendienst und diplomatischer Corps zählen. Darüber hinaus sind sämtliche Hochschulen und Institute gefordert, mit Studien und Gutachten die Politik bei ihrer Entscheidungsfindung zu unterstützen. Beim Berater in Ministerien handelt es sich meist um politische und hoch eingestufte Beamte, die den offiziellen Entscheidungsträ-

gern als Ratgeber zur Seite stehen, indem sie politische Entscheidungen vorbereiten und zu ihrer Durchführung beitragen. Auf sie trifft die gängige Beschreibung der im Hintergrund handelnden *grauen Eminenzen* zu, denn sie sind in der Lage, auf die Entwicklung und den Beschluss politischer Entscheidungen direkten Einfluss zu nehmen. Vom Berater wird daher ein hohes Maß an Fachwissen und Kompetenz erwartet. Sollte den vermeintlichen Experten die Sachkenntnisse fehlen, tritt das Problem *asymmetrischer Information* auf. Da dieser aus der Wirtschaftswissenschaft bekannte Sachverhalt auch im öffentlichen Dienst und der Politik verbreitet ist, wird er später als Form des Staatsversagens genauer thematisiert [K5.7.2].

Alle vier Gattungen des *Homo administratus* eint die Tatsache, dass sie den institutionellen Rahmenbedingungen ihrer öffentlichen Behörden unterliegen, wobei diese je nach Verwalterkategorie enger oder breiter gefasst sind. So ist der Handlungsspielraum des Finanzbeamten sehr viel eingeschränkter als der des Hochschullehrers, Museumsdirektors oder Richters. Das Verhältnis der verschiedenen Gestaltungsfreiräume sollte sich immer am Grad der *individuellen Verantwortung* widerspiegeln. Demzufolge ist Fehlverhalten einzelner Verwalter unterschiedlich einzuordnen, denn die Verantwortung für Fehler im Standesamt ist in der Regel anders einzuordnen als ein schwerwiegender Justizirrtum. Im Falle einer groben Fehlentscheidung im Gericht muss der Richter zwangsläufig einen höheren Anteil an individueller Verantwortung tragen und kann sich weniger auf die äußeren und institutionellen Bedingungen seines Urteils berufen.

Nach Angaben vieler Bürger, die mit öffentlichen Behörden in Berührung kommen, leidet der *Homo administratus* je nach Verwaltertypus unter Weltfremdheit, die zum Teil durch herablassendes Auftreten verstärkt wahrgenommen wird. Als offizieller Vertreter der *Staatsräson* neigt er zu Überschätzung seiner gesellschaftlichen Bedeutsamkeit und Autorität. Sein Selbstbewusstsein als offizielle Kapazität, legitimiert durch das direkte Mandat eines *öffentlichen Auftrags*, verleitet ihn oft dazu, die Interessen seiner Behörde vor die Bedürfnisse der Bürger zu stellen. Gesellschaftlich wichtig wie seine Arbeit einzuordnen ist, leidet ähnlich wie viele Großunternehmer und Manager auch der öffentliche Verwalter unter Ignoranz und Realitätsverlust. Bei gravierendem Fehlverhalten drohen dem Unternehmer, Freiberufler und privaten Arbeitnehmern meist existenzielle Konsequenzen. Im Vergleich dazu kann sich der *Homo administratus* in der Regel auf den Schutz staatlicher Verfahrensweisen verlassen, um sich seiner persönlichen Verantwortung zu entledigen. Sollte legales Fehlverhalten, legitimiert durch bürokratische und politische Verfahrensprozesse, dem Gemeinwohl schaden, ergeben sich daraus selten negative Folgen für die Verursacher [K5.7.8]. Demnach vertreten der *Homo administratus* und sein Dienstherr, der *Homo politicus*, oft eine zwiespältige Haltung gegenüber der Bürgerschaft. Nicht nur beanspruchen sie Sicherheit oder gar Immunität für ihr Handeln, sie verlangen das Gegenteil von Bürgern. Sie fordern Verantwortungsbeurteilung, Innovationskraft, Wettbewerbsfähigkeit und Leistung von Wirtschaftsakteuren, ohne zu fragen, ob diese hohen Ansprüche nicht auch auf sie zutreffen. In der Analyse des Staatsversagens werden wir mehrfach auf das widersprüchliche Gebaren der Staatsdiener zurückkommen, da es zu den Ursachen für geringes Vertrauen in Politiker zählt und zu den verbreiteten Zweifeln an der Effektivität des öffentlichen Verwalters beiträgt.