

Vertrauen und Verantwortung

Grundlagen einer Gesellschaftsanalyse

Teil III: Staatswesen

Christoph Noebel

5.3 Homo magistratus: Motive des Staatsdieners

Das präsentierte Modell des Staatswesens, basierend auf den zwei Säulen der Politik und öffentlichen Verwaltung, bietet nun die Grundlage, um sich mit den persönlichen Eigenschaften der staatlichen Akteure zu befassen. Eine Charakterisierung des *Staatsdieners*, der im Folgenden als *Homo magistratus* bezeichnet werden soll, gehört nicht zur orthodoxen Lehre der Politologie und verwandter Disziplinen. Dennoch lassen sich keine Gründe nennen, warum das Modell des *Homo oeconomicus* nicht heranzuziehen sei [K4.2], um eine vergleichbare Darstellung des Staatsdieners vorzunehmen. Dieser Ansatz ist keinesfalls abwegig, denn wie der Ökonom Gerhard Kirchgässner (1991) argumentiert, ist das Konzept des *Homo oeconomicus* als sozialwissenschaftliche *Methode* zu bezeichnen, die universell anwendbar sei, um individuelle Verhaltensmotive in unterschiedlichen Gesellschaftskontexten beschreiben zu können. Auf Grund der Bedeutsamkeit des Staatssektors erscheint es somit notwendig und konsequent, mit Hilfe dieser Verfahrensweise die persönlichen Motive des Staatsdieners genauer zu beleuchten. Dieser Ansatz verschafft nicht nur ein analytisches Gerüst zur Untersuchung des öffentlichen Amtsträgers, sondern ermöglicht, seine Beweggründe mit denen des Wirtschaftsakteurs zu vergleichen. Trotz Vereinfachung ist seine Charakterisierung insofern sinnvoll, als sich daraus Erklärungsansätze für politische Entscheidungen und amtliche Verhaltensmuster ableiten lassen. Dem Konzept des *Marktversagens* entsprechend erscheint es folgerichtig, sich neben institutionellen und systemischen Faktoren auch mit individuellen Motiven des öffentlichen Amtsträgers zu befassen, um sie als Erklärungsansätze für Fälle des *Staatsversagens* heranzuziehen. Vergleichbar mit dem integrativen Modell des *Homo oeconomicus* zeichnet die folgende Charakterisierung des *Homo magistratus* ein differenziertes Portrait, das auf einseitige Leitbilder verzichtet.

Da sich eine aussagekräftige Untersuchung des Staatswesens sowohl auf dessen Strukturen als auch auf Motive und Zielsetzungen der öffentlichen Entscheidungsträger bezieht, dient eine Charakterisierung des *Homo magistratus* zunächst dazu, sich mit dem Aspekt seiner individuellen *Verantwortung* zu befassen. Es ist nicht nur notwendig, auf den Ablauf staatlicher Entscheidungsprozesse einzugehen, sondern sich auch mit deren Ergebnissen zu befassen und sie anhand *qualitativer Kriterien* zugunsten des Gemeinwohls einzuordnen. Schließlich möchte der interessierte Bürger nicht nur wissen, *was* der Staat macht, sondern *warum* und inwieweit dessen Handlungen der Allgemeinheit dienen. In Fällen staatlichen Scheiterns fragt er, *wer* ist dafür verantwortlich. Obwohl die Analyse später mit institutionellen und systembedingten Aspekten erweitert wird, widmen wir uns in dieser Frage zuerst den Eigenschaften und Verhaltensmustern des Staatsdieners.

Analog zur Aufteilung des Staatswesens in die Bereiche der Politik und öffentlichen Verwaltung zeichnet sich das Modell des *Homo magistratus* dadurch aus, dass er sich in entsprechende Charaktere mit unterschiedlichen Verpflichtungen aufteilen lässt. Folglich haben wir es erstens mit dem Berufspolitiker zu tun, der als *Homo politicus* auftritt. Zweitens steht ihm der staatliche Verwalter zur Seite, der im Folgenden als *Homo administratus* bezeichnet wird. Nicht nur sind die Motive und Verhaltensweisen beider

Amtsträger von allgemeinem Interesse, es dient öffentlichen Debatten, sie mit Entscheidungsträgern der Wirtschaft zu vergleichen. Obwohl die Gesellschaftsbereiche beider Akteure unterschiedlich ausfallen, zeigen die Darstellungen des Politikers und öffentlichen Verwalters, dass die Strukturen ihrer Beweggründe beträchtliche Ähnlichkeiten mit denen des Wirtschaftsakteurs aufweisen. Abgesehen von Erklärungsansätzen für staatliches Handeln soll die Charakterisierung des *Homo magistratus* dazu beitragen, verbreitete Denkmuster und Vorurteile zu hinterfragen.

Bevor wir auf die Eigenschaften des Berufspolitikers und öffentlichen Verwalters separat eingehen, sei zu Beginn auf ihre gemeinsamen Merkmale als Staatsdiener hingewiesen. Zunächst nimmt er stets die Rolle des Wirtschaftsakteurs ein, da er zwangsläufig als Konsument, Sparer, Immobilienbewohner und Erwerbstätiger auftritt. Obwohl sich die Definition des *Homo oeconomicus* auf unterschiedliche Wirtschaftsbereiche bezieht, ist es sinnvoll, den *Homo magistratus* in erster Linie mit dem unternehmerischen Entscheidungsträger zu vergleichen. In dieser Gegenüberstellung sind nicht nur Unterschiede, sondern auch gemeinsame Schnittmengen zu beobachten.

Zuerst ist festzustellen, dass der Unternehmer, Manager und Gewerbetreibende für die Produktion und Verteilung *materieller Güter* zuständig ist, während sich der Staatsdiener neben Fragen materieller Versorgung um die Gewährleistung *immaterieller Gemeingüter* kümmert [K4.6.8]. Beide Güterarten stellen notwendige Bedingungen für eine zivilisierte Gesellschaft dar. Ein zweiter Vergleichsbereich betrifft die verschiedenartige Arbeitswelt beider Charaktere. Die Untersuchung der Arbeitsmärkte verwies bereits auf praktische Probleme in der Einordnung und Bewertung individueller *Leistung*, die im öffentlichen Sektor auftreten [K4.6.7]. Wie in der folgenden Analyse des Staatswesens verdeutlicht werden soll, hat dieser Umstand Auswirkungen auf das Verhalten und Verantwortungsbewusstsein des *Homo magistratus*.

Ein wesentlicher Unterschied zwischen Unternehmern und öffentlichen Amtsträgern besteht darin, dass der Wirtschaftsmensch meist im Privaten handelt, während sich Beamte oder Staatsangestellte durch ihre Zugehörigkeit zu öffentlichen Institutionen auszeichnen. Im Vergleich zum Freiberufler oder Unternehmer stehen Politiker, Finanzbeamte, Lehrer, Polizisten oder Museumsdirektoren immer in einem engen Abhängigkeitsverhältnis zu Parteien, beziehungsweise zu öffentlichen Einrichtungen oder Behörden. Während die Tätigkeit des Staatsdieners einer *expliziten* Verpflichtung zum Wohl der Gesellschaft entspricht, lässt sich die Produktion lebensnotwendiger Güter mit der Bereitstellung von Arbeit und Einkommen als inoffiziellen oder *impliziten* Beitrag zum Gemeinwohl bezeichnen. Im Gegensatz zum Wirtschaftsakteur leisten Politiker und Beamte einen offiziellen *Amtseid*. Obwohl in diesem Gelöbnis das Konzept der Gemeinwohlmaximierung nicht formell vorkommt, verpflichtet sich der *Homo magistratus*, die Prinzipien des Grundgesetzes und der geltenden Gesetze zu wahren sowie ihre „Amtspflichten gewissenhaft zu erfüllen“. Im Falle des Bundespräsidenten und der Mitglieder einer Bundesregierung kommt noch hinzu, „ihre Kraft dem Wohle des deutschen Volkes zu widmen, seinen Nutzen zu mehren und Schaden von ihm abzuwenden“. Diese offiziellen Versprechen sind für unsere Zwecke bedeutsam, denn sie entsprechen gewissermaßen dem zuvor präsentierten Konzept der Gemeinwohlmaximierung [K5.2].

Da Unternehmer, Manager und Gewerbetreibende keinen offiziellen Eid zu leisten haben, herrscht eine unterschiedliche Wahrnehmung in Bezug auf die Moral des materiell ausgerichteten Produzenten und des Staatsdieners. Wird in öffentlichen Diskursen die Charakterisierung des *ehrbaren Kaufmanns* weitgehend als normative Idealfigur und Sollzustand behandelt, so gilt die verbreitete Annahme, die Rolle des *ehrbaren Staatsdieners* entspräche dem allgemeinen Istzustand. Der gütige Kaufmann bilde die Aus-

nahme, der wohlwollende Staatsdiener die Norm. Besonders in akademischen Kreisen scheint die Einstellung verbreitet zu sein, der uneigennützigste Staatsdiener sei dem Wirtschaftsproduzenten per definitionem moralisch überlegen. Dass dieses Vorurteil zugunsten des *Homo magistratus* nicht zutreffen muss, verdeutlichte schon der römische Staatsmann Cicero mit folgender Bemerkung: „Der Staatsdienst muss zum Nutzen derer geführt werden, die ihm anvertraut sind, nicht zum Nutzen derer, denen er anvertraut ist.“

Unsere Analyse des Wirtschaftsakteurs beschäftigte sich nebenbei mit der Frage, wie notwendig und realitätsnah die Annahme seiner rationalen Verhaltensweise ist [K4.2]. In diesem Kontext neigen Soziologen und Geisteswissenschaftler dazu, die Eigenschaften der Zielstrebigkeit und des Eigennutzes als rein wirtschaftsspezifisches Phänomen zu definieren, um daraus das negativ behaftete Leitbild des *Homo oeconomicus* und dessen *ökonomische Rationalität* abzuleiten. Dieser Ansatz zeichnet jedoch ein einseitiges Bild, denn das Konzept der *instrumentellen Rationalität* bezieht sich auf universelle *Grundlagen* und *Verfahrensweisen* im Zusammenhang mit Entscheidungsprozessen, die in sämtlichen Gesellschaftsbereichen genutzt werden. Rationale Entscheidungen beruhen auf der Suche, Einordnung und Auswertung von Informationen sowie einer Prioritätensetzung durch die Definition von Zielen oder Erfolgen. Obwohl die Aufgaben und Bestrebungen der Privatwirtschaft und des Staatswesens unterschiedlich ausfallen, erscheint es fragwürdig, die universelle Methode einer rationalen Vorgehensweise in verschiedenen Kontexten unterschiedlich zu bewerten. Geht man davon aus, dass der *Homo magistratus* vergleichbar mit dem *Homo oeconomicus* nicht nur die Eigenschaften der Urteilsfähigkeit und Zweckorientierung, sondern auch eigennützig und institutionell bedingte Motive aufweist, lässt sich kaum ein Unterschied zwischen den vermeintlichen Leitbildern der Wirtschafts- und Staatsakteure feststellen.

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass die Entscheidungsträger des Staatsdienstes und der Privatwirtschaft über einen gemeinsamen Charakterzug verfügen: ihr gegenseitiges Misstrauen. Nicht nur unterschätzen Wirtschaftsvertreter die Anstrengungen und Handlungsengpässe der Politiker, die unter demokratischen Verhältnissen Kompromissbereitschaft beweisen müssen, sondern auch die gesellschaftlich notwendige Tätigkeit der Verwalter im öffentlichen Dienst. Hier wird insbesondere missachtet, dass der Staatsdiener mit der Bereitstellung öffentlicher Güter einen wesentlichen Beitrag zum effektiven Ablauf der wirtschaftlichen Güterproduktion leistet. Im Gegenzug fehlt dem Gros der Berufspolitiker und den meisten Beschäftigten in staatlichen Behörden die Vorstellungskraft, sich in die Rolle des privaten Unternehmers und Gewerbetreibenden zu versetzen. Sie können selten deren Flexibilität, Innovationsfähigkeit und Risikobereitschaft nachvollziehen. Der Staatsdiener trägt zwar zur immateriellen Wertschöpfung bei, er unterbewertet jedoch die materielle Wertschöpfung des Unternehmers oder Gewerbetreibenden und deren Beitrag zum Gemeinwohl. Das gegenseitige Misstrauen birgt eine Gefahr für die Gesellschaft, da es in der Regel auf Ignoranz, Irrationalität und Vorurteilen beruht. Polarisierende Haltungen dieser Art sind für das Gemeinwohl schädlich, denn sie tragen dazu bei, Reformen in Wirtschaft und Staat zu verlangsamen oder zu verhindern.

Literatur

Kirchgässner, Gebhard (1991): „Homo oeconomicus“, Mohr Seibek, 1991; 4. ergänzte und aktualisierte Auflage, 2013