

**Raudla/Douglas/Mohr**

**Exploration of the technocratic mentality among  
European civil servants**

International Review of Administrative Sciences

Band 88 (4), Dezember 2022, S. 1013-1031

**Analyse der technokratischen Mentalität bei europäischen Beamten**

Beamte unterscheiden sich nach dem Maß ihres technokratischen Verhaltens. Es wird daher untersucht, ob und inwieweit die Tatsache, dass die Beamten der Politik und den Politikern ausgesetzt sind, mit einer entpolitisierenden technokratischen Mentalität zusammenhängt. Zu diesem Zweck werden Daten über hochrangige Beamte aus 19 europäischen Ländern herangezogen, um Faktoren zu erforschen, die mit den Wahrnehmungen der Beamten in Bezug auf Fragen und Aktivitäten von politischer Relevanz hin zu weitsichtigeren Handlungen zusammenhängen. Es wurde herausgefunden, dass das Maß der Unterworfenheit gegenüber Politik und Politikern mit einer technokratischen Mentalität negativ assoziiert ist.

Bisher haben wenige Studien technokratische Mentalität und Verhalten von Beamten untersucht. Darunter ist Skeptizismus gegenüber Politik, Politikern und politischen Institutionen, Präferenz für Entscheidungsfindung auf der Grundlage technischen und wissenschaftlichen Wissens und die Überzeugung, dass dem Gemeinwohl besser gedient ist durch rationale Entscheidungsfindung als auf der Basis von Ideologie und Partikularinteressen von Politikern. Es gibt Grund zu der Annahme, dass technokratische Mentalität bei Beamten in Europa zunimmt: eine Reihe von Managementreformen vom New Public Management zur New Public Governance hat Prinzipien mit sich gebracht, die bei Beamten technokratisches Verhalten fördern. Insbesondere Performance- und Risiko-Management, faktengestützte Politikgestaltung, zunehmender Gebrauch von Kosten-Nutzen-Analysen und andere Formen der Politikanalyse haben zweifellos technokratisches Verhalten bei Beamten gefördert. Neuere Erfahrungen mit aktuellen Krisen haben ohne Zweifel zur Enttäuschung über Politik und politische Entscheidungsfindung geführt. Daher ist es besonders angebracht, die Frage gründlich zu untersuchen und zu erforschen, in welchem Ausmaß Beamte in Europa sich bei der Politikgestaltung technokratisch verhalten.

Während das Konzept der Technokratie in den vergangenen Jahren in der politischen Wissenschaft verstärktes Interesse gefunden hat, hinkt die Literatur über die öffentliche

Verwaltung und die Governance bei ihrer Erforschung hinterher. Darüber hinaus, während die o.a. Studien sich auf die technokratischen Einstellungen der Bürger konzentriert haben, gibt es nur sehr begrenzt aktuelles vergleichendes Wissen über die technokratischen Einstellungen von Beamten.

Es ist wichtig, die normativen Einstellungen der Beamten zu untersuchen, weil diese Einfluss darauf haben, wie sie sich bei der Politikgestaltung engagieren und dazu beitragen. Die idealtypische Weberianische Unterscheidung zwischen Politik und Verwaltung wird oft in Frage gestellt, und in Anbetracht der zunehmenden Komplexität von Gesellschaft und Politik spielen Beamte eine bedeutende Rolle bei der Politikgestaltung. Im Gegenzug beeinflussen ihre Überzeugungen und Haltungen die Art und Weise, wie sie diese Rolle annehmen. Der Begriff der technokratischen Mentalität, wie ihn einige Autoren vertreten, umfasst mehrere Dimensionen, darunter Entpolitisierung, Elitedenken und das Vorherrschen wissenschaftlicher Erwägungen bei der Entscheidungsfindung. Diese Dimensionen hängen nicht notwendigerweise miteinander zusammen, daher muss man sie einzeln untersuchen. Der vorliegende Beitrag widmet sich vorwiegend dem Aspekt „Entpolitisierung“ oder „antipolitische“ Geisteshaltung. Diese Dimension wird als wichtige Herausforderung demokratischer Willensbildung angesehen.

Welche Verhaltensweisen machen technokratische Geisteshaltung aus? Der Technokrat ist gegenüber Politikern und politischen Institutionen skeptisch, er zieht es vor, Entscheidungen auf der Grundlage technischen und wissenschaftlichen Wissens zu treffen und glaubt, dass dem Gemeinwohl durch rationale Entscheidungsfindung besser gedient ist als auf der Basis partikularer Interessen von Politikern und Parteien. Da das Konzept der Technokratie multidimensional ist, liegt das Interesse dieses Beitrags auf der Dimension „Entpolitisierung“: in welchem Ausmaß glauben Beamte, dass wichtige Entscheidungen eher durch nichtgewählte Beamte als durch Politiker getroffen werden sollten? Insbesondere: in welchem Ausmaß glauben Beamte, dass die Fernhaltung von Problemen und Aktivitäten von der Politik weitsichtigeren Maßnahmen ermöglicht? Die Dimension der Entpolitisierung kann als maßgebliches Merkmal einer technokratischen Mentalität angesehen werden. Ein wichtiges Element der technokratischen Haltung ist die Überzeugung, dass Fortschritt nur durch Entpolitisierung der Probleme erreicht werden kann. Hauptmerkmal der entpolitierten technokratischen Mentalität ist die Absicht, die Politik aus der maßnahmenbezogenen Entscheidungsfindung herauszuhalten. Auf der Basis erklärender Variablen, die mit dem Kontakt von Beamten zu Politikern und der Politik zusammenhängen, wird hier unter verschiedenem Blickwinkel untersucht: 1. ob die Beamten Unterricht in politischen Wissenschaften und/oder öffentliche Verwaltung

erhalten haben, 2. auf welcher organisatorischen Hierarchieebene sie arbeiten, 3. ob sie in einem Ministerium oder einer nachgeordneten Dienststelle (Agentur) arbeiten, 4. wie oft sie mit Politikern interagieren, 5. wie ihre Erfahrungen mit der Einstellung von Politikern gegenüber Beamten sind. Alle diese Faktoren sind wahrscheinlich maßgebend dafür, ob ein Beamter technokratisch orientiert ist oder nicht.

Eine der am häufigsten diskutierten Determinanten technokratischer Überzeugungen ist die Ausbildung. Der bildungsmäßige Hintergrund kann einen beträchtlichen sozialisierenden Einfluss ausüben durch Prägung mit bestimmten Werten, Erwartungen und Überzeugungen. Im Zuge ihrer Ausbildung sind die Studenten empfänglich dafür, spezifische Einstellungen zu entwickeln und die kognitiven Überzeugungen ihrer Disziplin zu mehr allgemeinen soziopolitischen Haltungen zu verallgemeinern. So kann der Bildungshintergrund von Beamten den Grad ihrer technokratischen Vorstellung von Politikgestaltung determinieren. Soweit es um die entpolitisierende Dimension der technokratischen Mentalität geht, liegt es nahe, dass Beamte eine positivere Einstellung gegenüber Demokratie und Politik haben, wenn sie eine Ausbildung in politischen Wissenschaften und/oder öffentlicher Verwaltung erhalten haben. Insbesondere höhere Beamte mit einer solchen Ausbildung sind eher beeinflusst von Strategien und Instrumenten der Politikgestaltung, haben den inhärenten Wert der Demokratie erfahren und wissen, dass Entscheidungsfindung durch Politiker ein Schlüsselement der Demokratie ist. Wenn die Gestaltung und das Funktionieren des politischen Systems und dessen normative Bewertung in gewissem Maße auch von anderen Disziplinen abgedeckt wird, sind sie das tägliche Brot besonders der politischen Wissenschaft und ebenso der Verwaltungsausbildung. Ausbildung in diesen Fächern erhöht das Vertrauen in die politischen Institutionen, fördert das Verständnis für die repräsentative Demokratie und das Engagement für demokratische Normen und Werte. Und sie verstärken die Wahrnehmung, dass ein pluralistisches politisches System die Vielfalt der Interessen berücksichtigen sollte. Diese Aspekte verringern wahrscheinlich die technokratische Mentalität von Beamten.

Einige empirische Studien haben versucht, die Auswirkung der Ausbildung auf technokratische Einstellungen zu bemessen. Insgesamt präsentieren sie uns nicht eindeutige Ergebnisse über die Wirkung von Ausbildung auf technokratische Einstellungen: während einige finden, dass ein akademischer Grad in technischen Disziplinen zur technokratischer Einstellung beiträgt, kommen andere zu dem Ergebnis, dass das keinen signifikanten Einfluss hat. Jedoch hat keine bisherige Studie den Einfluss

einer Ausbildung in politischer Wissenschaft und/oder öffentlicher Verwaltung explizit untersucht.

Hypothese: Diejenigen Beamten, die eine Ausbildung in politischer Wissenschaft und/oder öffentlicher Verwaltung erhalten haben, haben tendenziell weniger technokratische Einstellungen.

Die Formung der Überzeugungen der Beamten endet nicht mit dem Ende ihrer Ausbildung. Die Erfahrungen nach der Ausbildung und die Sozialisation nach der Einstellung in den öffentlichen Dienst haben wahrscheinlich einen ebenso großen Einfluss auf ihre technokratischen Einstellungen. Insbesondere kann man vermuten, dass je näher die Beamten gewählten Amtsträgern kommen, desto mehr Einsicht gewinnen sie, wie Politik funktioniert. Beamte höherer hierarchischer Positionen haben mutmaßlich weniger Abneigung gegen die Politik. Höhere Beamte haben tendenziell mehr extensive Kontakte zu politischen Führungskräften und daher mehr Kenntnis von politischen Normen und Praktiken. Darüber hinaus wird je höher der Dienstrang ist, größeres Gewicht auf politische statt auf technische Erwägungen gelegt sowie auf größere Toleranz für die Politik. Höhere Dienstränge messen politischen Signalen größeres Gewicht bei und beurteilen die politischen Elemente der öffentlichen Verwaltung günstiger. Empirische Studien präsentieren ein uneinheitliches Bild, daher ist insoweit weitere Forschung angebracht.

Hypothese: Beamte in einer höheren hierarchischen Position einer Organisation haben weniger technokratische Einstellungen.

Im europäischen Kontext gibt es einen weiteren Aspekt, der die Distanz der Beamten zu den Politikern und ihrer Arbeit beeinflusst, nämlich ob sie in einem Ministerium oder einer Agentur beschäftigt sind. Eines der Hauptmotive der Gründung von Agenturen in Europa war es, die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben zu entpolitisieren. Nach der Lehre des New Public Management war das Ziel der Gründung von Agenturen in Europa, zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben politisch neutrale Organisationen zu schaffen, die entfernt und abgegrenzt von der Politik sein sollten. Konsequenterweise sind die in Agenturen (die gewöhnlich von nicht gewählten Beamten geleitet werden) Arbeitenden von der politischen Entscheidungsfindung weiter entfernt, weshalb sie weniger wahrnehmen, was auf diesem Gebiet politisch vor sich geht. Daher sind die gegensätzlichen politischen Anforderungen für die an der Basis weniger sichtbar, was sie zu größerer Skepsis oder Frust gegenüber der Politik veranlasst. Auf diese Weise messen Agenturbeamte bei ihrer

Entscheidungsfindung tendenziell professionellen/fachlichen Erwägungen größeres Gewicht bei als politischen Vorgaben. Empirische Daten bestätigen die Hypothese, dass Agenturbeamte tendenziell eher technokratische Einstellungen besitzen als Ministerialbeamte.

Es ist wahrscheinlich, dass die Erfahrungen und Interaktionen, die Beamte mit Politikern haben, einen Einfluss haben auf das Maß ihrer technokratischen Einstellung. Häufige Interaktionen mit Politikern können zu politischer Sensibilität bei Beamten beitragen. Je häufiger Beamte mit Politikern interagieren, desto wahrscheinlicher ist es, dass sie gegenüber den Bedürfnissen der Politiker aufgeschlossen sind, dass sie ihre Motivationen und Beiträge verstehen und eine positivere Haltung in Bezug auf die politischen Aspekte der Entscheidungsfindung entwickeln. Im Lichte dieser Argumente kann vermutet werden, dass Beamte mit mehr Kontakten zu Politikern entsprechend weniger technokratische Einstellungen haben. Daher die These  
Beamte mit mehr Interaktionen mit Politikern haben weniger technokratische Einstellungen.

Interaktionen mit Politikern können freilich positiv oder negativ sein. Die Wahrnehmungen der Beamten in Bezug auf die Haltungen von Politikern sowie die Einflüsse politischer Aktivitäten können eine Rolle spielen bei der Ausbildung einer technokratischen Mentalität. Wenn Personen durch eigene Erfahrungen Misstrauen gegenüber Politikern entwickelt haben, sind sie empfänglicher für technokratische Einstellungen. Ein entscheidender Aspekt, der geeignet ist, das Vertrauen von Beamten in ihre politischen Führer zu beeinflussen, ist, ob sie das Gefühl haben, dass diese die Vorgaben des öffentlichen Dienstes respektieren. Wenn Politiker ersichtlich die Hilfe externer Expertise bei ihren Aktivitäten und ihrer Entscheidungsfindung in Anspruch nehmen, neigen Beamte weniger zu der Auffassung, dass komplexe Entscheidungen vom Gebiet der Politik ferngehalten werden sollten. Es wurde gezeigt, dass die Arbeitsmoral amerikanischer Bundesbeamter beeinflusst wird von dem Maß, in dem Politiker ihr Expertenwissen respektieren. Entsprechender Respekt von Politikern kann zu erhöhter Hingabe an die Arbeit und verstärktem Teamwork zwischen Politikern und Beamten führen. Andererseits kann mangelnder Respekt Beamte demoralisieren und zu einer Abkehr von den organisatorischen Zielen führen.

These: Beamte, die Respekt von Politikern gegenüber ihrer Expertise wahrnehmen, haben weniger technokratischen Einstellungen.

Ein wichtiger Aspekt, der das Vertrauen von Beamten in die politischen Führer untergraben kann, ist, ob Politiker die Maxime des öffentlichen Dienstes vertreten, nämlich sich nicht übermäßig in die Arbeit der Beamten einzumischen. Wiederholte politische Einmischung in die tägliche Arbeit der Beamten (in ein Gebiet, das die Beamten als ihre Entscheidungssphäre betrachten) kann zu Frustrationen und einer Aversion der Beamten gegenüber Politikern führen. Es wurde ebenso beobachtet, dass jene Beamten, die sich von politischer Einmischung belästigt fühlten, eher bereit waren, technokratische Einstellungen gegenüber der Politikgestaltung zu entwickeln, insbesondere soweit es um Unterstützung weniger politisierter Handlungsansätze geht.

These: Beamte, die eine Einmischung von Politikern in ihre alltäglichen Aktivitäten wahrnehmen, entwickeln mehr technokratische Einstellungen.

Für den vorliegenden Beitrag wurden Daten des EU-finanzierten Projekts "Coordinating for cohesion in the public sector of the future" (COCOPS) verwendet. Das Projekt befragte erfahrene Beamte sowie ältere Bürger zu ihren Ansichten. Die resultierende Umfrage wurde mit etwa 10.000 Antworten zu einer der umfassendsten Aufzeichnungen zu diesem Thema. Diese Ressource ermöglichte es, die Meinungen erfahrener, ranghoher Beamter aus 20 Ländern zu einer breiten Auswahl relevanter Themen zu vergleichen.

Die Forscher befassten sich mit drei Herausforderungen, mit denen der öffentliche Sektor konfrontiert ist: der Erforderlichkeit der Koordination zwischen den Sektoren, der Finanzkrise und dem Einfluss öffentlicher Dienste auf den sozialen Zusammenhalt. Die COCOPS-Mitglieder berücksichtigten auch innovative Arrangements, die im öffentlichen Sektor für politische Querschnittsthemen entwickelt wurden, sowie Koordinationsmaßnahmen zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor. Die Arbeit zeigte auf, wie sich Kürzungen auf den öffentlichen Sektor auswirken und wie sich verschiedene Reformen auf sozialen Zusammenhalt, Gleichberechtigung und Spannungen zwischen Bevölkerungsgruppen auswirkten. In weiteren Untersuchungen wurden zusätzliche Interessengruppen darüber befragt, welche Herausforderungen als am bedeutendsten einzuschätzen seien. Die Befragten waren sich über die wesentlichen Entwicklungen der letzten fünf Jahre weitestgehend einig: Kosteneffizienz, Transparenz und Qualität der Dienste verbesserten sich am meisten; Probleme, die sich verschärft haben, sind beispielsweise das fehlende Vertrauen der Bürger in die Regierung, die mangelhafte Attraktivität des Staates als Arbeitgeber und der abnehmende soziale Zusammenhalt. Durch COCOPS wurde eine solide Wissensgrundlage über die Standpunkte von Interessengruppen zur Öffentlichen Reformverwaltung geschaffen. Das

Projekt regte außerdem eine Debatte über dieses Thema an und unterstützte eine weitere Reform des öffentlichen Sektors.

Die Ergebnisse der vorliegenden Analyse bestätigen die o.a. Hypothesen, die sich alle auf das Ausmaß und die Art der Kontakte beziehen, die Beamte zur Politik und Politikern besitzen. Spitzenbeamte mit akademischen Abschlüssen in politischer Wissenschaft und öffentlicher Verwaltung sind tatsächlich weniger anfällig zu glauben, dass die Entfernung der Politik von der Verwaltung zu weitsichtigeren Maßnahmen führt. Das ist nicht verwunderlich, weil die Ausbildung in diesen Gebieten eine Wertschätzung der Demokratie und der wichtigen Rolle gewählter Volksvertreter bei der Politikgestaltung mit sich bringt. Dagegen messen Personen, die in technischen Gebieten (Ingenieurwesen, Medizin, Rechtswissenschaften usw.) und anderen Berufen ausgebildet sind, die demokratischen Institutionen und Entscheidungsverfahren fernstehen, ihrem technischen Wissen größeren Wert bei. Eine Ausbildung, die den Wert demokratischer Regierungsführung betont, fördert das Verständnis für den Beitrag von Politikern.

Es gibt Beweise, dass die enge Zusammenarbeit mit gewählten Vertretern mit technokratischen Einstellungen einhergeht. In europäischen Ländern sind die zentralen Ministerien in der Regel mehr mit Politikgestaltung befasst als Agenturen (die mehr mit der Ausführung zu tun haben), werden von Ministern (=Politikern) geleitet und arbeiten daher tendenziell mit gewählten Vertretern eng zusammen. Es wurde herausgefunden, dass Beamte in Agenturen (die in der Regel von ernannten, nicht von gewählten Beamten geleitet werden) mehr technokratische Haltungen zum Ausdruck brachten als Beamte in zentralen Regierungsministerien. Des Weiteren wurde festgestellt, dass die Befragten weniger technokratisch waren, wenn sie erklärten, dass sie häufig mit Politikern interagierten. Einerseits deuten diese Ergebnisse darauf hin, dass Beamte zu einer größeren Wertschätzung für den Beitrag von Politikern gelangen, in dem Maße, wie sie mehr Erfahrungen im Umgang mit gewählten Vertretern besitzen. Standardposition vieler Beamter ist es, sich auf das Expertenwissen oder professionelle Normen zu verlassen; Politiker erscheinen dagegen als Außenseiter, die mangels Verständnis oder wegen politischer Ziele sich in die Arbeit von Regierungsorganisationen einmischen. Die enge Zusammenarbeit mit gewählten Beamten und das dadurch gewonnene Verständnis ihrer positiven Eigenschaften und wie sie Organisationen bei der Erreichung ihrer Ziele helfen können, kann technokratische Einstellungen reduzieren, die zu mehr entpolitisierten Entscheidungen führen könnten. Andererseits ist festzuhalten, dass das auch in die andere Richtung gehen kann: Menschen mit weniger technokratischer Mentalität sind

vielleicht eher geneigt, in größerer Nähe zu Politikern zu arbeiten und mit ihnen mehr zu interagieren.

ES wurde festgestellt, dass technokratische Einstellungen von Beamten geringer sind, wenn sie wahrnehmen, dass Politiker ihre technische Expertise respektieren und höher, wenn sie meinen, dass Politiker sich in ihre tägliche Arbeit einmischen. Andererseits könnte diese Gedankenverbindung von positiven Interaktionen mit Politikern herrühren, die Expertenrat wertschätzen und achten und sich gleichzeitig zurückhalten, sich nicht zu sehr in die Arbeit der Beamten einzumischen. Andererseits könnte sie auch der Tatsache zuzuschreiben sein, dass jene Beamten, die eine stärkere technokratische Einstellung haben, die Aktivitäten von Politikern generell negativer beurteilen, indem sie ihnen Geringschätzung fachlicher Expertise und stärkere Einmischung zuschreiben. Wegen der Querschnittsdaten kann die Kausalität nicht empirisch bestimmt werden, daher sollte diese Assoziation in künftigen Studien untersucht werden.

Bei den maßgebenden Variablen waren das Geschlecht und bestimmte Politikbereiche auffällig.

Frauen zeigten signifikant mehr technokratische Einstellungen als Männer. Das steht im Gegensatz zu einer norwegischen Studie, nach der Männer mehr technokratische Einstellungen haben sollen als Frauen. Es wurde auch festgestellt, dass Beamte in einigen Politikfeldern mehr technokratische Einstellungen haben als in anderen. Es gibt aber keinen Beweis, dass Politikbereiche, in denen es um Menschen geht, weniger technokratisch orientiert sind als andere, wenigstens soweit es um Gesundheit und Ausbildung geht. Es überrascht nicht, dass Beamte, die in Politikbereichen wie „Wirtschaft“ und „Infrastruktur und Verkehr“ arbeiten, die ein gehöriges Maß an technischem Wissen erfordern, mehr technokratische Einstellungen an den Tag legen.

## Schlussfolgerung

Beamte haben unterschiedliche technokratische Einstellungen. Einige schätzen die Beiträge der gewählten Vertreter und arbeiten gern mit ihnen zusammen, andere empfinden die Einmischung von Politikern in die Verwaltung als übergriffig und glauben, dass die Ergebnisse besser sind, wenn Entscheidungen mehr auf der Basis technischer Expertise als auf Politik gestützt werden. Das Verständnis der Mentalität der Beamten ist in dieser Hinsicht wichtig, weil ihre Einstellungen einen Einfluss darauf haben, wie sie sich

in ihrem Politikbereich engagieren. Beamte mit eher technokratischer Einstellung mögen einer vollständigen Kooperation mit Politikern Widerstand leisten, was mit einem Verlust wertvoller Beiträge einhergehen kann, welche die Arbeitsergebnisse verbessern könnten. In Anbetracht der Probleme ist es verwunderlich, dass seit Putnams bahnbrechendem Werk (1977) so wenige Studien über technokratische Einstellungen durchgeführt wurden. Die vorliegende Analyse hat zu dem bestehenden Wissen über das Phänomen beigetragen durch Untersuchung eines wichtigen Elements der technokratischen Einstellung - das Maß, in dem höhere Verwaltungsbeamte glauben, dass die Fernhaltung von Problemen und Aktivitäten vom Gebiet der Politik weitsichtiger Entscheidungen ermöglicht. Es wird gezeigt, dass mit dieser Einstellung mehrere Faktoren verbunden sind. Die vorliegende Studie hat mehrere Beschränkungen, die in späteren Forschungen beseitigt werden können. Die Anlage ist fachübergreifend, die Verbindungen sind daher assoziativ und nicht kausal. Es gibt solide theoretische und empirische Gründe anzunehmen, dass die Faktoren des Modells technokratische Einstellungen beeinflussen, aber die Querschnittsdaten limitieren die beabsichtigte Kausalität. Des Weiteren beziehen die erhobenen Daten nur hochrangige Beamte ein. Verwaltungsbeamte niedriger Dienstebenen können durch die untersuchten Faktoren in unterschiedlicher Weise beeinflusst werden. Schließlich sei der Hinweis angebracht, dass die erhobenen Daten nur die Untersuchung eines Elements technokratischer Einstellung ermöglicht haben, nämlich der Entpolitisierung. Es gibt noch weitere Aspekte technokratischer Einstellung – Elitedenken, politische Neutralität, das Vorherrschen wissenschaftlicher Erwägungen bei der Entscheidungsfindung, usw. – die in unterschiedlicher Weise mit den Variablen der vorliegenden Untersuchung zusammenhängen. Weitere Studien sollten diese Aspekte untersuchen.

\*

\*

\*