

Christophaer A. Cooper Public servants, anonymity, and political activity online: bureaucratic neutrality in peril?

International Review of Administrative Sciences
Band 86 (3), September 2020, S. 496-512

Staatsbedienstete, Anonymität und politische Betätigung im Internet: ist die Neutralität der Verwaltung in Gefahr?

In der britischen Verwaltungstradition besteht eine starke Wechselbeziehung zwischen den konstitutionellen Grundsätzen der Neutralität, der Daueranstellung und der Anonymität. Diese auch Westminster-Modell genannte Verwaltungstradition, die es außer im Vereinigten Königreich auch in Kanada, Australien und Neuseeland gibt, beinhaltet, dass öffentliche Bedienstete politisch neutral sind und der Regierung unparteiisch dienen. Im Gegenzug wird niemand entlassen, wenn die Regierung wechselt.

Ein wesentlicher Bestandteil ist das Prinzip der Anonymität. Um zu vermeiden, dass Opposition und Öffentlichkeit die Staatsdiener als eng mit der regierenden Partei verbunden wahrnehmen, wurde die Arbeit der Beamten traditionell vor der Öffentlichkeit verborgen. Neuerdings jedoch wird die Entwicklung der sozialen Medien, die es den Nutzern ermöglicht, selbständig Daten zu erstellen, zu empfangen und zu verbreiten, als Herausforderung für diese Tradition angesehen.

Für einige verletzen die sozialen Medien unmittelbar den Grundsatz der Neutralität, weil sie die Arbeit der Staatsbediensteten politisieren, indem sie sie zwingen, die Regierungspolitik online zu verteidigen. Doch für andere ist dies nicht die größte Herausforderung, sondern die reduzierte Anonymität, in der sie dies tun. Die Sichtbarkeit der Arbeit in den sozialen Medien setzt die Staatsbediensteten Vorwürfen aus, dass sie der Regierungspartei und ihrer Agenda zu nahe stehen. Und wenn die Neutralität der Staatsbediensteten erstmal in Frage steht, könnten neue Regierungen versuchen, die Verwaltung unter ihre Kontrolle zu bringen, indem sie Personal nach politischer Loyalität statt nach Befähigung rekrutieren. Diese Besorgnis beruht auf der Annahme, dass Einstellung nach Befähigung ein wichtiger Faktor guter Regierungsführung ist.

Die Aufmerksamkeit richtet sich heute weitgehend darauf, wie Staatsdiener bei ihrer Arbeit die sozialen Medien nutzen. Aber auch in ihrem Privatleben, als Staatsbürger, können politische Online-Aktivitäten ebenfalls ihre Reputation als politisch neutral gefährden. Trotz der Gewichtigkeit des Gegenstandes ist über das Verhältnis zwischen

der Beschäftigung im öffentlichen Dienst und politischen Online-Aktivitäten wenig bekannt.

Ob es Staatsbediensteten gestattet werden sollte, sich politisch zu betätigen, ist ein Dauerthema. In Kanada ist es in einigen Fällen sogar beim Supreme Court erörtert worden. Neuerdings ist die Frage durch die sozialen Medien erneut aufs Tapet gekommen. Wegen Kosten- und Zeitersparnis sind die sozialen Medien – Facebook, Twitter, YouTube – begrüßt worden als Mittel zur Förderung der Demokratie, weil sie den Bürgern neue Möglichkeiten geben, sich politisch zu betätigen. Was den öffentlichen Sektor angeht, relativiert sich dieser Enthusiasmus in mehrfacher Hinsicht.

Die sozialen Medien können die Unterscheidung zwischen privater und beruflicher Identität verwischen. Online-Aktivitäten sind für Kollegen, Arbeitgeber und die Öffentlichkeit sichtbar, und sie erschweren es, zwischen der beruflichen und der privaten Persönlichkeit zu unterscheiden. So verlor 2015 Tony Turner seinen Job im kanadischen öffentlichen Dienst, weil er während des Wahlkampfs ein von ihm verfasstes Video (Protestsong Harperman) auf YouTube gezeigt hatte, in dem er den Ministerpräsidenten Stephen Harper kritisierte. Die Public Service Commission rechtfertigte die Entlassung damit, dass die Aktivitäten des Beamten gegen den Ethik- und Werte-Code für den öffentlichen Dienst verstoßen hätten. Denn dieser verpflichtete die öffentlichen Bediensteten, ihre Dienstpflichten unparteiisch und unvoreingenommen zu erfüllen.

Eine weitere Gefahr der sozialen Medien besteht darin, dass Material leicht und schnell mit anderen, die man nicht unter Kontrolle hat, geteilt werden kann. Aktionen in den sozialen Medien sind sehr öffentlich, dauerhaft und zu Lebzeiten einer Person auffindbar. Z.B. wurde Tony Turners Video 400.000 Mal angesehen und von Tausenden anderen auf Facebook und Twitter geteilt.

In Kanada werden öffentliche Bedienstete nicht nur gebeten, bei ihren inner- und außerdienstlichen Aktivitäten vorsichtig zu sein, sondern auch angewiesen, sich politischer Betätigung zu enthalten, die ihre Unparteilichkeit beeinträchtigen könnte. Das bestimmt auch § 113 Abs. 1 des kanadischen Public Service Employment Act, wonach die Bediensteten sich politisch betätigen können, solange das nicht ihre Fähigkeit beeinträchtigt, ihre Dienstpflichten politisch unparteilich zu erfüllen, und auch nicht so aufgefasst werden kann.

Die in Kanada auf föderaler und Bundesebene bestehenden Regelungen liefern keine klaren Regeln, sondern sie stellen statt konkreter Beschreibung akzeptablen und

unangemessenen Verhaltens einen Werte- und Ethik-orientierten, verhaltensbezogenen Ansatz dar.

Die Public Service Commission hat im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die Untersuchung von Vorwürfen unangemessener politischer Betätigung einen Leitfaden für die Teilnahme an nicht wahlkampfbezogenen politischen Aktivitäten erlassen. Die darin enthaltenen Warnungen sind auch von den Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes übernommen worden, obwohl diese traditionell das Recht ihrer Mitglieder verteidigen, sich politisch zu betätigen. Ebenso hat das kanadische Institute of Public Service seine Mitglieder instruiert, dass sie in der Benutzung der sozialen Medien frei sind, ihre Meinungsfreiheit auszuüben, dabei aber immer ihrer Verpflichtungen eingedenk sein müssen, andere zu respektieren und gegenüber ihrem Arbeitsgeber loyal zu sein. Die kanadische Union der Staatsbediensteten erklärt, dass ihren Mitgliedern die Risiken des Missbrauchs der sozialen Medien bewusst sein müssen.

Beschäftigung im öffentlichen Dienst und politische Online-Betätigung im Lichte verschiedener Erwartungen an die Motivation der Beschäftigten (PSM = Public Service Motivation) ist eines der meiststudierten Themen in der öffentlichen Verwaltung geworden. Sie wird definiert als die Überzeugungen, Werte und Einstellungen, die über das Eigeninteresse und das organisatorische Interesse hinausgehen, die die Interessen einer größeren politischen Einheit betreffen und die die Einzelnen motivieren, den Erfordernissen des konkreten Falles entsprechend zu handeln.

In der Überzeugung, dass öffentliche Bedienstete hoch motiviert sind, ihren Beitrag in der Gesellschaft zu erbringen, haben Forscher untersucht, ob die Haltungen und Verhaltensweisen der Beschäftigten im öffentlichen Dienst sich von jenen der im privaten Sektor Beschäftigten unterscheiden. Es wurde festgestellt, dass die öffentlichen Bediensteten eher Mitglieder von Bürgerinitiativen sind, eher bereit sind, ehrenamtlich zu arbeiten und sich uneigennützig zu verhalten, wie z.B. Blut zu spenden. Forschungen deuten auch darauf hin, dass die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes politisch aktiver sind und dass sie eher von ihrem Wahlrecht Gebrauch machen als die Bevölkerung generell. Andere haben herausgefunden, dass öffentliche Bedienstete eher geneigt sind, an nicht wahlkampfbezogenen Aktivitäten, wie der Unterzeichnung von Petitionen, dem Boykott von Unternehmen und politischen Protesten teilzunehmen. Nach der Feststellung von Unterschieden zwischen öffentlichen Bediensteten und anderen Teilen der Gesellschaft hat sich die Aufmerksamkeit auf den Ursprung der PSM-Werte gerichtet. Da weitgehend Übereinstimmung bestand, dass diese durch Sozialisation erworben werden, hat sich

die Debatte auf die bestimmenden Faktoren dieser Sozialisation gerichtet. Einige glauben, dass die PSM-Werte von den schulischen, religiösen, gesellschaftlichen, familiären Institutionen herrühren, denen die Bediensteten vor ihrer Rekrutierung angehörten. Nach dieser Sicht besitzen die Einzelnen bereits vor ihrer Anstellung im öffentlichen Dienst ein starkes Bewusstsein für das Gemeinwohl. PSM-Werte entspringen danach in erster Linie einer Versammlung gleichgesinnter Individuen, die bereit vor ihrer Anstellung motiviert waren, dem Gemeinwohl zu dienen. Daraus leitet sich die Hypothese ab, dass ebenso wie es zwischen Beschäftigung im öffentlichen Dienst und traditionellen politischen Aktivitäten eine positive Beziehung gibt, diese auch in Beziehung zu politischer Online-Betätigung besteht.

Andere Forscher vertreten die Auffassung, dass die PSM-Werte von den Organisationen herrühren, in denen die Bediensteten tätig sind, dass also die Normen innerhalb des jeweiligen sozialen Milieus sein Verhalten beeinflussen.

Forscher haben herausgefunden, dass der Arbeitgeber, die Führungskräfte und die Gewerkschaften die bestimmenden Faktoren der Sozialisation am Arbeitsplatz sind. Es wurde festgestellt, dass Gewerkschaften ihre Mitglieder ermutigen, sich politisch zu betätigen, indem sie ihre Identität fördern und ihnen die notwendigen Fähigkeiten und Kenntnisse vermitteln. Die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes vermitteln ihren Mitgliedern eine Vielfalt von Werten und Haltungen, von denen nicht alle mit den PSM-Werten übereinstimmen. Obwohl die Gewerkschaftsmitglieder einen höheren Grad von Hingabe und Einsatz für das öffentliche Interesse aufweisen, zeigen sie doch ein geringeres Maß an Mitgefühl. Einer der Gründe liegt darin, dass die von den Gewerkschaften vermittelten Werte vielschichtig sind. Die Gewerkschaften mögen ihre Mitglieder ermuntern, sich ehrenamtlich zu betätigen, aber auch das Wohl ihrer Gewerkschaftskollegen vor das von Nicht-Mitgliedern zu setzen.

In Kanada haben verschiedene Akteure, inkl. der Regierung, der Public Service Commission und der Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes Warnungen an die Bediensteten herausgegeben, bei der politischen Online-Betätigung vorsichtig zu sein. Die PSM-Literatur betont, dass die Sozialisation durch arbeitsplatzbezogene Organisationen auf eine von den obigen Annahmen gesonderte Beziehung zwischen Beschäftigung im öffentlichen Dienst und politischer Online-Betätigung hindeutet. Wegen der Mahnungen zur Vorsicht im öffentlichen Dienst durch Arbeitgeber und Gewerkschaften um die Parlamentswahl 2015, wird die Hypothese aufgestellt, dass es zwischen Beschäftigung im öffentlichen Dienst und politischer Betätigung im Internet eine negative Beziehung gibt, dies vor allem bei gewerkschaftlich organisierten Beschäftigten, da diese in einem Umfeld arbeiten, in dem eine starke Organisation, welche ihr Recht, sich politisch zu betätigen, traditionell verteidigt hat,

die Warnungen ausgesprochen hat. Wichtig ist, dass Gewerkschaftsmitgliedschaft im privaten Sektor mutmaßlich nicht mit einer Verringerung politischer Online-Betätigung einhergeht, weil es dort eben keine politische Neutralität als Norm gibt.

Die gefundenen Hypothesen wurden mit den Untersuchungsdaten der Wahlstudie von 2015 abgeglichen. Das war eine Stichproben-Studie von in Kanada lebenden Wählern während der Wahlen zum Bundesparlament, die eine Anzahl verschiedener Fragen über die politischen Einstellungen und Haltungen der Bürger einschließlich ihrer Internet-Aktivitäten enthielt, wie auch Fragen zum Alter, zum Geschlecht und zur Ausbildung. Insbesondere fragt die Wahlstudie auch danach, ob die Befragten im öffentlichen oder im privaten Sektor arbeiten und ob sie zu einer Gewerkschaft gehören. Eine Erkenntnis der Studie von 2015 ist die erhebliche Ausweitung der Nutzung der sozialen Medien während der Erhebung. Facebook entwickelte sich von 430 Millionen aktiven monatlichen Nutzern 2010 zu 1,4 Milliarden in 2015. Im gleichen Zeitraum wuchs die Zahl der monatlichen Nutzer von Twitter von 30 auf 300 Millionen. Trotz dieses Vorteils

sind diese Daten mit Einschränkung zu lesen. Sie differenzieren nicht zwischen den Rangstufen der Bediensteten und sie unterscheiden nicht, ob die Bediensteten in der Bundesverwaltung, einer Provinzialverwaltung oder einer Gemeindeverwaltung arbeiten. Während öffentliche Bedienstete auf der Bundes- oder einer Provinzialebene innerhalb der administrativen Westminstertradition stehen, ist das für kommunale Bedienstete nicht notwendigerweise der Fall. Die Studie fragt auch nicht danach, ob die Befragten innerhalb eines nicht gewinnorientierten Bereichs arbeiten, die nach einigen Erhebungen andere Wertorientierungen haben als Personen in gewinnorientierten Organisationen. Abgesehen von diesen Einschränkungen stellt die auf einer umfangreichen Stichprobe beruhende Wahlstudie des politischen Verhaltens in einem der Westminstertradition folgenden Land erstmals eine empirische Untersuchung der Beziehungen zwischen den Beschäftigten im öffentlichen Sektor und deren politischer Betätigung im Internet dar.

Die sozialen Medien ändern die Art und Weise, in der wir uns regieren, in der wir unsere Angelegenheiten regeln. In letzter Zeit wurden Befürchtungen geäußert, dass die sozialen Medien den Ruf der öffentlichen Verwaltung gefährden, politisch neutral zu sein. Allerdings gibt es bisher nur wenig Forschung über die politischen Online-Aktivitäten der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes. Die Ergebnisse der logistischen Regressionsanalyse brachten eine negative Beziehung zwischen gewerkschaftlich organisiertem öffentlichem Sektor und politischer Online-Aktivität

zum Vorschein. Die Gewerkschaftszugehörigkeit hatte auch im privaten Sektor eine positive Auswirkung auf politische Offline- und Online-Aktivitäten. Die Mahnungen zur Vorsicht seitens der Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes anlässlich der Wahlen zum Bundesparlament im Jahr 2015, entspricht dies der Literatur, dass nämlich die Haltung und das Verhalten der Bediensteten von den Normen beeinflusst werden, die von den in ihrem Arbeitsumfeld tätigen Organisationen unterstützt werden. Die Ergebnisse der vorliegenden Studie werden von denen gut aufgenommen werden, die fürchten, dass die sozialen Medien dem Prinzip der politischen Neutralität schaden könnten. Politische Neutralität ist als Wert im öffentlichen Sektor Kanadas gut verankert, nicht nur in der Public Service Commission, sondern auch in den Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes. Die Resultate sind besonders ermutigend in Anbetracht der Tatsache, dass die Gewerkschaftsmitgliedschaft im privaten Sektor zurückgegangen ist, während sie im öffentlichen Sektor hoch geblieben ist. Man muss allerdings wissen, dass die Statistiken die steigende Tendenz der Regierung, sich prekär Beschäftigter, Zeitarbeiter zu bedienen, nicht abbilden, die keine Gewerkschaftsmitglieder sind. Diese Praxis birgt mögliche Gefahren, die kürzlich von der Public Service Commission benannt wurden, indem sie verlautbarte, dass die Nutzung von Zeitarbeitern abgewogen werden muss gegen die notwendige Achtung der grundlegenden Werte des Public Service Employment Act (Gesetz über die Beschäftigung im öffentlichen Dienst), nämlich das Leistungsprinzip und die Unparteilichkeit. In Anbetracht der Tatsache, dass nicht gewerkschaftlich organisierte Beschäftigte sich online politisch häufiger betätigen, ist die Tendenz der Regierungen, sich solcher Mitarbeiter zu bedienen, ein Risiko für das Image des öffentlichen Dienstes, im digitalen Zeitalter politisch neutral zu sein.

Während die vorliegende Studie über die politischen Online-Aktivitäten der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes wichtige Erkenntnisse liefert, könnten weitere Forschungen das Verständnis der Nutzung sozialer Medien im öffentlichen Dienst weiter voranbringen. Es könnten die Unterschiede im Verhalten einzelner Hierarchieebenen aufgezeigt werden. Hochrangige Beamte, die Politikern zuarbeiten, und Beamte im täglichen Kontakt mit den Bürgern sind sich vielleicht eher bewusst, dass ihre Handlungen ihren Ruf als unparteiische Bedienstete gefährden könnten, und daher online politisch entsprechend weniger aktiv. Es ist angebracht, darauf hinzuweisen, dass die vorliegende Studie Daten nutzt, die während eines Wahlkampfs anlässlich der Harperman-Affäre (s.o.) von 2015, die die politischen Aktivitäten öffentlicher Bediensteter in die landesweiten Schlagzeilen brachte. Darüber hinaus sei daran erinnert, dass die Kontrolle politischen Verhaltens in Kanada auf

Risikovermeidung und die Betonung von Werden und Berufsethik gegründet ist. Ohne eine klare Abgrenzung, welches Verhalten nun unangemessen ist, müssen die Bediensteten umso vorsichtiger sein.

Nach kürzlich stattgefundenen Wahlen in Großbritannien und Australien gab es Regierungen, Public Service Commissions und sogar Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes, die vor den möglichen Gefahren politischer Online- Betätigung gewarnt haben. Weitere Untersuchungen zu dem Verhältnis zwischen der Beschäftigung im öffentlichen Dienst und politischen Online-Aktivitäten in weiteren „Westminster“- und Nicht-Westminster-Staaten könnten weitere Erkenntnisse liefern.