

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Sighard Neckel

Die Wirkungen politischer Skandale

Gerhard Pippig

Verwaltungsskandale

Zur Korruption in der öffentlichen Verwaltung

Erwin Curdt

Wie demokratisch ist unsere Verwaltung?

Dirk Berg-Schlosser

Entwicklung der Politischen Kultur
in der Bundesrepublik Deutschland

B 7/90

9. Februar 1990

Sighard Neckel, Dipl.-Soz., geb. 1956; 1984–1989 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Soziologie der FU Berlin; seit 1990 wissenschaftlicher Mitarbeiter in einem Forschungsprojekt zur Gewerkschaftspolitik an der FU Berlin.

Veröffentlichungen u. a.: Das Stellhölzchen der Macht. Zur Soziologie des politischen Skandals, in: Leviathan, (1986) 4; (zus. mit Helmuth Berking) Der alltägliche Protest gegen das Allgemeine. Über Politik und Lebensstil, in: Merkur, (1986) 451/452; (zus. mit Jürgen Wolf) Die Faszination der Amoralität. Zur Systemtheorie der Moral, mit Seitenblicken auf ihre Resonanzen, in: Prokla, (1988) 70; (Hrsg. zus. mit Rolf Ebbighausen) Anatomie des politischen Skandals, Frankfurt 1989; (zus. mit Helmuth Berking) Die Politik der Lebensstile in einem Berliner Bezirk. Zu einigen Formen nachtraditionaler Vergemeinschaftung, in: Soziale Welt, Sonderband 7 (1990).

Gerhard Pippig, Dr. rer. publ., geb. 1952; wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaft an der Universität Bamberg.

Veröffentlichungen u. a.: Raumbezogene Lebensverwirklichung, Anlagenband zum Forschungsprojekt „Unna 2000 – Probleme von Kreisen in der Ballungsrandzone“, Speyer 1982; Bürger und Verwaltung. Einstellungen in der Bevölkerung und das Verhalten der Verwalter im Wechselspiel, in: Verwaltung und Politik in der Bundesrepublik, Stuttgart u. a. 1986; Die Verwaltung und ihr Publikum. Psycho-strukturelle Bedingungen und Klientenorientierung der öffentlichen Verwaltung, Opladen 1988.

Erwin Curdt, geb. 1939; Oberstudienrat; Studium der Geschichte und Politologie für das Höhere Lehramt; wissenschaftlicher Assistent an der TU Braunschweig (Didaktik der Geschichte); Lehrer an einem Gymnasium; seit 1984 Dezernent beim Niedersächsisches Landesinstitut für Lehrerfortbildung, Lehrerweiterbildung und Unterrichtsforschung in Hildesheim.

Zahlreiche Publikationen zu pädagogischen, sozialwissenschaftlichen und historischen Themen.

Dirk Berg-Schlosser, Dr. oec. publ., Dr. phil. habil., Ph. D./UC Berkeley, geb. 1943; seit 1985 Professor für Politikwissenschaft an der Philipps-Universität Marburg.

Veröffentlichungen u. a.: Politische Kultur, München 1972; Die politischen Probleme der Dritten Welt, Hamburg 1972; (zus. mit Herbert Maier und Theo Stammen) Einführung in die Politikwissenschaft, München 1985; (Hrsg. zus. mit Ferdinand Müller-Rommel) Vergleichende Politikwissenschaft, Opladen 1987; (Hrsg. zus. mit Jakob Schissler) Politische Kultur in Deutschland, Opladen 1987; (zus. mit Rainer Siegl) Politische Stabilität und Entwicklung, München 1988.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann, Dr. Heinz Ulrich Brinkmann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 5500 Trier, Tel. 06 51/46 04 186, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;
- Bestellungen von gebundenen Bänden der Jahrgänge 1985 und 1988 zum Preis von DM 25,— pro Jahrgang (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Die Wirkungen politischer Skandale

Im Juli 1847 schrieb der junge Friedrich Engels in einem Artikel für die englische Chartistenzeitung „The Northern Star“, der er zu dieser Zeit regelmäßig über die französische Innenpolitik berichtete: „Die englische Bühne täte besser daran, ‚The School for Scandal‘¹⁾ vom Spielplan abzusetzen, denn die größte Schule dieser Art ist tatsächlich in Paris, in der Kammer der Deputierten errichtet worden. Die Menge an skandalösem Tatsachenmaterial, das dort während der letzten vier oder fünf Wochen gesammelt und vorgebracht wurde, ist wahrlich in den Annalen parlamentarischer Diskussion ohne Beispiel . . . Hier geschehen Dinge, deren sich sogar die britischen Gauner schämen würden.“²⁾

Am Ende der französischen Julimonarchie saß Ministerpräsident François Guizot einer Regierung vor, die — nach einem Wort Tocquevilles — einer korrupten Aktiengesellschaft gleichkam, die ihre Gläubiger bestach. Das Finanzbürgertum hatte die wichtigsten Regierungsämter besetzt und sorgte nun nach der Parole „Enrichissez-vous“ (Bereichert euch!) für die Wohlfahrt der eigenen Klientel. Zu

dieser Klientel gehörte auch ein einflußreicher Zeitungsverleger, der — obwohl selbst jahrelang für seine Unterstützung der Regierungspolitik gut honoriert — eine Skandalgeschichte nach der anderen gegen die Regierung lancierte, um Guizot für weitergehende Forderungen gefügig zu machen. Auch wurde eine Veränderung der Regierungspolitik verlangt, und Guizot lehnte dies ab. Die Zeitung „La Presse“ verbreitete daraufhin, am Ende einer langen Reihe von Bestechungen habe die Regierung die Würde eines Sitzes in der Kammer des Hochadels für 80 000 Franc verkauft, ohne sich aber an ihr Versprechen auch gehalten zu haben! All dies beriet nun die Deputiertenkammer, die sich in ihrer Mehrheit hinter Guizot stellte, ihn (und damit sich selbst) politisch amnestierte und „zur Tagesordnung übergang“.

Für Engels stand außer Frage, daß Guizot die Skandale letztlich nicht überstehen könnte und er sehr bald, in ein paar Wochen schon, zurücktreten mußte. Dies tat er nicht — er wurde gestürzt, acht Monate später: durch die Revolution.

I. Skandal und Machtverfall

Die wenigsten Skandale, von denen wir wissen, endeten in einer Revolution, und auch dieser war einer, der — ähnlich der Halsbandaffäre der Königin Marie Antoinette 62 Jahre zuvor — den Sturz eines Regimes eher ankündigte, als ihn tatsächlich auszulösen. Die schlechten Ernten seit 1845 und die wirtschaftliche Depression, diverse Aufstände und der politische Ausschluß von Kleinbourgeoisie und Arbeiterklasse standen an der Wiege des 24. Februars 1848 in Paris — und nicht die Tatsache, daß sich die Herren untereinander bestachen. Und doch steuerte der Skandal seinen Teil zum Niedergang bei. Das Großbürgertum, das seit 1830 die Politik bestimmte und anderen Klassen das Wahlrecht vorenthielt, war sichtbar dabei, sich als neue politische Klasse selbst zugrunde zu richten.

In der Affäre Guizot tauchen zwar Elemente auf, die auch den Ablauf heutiger Skandale bestimmen,

doch vor allem eines scheint sich gründlich gewandelt zu haben: An den Skandal als den Vorboten einer Revolution glaubt heute keiner mehr. Eher sind wir durch die jüngsten Ereignisse in der Sowjetunion und der DDR darüber belehrt worden, daß Skandale weniger als Ursachen denn als Wirkungen von Revolutionen auftreten, wenn aufgrund geänderter Machtverhältnisse nun gesellschaftliche Mißstände und Verhaltensweisen von Politikern als skandalös definiert und dann auch verfolgt werden können, die zuvor im Schattenreich der Machtausübung stillschweigend existierten.

Wer einen „Friedensstaat“ begründet haben will und mit Hilfe verdeckter Staatsfirmen Waffen an überdies politisch verfeimte Regime verschiebt, wer sich auf das sozialistische Ideal der Gleichheit beruft und das Volkseigentum in seine privaten Taschen transferiert, der legt eine Inkonsistenz zwischen Anspruch und tatsächlichem Verhalten an den Tag, wie sie für alle Skandale typisch ist. Die in der Sowjetunion und in der DDR derzeit verhandelten Skandalfälle sind Resultate nicht einer Veränderung der Moral, sondern veränderter Macht-

¹⁾ Eine Komödie des Engländers Richard B. Sheridan.

²⁾ Friedrich Engels, Der Niedergang und der nahende Sturz von Guizot. Die Stellung der französischen Bourgeoisie (1847), in: Karl Marx/Friedrich Engels, Werke, Bd. 4, Berlin 1977, S. 183 ff.

verhältnisse. Der Politik Gorbatschows dienen sie dazu, die Bevölkerung für seine Perestroika zu mobilisieren, die Gegner im eigenen Apparat auszuschalten, den Abfluß dringend benötigter ökonomischer Werte in die dunklen Kanäle der usbekischen Baumwollmafia und anderer illegaler Korporationen zu verhindern. Daß in der DDR nunmehr zum Skandal erklärt wird, was ganz so unbekannt schon vorher nicht war, hat die Funktion, den Nachweis der moralischen Verkommenheit einem Regime gleichsam nachzuliefern, das sich ideologisch und historisch auf nichts so sehr stützte wie auf die Moral.

Über eine von drei Voraussetzungen von Skandalen verfügte man also schon: die Bindung staatlichen

Handelns an allgemeine Normen, gegen die ein konkretes Verhalten dann skandalös abfallen kann. Wenn auch das Verfassungsprivileg der kommunistischen Parteien die Normbindung der Politik ideologisch begrenzte und das Fehlen einer Gewaltenteilung eine Normkontrolle kaum zuließ, so regierte die Bürokratie doch vor dem Hintergrund moralischer Werte, die man schließlich gegen sie selbst gewendet hat.

Möglich geworden sind die Skandalkonjunkturen in der Sowjetunion und der DDR aber nur, weil nunmehr in diesen Ländern zwei weitere Faktoren erstritten worden sind, ohne die es nirgendwo Skandale geben kann: Machtkonkurrenz und Öffentlichkeit.

II. Gesellschaftliche Voraussetzungen politischer Skandale

Der Rückfall einer politischen Elite hinter die selbstgesetzten programmatischen und moralischen Ansprüche — wie sie etwa durch die Werte der Demokratie, des Humanismus, des Gemeinwohls, der Wohlfahrt oder der Gleichheit repräsentiert werden — läßt sich erst dann zum Skandal machen, wenn konkurrierende politische Gruppen in einer Gesellschaft über genügend Machtchancen verfügen, aufgrund von Normverletzungen den Fortbestand einer legitimen Herrschaft erfolgreich bestreiten zu können. Diese Machtchancen ergeben sich erst dann, wenn sich die politischen Eliten dem Votum von Wahlbürgern zu stellen haben, die über die Rechtfertigung eines Machtanspruches frei entscheiden. Machtkonkurrenten können dann dafür werben, den Herrschenden die Legitimation zu entziehen. Dafür bedarf es des freien Zugangs zu öffentlichen Medien, um skandalöse Vorfälle überhaupt bekanntzumachen. Was im Geheimen verborgen bleibt, wird kein Skandal. Dies wissen vor allem die Politiker genau, die daher keine Anstrengungen scheuen, Taten zu verbergen, von denen sie selbst annehmen, daß sie öffentlich nicht zu rechtfertigen wären. In Skandalen dokumentiert sich das Grundproblem der Rechtfertigung politischer Macht, das sich in ganz unterschiedlicher Ausprägung überall dort einstellt, wo Macht an Normen gebunden und zwischen Parteien umstritten ist.

Skandale sind damit so alt wie die Politik selbst³⁾, auch wenn sich ihre gesellschaftlichen Voraussetzungen vollständig erst in den modernen Demokratien herausgebildet haben. Schon immer waren die

Herrscher an einen sittlichen Verhaltenskodex gebunden, wenn sie nicht gerade mit nackter Gewalt regierten, und Herrschaftsansprüche jedweder Art — der erste Diener Gottes, der zuverlässige Beschützer der Gefolgschaft, der gerechte Sachverwalter der Herrschaft des Volkes, der uneigennützig Diener des Gemeinwohls zu sein — laufen nicht erst seit heute Gefahr, durch die Realität dementiert zu werden.

Wo Machtkonkurrenz vorhanden ist, schleicht sich zumeist auch eine weitere strukturelle Bedingung von politischen Skandalen in das gesellschaftliche Leben ein. Soziale Gruppen oder politische Parteien, die um die Macht konkurrieren, tun dies entweder im Namen von Werten, die zwischen allen geteilt werden und um deren beste Verwirklichung ein Wettstreit entbrennt; oder aber sie repräsentieren unterschiedliche Wertorientierungen, die miteinander konfrontiert werden. Skandale entzünden sich dann nicht allein an einem Rückfall hinter allgemeine Normen, sondern vor allem auch im *Wertkonflikt* der verschiedenen politischen Kräfte. Für die einen ist skandalös, was andere schon immer für ganz normal gehalten haben. Was als Skandal zu betrachten ist, wird damit selbst Gegenstand des politischen Streits.

Daß ein Politiker nicht versuchen darf, seinen Mitbewerber um ein Amt mit kriminellen Methoden zu ruinieren, daß der politischen Willensbildung der Parteien und der Gewissensprüfung der Abgeordneten nicht durch Schmiergelder nachgeholfen werden sollte — darüber besteht in der Gesellschaft normativer Konsens, jedenfalls darf niemand offen das Gegenteil behaupten, will er nicht selbst für einen Skandal kandidieren. Ob allerdings SS-Gräber den geeigneten Hintergrund eines Staatsaktes

³⁾ Davon legt die historische Skandalforschung Zeugnis ab, vgl. die Aufsätze zur Skandalgeschichte von Wolfgang Schuller, Herfried Münkler und Christine Landfried im Sammelband von Rolf Ebbighausen/Sighard Neckel (Hrsg.), Anatomie des politischen Skandals, Frankfurt 1989.

abgeben, der Terrorismus auch mit selbstgelegten Bomben bekämpft werden darf, es das Staatsinteresse gebietet, Waffenpläne an Südafrika zu verkaufen, ob staatliche Behörden nach Tschernobyl ihrer Informationspflicht nachgekommen sind, die Mem-

minger Abtreibungsprozesse eine richterliche Anmaßung waren — all dies sind Fragen, deren Skandalfähigkeit in der öffentlichen Meinung nicht einfach schon feststeht, sondern errungen werden muß.

III. Was ist politisch skandalös?

Will man die gesellschaftliche Bedeutung von politischen Skandalen erfassen, muß man zuerst näher bestimmen, was unter einem Skandal zu verstehen ist. Fünf allgemeine Charakterisierungen aus soziologischer Sicht sollen hier genannt werden⁴⁾:

— *Skandale sind öffentlich ausgetragene Konflikte um die Geltung sozialer Normen, verursacht durch die Enthüllung von Verfehlungen oder Normverletzungen von allgemeinem Interesse.* Skandale werden regelmäßig dann ausgelöst, wenn öffentlich bekannt wird, daß Politiker, staatliche Institutionen, Verbände, Organisationen oder Parteien Normen verletzen, für deren Gewährleistung sie selbst sich als prädestiniert bezeichnen. Hintergrund dieser Skandale sind immer normative Selbstbindungen allgemeiner oder spezifischer Natur; letztere vor allem bei gesellschaftlichen Organisationen, wenn deren besondere Wertideale, auf die sie sich berufen, durch das Handeln ihrer eigenen Funktionäre in das Gegenteil verkehrt werden. So erging es z. B. den Gewerkschaften mit den Fällen Neue Heimat und co op, die das Organisationsideal der Gemeinwirtschaft denunzierten und die Solidarnormen der Arbeiterbewegung verletzten; so erging es 1971 diversen Bundesligaclubs, die ihre Spiele kaufen ließen und damit das Gebot der sportlichen Fairneß über Bord warfen; so ergeht es Pharmakonzernen, die Pillen verkaufen, von denen man krank wird, oder kirchlichen Würdeträgern, denen unsittliches Verhalten nachgesagt wird.

— *Im politischen Raum liegt den normativen Selbstbindungen die allgemeine Verpflichtung des politischen Personals auf demokratische Verfahrensnormen zugrunde.* Dies betrifft im Kern die Trennung von privater und öffentlicher Sphäre. Das demokratische Gemeinwesen versteht sich als eines, das den privaten Interessen einzelner entzogen ist, weil dies dem Ziel des allgemeinen Wohls zuwiderliefe. Daher vergibt die Demokratie die Machtchancen politischer Ämter nur unter der Bedingung unpersönlicher Pflichterfüllung. Man mag dies für eine ganz unwahrscheinliche Konstellation halten — Tatsache ist jedoch, daß politische Amtsträger nie müde

werden, sich selbst in dieser Weise darzustellen, im Notfall durch ein Ehrenwort⁵⁾. Jede private Nutzung von Chancen, die der Souverän nur unter der Auflage privater Zurückhaltung erteilt, stellt damit einen potentiell skandalösen Mißbrauch politischer Macht dar. In diese Rubrik fällt die Korruption, der Amtsmissbrauch zum persönlichen Vorteil, die Umgehung oder die Verletzung von Gesetzen, für deren Einhaltung man selbst zu sorgen hat. Wo immer die politische Macht auf Kosten der an sie gebundenen Verfahrensregeln regiert⁶⁾, die Machtinstrumente für illegitime Vorteile mißbraucht und öffentliche Ämter für private Zwecke in Dienst nimmt, offenbaren Skandale politisch nicht legitimierbare Vorgänge, die am Geltungsanspruch des demokratischen Gemeinwesens selbst kratzen.

— *Politische Skandale sind eine Sanktionsform ungerechtfertigter sozialer Ungleichheit.* Alle Ungleichheit in unserer Gesellschaft versteht sich als solche, die — jedenfalls der Ideologie nach — auf Leistungsdifferenzen beruht. Dies betrifft die Verfügung über materielle Ressourcen, Wissen und positionale Macht (Autorität), um nur die drei wichtigsten Quellen sozialer Ungleichheit zu nennen⁷⁾. Eine Ungleichheit, die sich aus den Vorteilen ergibt, die man anderen gegenüber aus der bloßen Zugehörigkeit zu einer Gruppe, aus „Beziehungen“ erhält, vermag sich vor dem Hintergrund der offiziell geltenden Normen von Chancengleichheit und Leistungsgerechtigkeit jedoch nicht zu legitimieren. Privatleute können sich dies leisten, Politiker nicht, weil sie auch in ihrer privaten Lebensführung auf die Officialnormen verpflichtet sind. Wo sich Politiker zusammen mit anderen Spitzen

⁵⁾ Zum „Ehrenwort“ als Beispiel der Strategie, durch persönliche Verpflichtungszeichen den Eindruck unpersönlicher Pflichterfüllung zu erwecken, vgl. Helmuth Berking, Das Ehrenwort, in: R. Ebbighausen/S. Neckel (Anm. 3), S. 355—373; zu den Inszenierungsleistungen von Politikern vgl. Ronald Hitzler, Skandal ist Ansichtssache. Zur Inszenierungslogik ritueller Spektakel in der Politik, in: ebda., S. 334—354.

⁶⁾ Vgl. Andrei S. Markovits/Mark Silverstein, Macht und Verfahren. Die Geburt des politischen Skandals aus der Widersprüchlichkeit liberaler Demokratien, in: ebda., S. 151—170.

⁷⁾ Vgl. Reinhard Kreckel, Class, Status and Power? Begriffliche Grundlagen für eine politische Soziologie der sozialen Ungleichheit, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 34 (1982), S. 617—648.

⁴⁾ Vgl. Sighard Neckel, Das Stellhölzchen der Macht. Zur Soziologie des politischen Skandals, in: Leviathan, 14 (1986) 4, S. 581—605; ders., Machen Skandale apathisch?, in: R. Ebbighausen/S. Neckel (Anm. 3), S. 234—257.

der Gesellschaft (oder der Unterwelt) zu solchen informellen Gruppen versammeln, die ihnen exklusive Chancen und Erwerbsmöglichkeiten eröffnen, wo sie über Geschenke und Protektion Netzwerke knüpfen, sich Vorteile verschaffen und Aufträge entgegennehmen, die durch das Wahlvolk nicht legitimiert sind, schrammen sie immer schon hart am Skandal entlang. Erfolgreiche Skandale holen Politiker auf den Status des Privatmanns zurück, stellen, wenn auch nicht die soziale, so doch die politische Egalität wieder her.

— In Skandalen testen politische Institutionen die Geltung ihrer eigenen Normen durch exemplarische Sanktion ihrer Verletzung, ohne jedoch über die Themen, Verlaufsformen und Resultate dieser Normkontrolle allein verfügen zu können. Politische Skandale stellen also Ereignisse dar, um deren Auslösung, Themen und Abläufe verschiedene Kräfte in der Gesellschaft konkurrieren. Sie müssen als Konflikte um die Einhaltung moralischer Handlungsnormen zwischen verschiedenen Machtgruppen einer Gesellschaft verstanden werden, die ihrer Beurteilung des politischen Handelns unterschiedliche Wertmaßstäbe zugrundelegen. Skandale sind Wertkonflikte, in deren Verlauf sich um die Beurteilung der inkriminierten Handlungen oder Zustände Wertgemeinschaften oder -koalitionen herausbilden können. Erfolg ist dabei einer Wertgemeinschaft zumeist nur dann beschieden, wenn die jeweils beanspruchten Wertmaßstäbe an moralische Normen anschließen, die von keiner Seite — jedenfalls öffentlich — bestritten werden können, die betreffenden Wertmaßstäbe also in der moralischen Ordnung einer Gesellschaft hinreichend verankert sind. Moralische Ordnungen aber sind nichts anderes als die Bestimmung von Verpflichtungen und die Verwirklichung von Rechten. Beides steckt den Rahmen ab, in dem politische Herrschaft ausgeübt werden kann, sie legitimerweise noch mit Zustimmung rechnen darf.

Der Skandal ist eine Form, in der zwischen verschiedenen Machtgruppen einer Gesellschaft der aktuell geltende Rahmen moralisch verpflichtender Handlungsnormen praktisch ausgehandelt wird. Nach welchen moralischen Normen die Politik zu

gestalten sei und wieviel Abweichung von ihnen im praktischen Geschäft der Politik noch geduldet werden kann, sind typische Themen eines jeden Skandals. Konkurrierenden Machtgruppen geben sie die Chance, jene demokratische Regel aufzukündigen, nach der die politische Autorität, wenn sie durch Wahlen dazu bestimmt wurde, jedenfalls solange als legitim anzusehen ist, bis sie wiederum durch Wahlen abgelöst wurde. Wer einen Skandal ausruft, gibt damit das Zeichen der *intermittierenden Legitimitätsbestreitung* der politischen Autorität aus.

— Das Auftreten politischer Skandale wird um so wahrscheinlicher, je stärker zumindest latente politische Spannungen in einer Gesellschaft schon vorhanden und Wertkonflikte angewachsen sind. Dann nämlich haben konkurrierende Machtgruppen sehr viel größere Chancen, den Definitionskampf, ob ein Skandal überhaupt vorliegt und worin er besteht, auch gewinnen zu können. Skandalös sind ja bestimmte Vorgänge nicht schon aus sich selbst heraus. Sie müssen als solche erst typisiert werden. Dies gelingt um so eher, je stärker das skandalisierte Geschehen plötzlich und sinnfällig verdichten kann, was bis dahin als Unbehagen und Kritik an Mißständen in der Gesellschaft zwar schon vorhanden, aber noch nicht durch ein Ereignis konzentriert und gebündelt war.

Gesellschaften, in denen ein nationaler Konsens fraglos gegeben ist, kennen ebenso wenig eine Häufung politischer Skandale wie jene Gesellschaften, in denen konkurrierende Parteien kaum reelle Machtchancen haben. Wo — um nur ein Beispiel zu nennen — eine politische Opposition den Wert nationaler Verteidigung fraglos mit der Regierung teilt, wird sie Schwierigkeiten haben, Taten skandalisieren zu können, die im Namen der nationalen Verteidigung verübt worden sind. Dies erklärt z. B., warum das Versenken des Greenpeace-Schiffes „Rainbow Warrior“, bei dem ein Besatzungsmitglied getötet wurde, in Frankreich nicht zu einem wirklich großen Skandal werden konnte⁸⁾, und warum Rüstungsskandale in der Bundesrepublik erst dann nicht mehr im Sande verliefen, nachdem man am Wert der Abschreckung zu zweifeln begann.

IV. Die Skandaldichte der Politik

In der Bundesrepublik Deutschland herrscht an den Voraussetzungen politischer Skandale (Normbindung, Machtkonkurrenz, Öffentlichkeit) kein Man-

gel, aber auch nicht an den Interessen, um des eigenen Vorteils willen Normen und Öffentlichkeit zu unterlaufen. Folglich sind wir mit Skandalen nicht gerade unterversorgt. Die achtziger Jahre haben eine wahre Skandalkonjunktur hervorgerufen, der gegenüber in der öffentlichen Meinung eine mittlerweile eher lakonische Stimmung herrscht. Die Häufung von Skandalen scheint stichhaltiger Beweis für deren Wirkungslosigkeit zu sein, denn

⁸⁾ Zur „Rainbow Warrior“-Affäre und den Eigenheiten der französischen Skandalkultur vgl. Stephen E. Bornstein, *The Greenpeace Affair and the Peculiarities of French Politics*, in: Andrei S. Markovits/Mark Silverstein (Eds.), *The Politics of Scandal. Power and Process in Liberal Democracies*, New York-London 1988, S. 91–121.

warum sonst wiederholten sie sich so oft, wenn sie an den ihnen zugrundeliegenden Mißständen tatsächlich etwas änderten?

Demgegenüber will ich hier die These vertreten, daß die Zeiten, in denen Skandale nichts geändert haben, vorbei sind, weil die Zeiten, in denen sich nichts änderte, selbst vorüber sind. In den fünfziger und sechziger Jahren dieser Republik hätte es nicht weniger Anlässe für Skandale gegeben als gegenwärtig – im Gegenteil. Einige fanden auch statt, doch mit Ausnahme der Spiegel-Affäre kaum je mit wirklichen Konsequenzen. Vom Eifer des Wiederaufbaus und dem Antikommunismus als Staatsdoktrin verdeckt, konnten ehemalige Mitglieder der NSDAP ihre politischen Karrieren starten, Politiker sich von der Wirtschaft bestechen lassen, wie einige Skandale vor allem aus der Rüstungsbranche (HS-30, Starfighter, Fibag) belegten – immer mit dem Namen eines Politikers verbunden, der immerhin bis 1988 aktiv war. Öffentliches Aufsehen erregten in dieser auch sexuell verklemmten Zeit vor allem die Sittenskandale, in die „politische Saubermänner“ verwickelt waren: der Montesi-Skandal 1953 in Italien, 1961 der Profumo-Skandal in England, hierzulande die Affäre um die Bekannten von Rosemarie Nitribitt im Jahre 1957⁹⁾.

Mit Sex ist heute kaum noch einer skandalisierbar, wie zuletzt Manfred Wörner und Uwe Barschel erfahren mußten. Dafür sind in den achtziger Jahren Vorgänge in die Skandalarenen zurückgeholt worden, die lange jedenfalls mehrheitlich toleriert wurden. Beginnend 1978 mit dem erzwungenen Rücktritt des damaligen Ministerpräsidenten Filbinger bis hin zur Demission von Werner Höfer ist das Verhalten in der NS-Zeit wieder skandalfähig geworden. Auch die Anlässe jüngerer Korruptions- und Personalskandale (z. B. Flick, Spielbankaffäre in Niedersachsen, Lammers Rücktritt in Berlin) gehen in die siebziger Jahre zurück, bis sie in den achtzigern von der politischen Öffentlichkeit aufgegriffen worden sind. Vier Gründe lassen sich für das Anwachsen der öffentlichen Skandalbereitschaft nennen:

– Der Wirkungsbereich staatlichen Handelns hat sich zunehmend ausgeweitet. Der Staat organisiert die öffentliche Wohlfahrt, die Rahmenbedingungen der Ökonomie und die technische, soziale und ökologische Risikoverwaltung. Regelverstöße in all diesen Gebieten erreichen damit sehr schnell die Sphäre der skandalfähigen politischen Verantwortung. Im Resultat ist die Politik in höherem Maße als früher an gesellschaftlichen Skandalen mitbetei-

⁹⁾ In all diesen Fällen ging es zwar jeweils um gravierende Tatbestände (Mord im Montesi- und im Nitribitt-, Falschaussage vor dem Parlament im Profumo-Skandal), ihre öffentliche Aufmerksamkeit gewannen sie jedoch erst durch die erotischen Ingredienzen, die ihnen beigefügt waren. Darauf sind in der heutigen Zeit große politische Skandale nicht mehr unbedingt angewiesen.

ligt: Verstrahlte Molke, versiebt Subventionen, vernachlässigte Aufsichtspflichten werden zu typischen Anlässen, gesteigert noch durch unübersichtlich gewordene Instanzenzüge, zwischen denen die politische Verantwortung hin und her geschoben wird. Im kleinen Grenzverkehr zwischen Politik und Wirtschaft stellt sich ein *strukturelles* Problem, ist in der einen Sphäre doch verboten, was in der anderen prämiert wird: Eigennutz. Wo immer aber sich im politischen Handeln Wertesphären überlagern, ist der Skandal nicht weit. Der Druck gut organisierter Interessen auf die Politik und deren Verfilzung vor allem mit der ökonomischen Macht hat dabei nicht gerade abgenommen. Die Verschränkung politischer und ökonomischer Interessen hat die Skandalträchtigkeit staatlichen Handelns auch deshalb gesteigert, weil gleichzeitig die öffentliche Wohlfahrt reduziert worden ist. Dies weckt das Sensorium des Ungerechtigkeitsempfindens, begrenzt den Duldungsbereich der alltäglichen Korruption und läßt den Ruf nach „bürokratischer Moralität“¹⁰⁾ im allgemeinen Interesse immer lauter werden.

– Politisches Handeln hat heute einen höheren Legitimationsbedarf, weil die öffentliche Sensibilität für die Inhalte und Formen politischer Machtausübung erheblich zugenommen hat. Soziale Bewegungen und ein verbreiteter „Wertwandel“, der besser als zunehmender Wertedissens zu beschreiben ist, haben vorher selbstverständlichen Annahmen staatlicher Politik ihre Grundlage entzogen. Private Themen wurden in öffentliche transformiert (Frauenbewegung), öffentliche Themen zum persönlichen Anliegen gemacht (Ökologie, Frieden). Politische Teilöffentlichkeiten haben durch Aufklärungsarbeit die soziale Bereitschaft für Skandale erheblich gesteigert. Indem sie gesellschaftliche Themen kontrovers machen, präparieren sie fortwährend die potentiellen Anlässe für Skandale.

Unterstützt und angetrieben werden sie dabei von den kritischen Medien. Der investigative Journalismus befindet sich selten im Lager des Konformismus. Seine Arbeit wird auch in der Bundesrepublik von Bewegungsmilieus, kritischen Fachleuten und machtskeptischen Bürgern unterstützt und von einem entsprechenden Publikum getragen. Auch dies hat die Kontexte vermehrt, in denen das Handeln oder Unterlassen von Politikern skandalfähig geworden ist. Das allgemein wachsende Interesse an gesellschaftlicher Beteiligung läßt jede Form politischer Exklusivität als illegitim erscheinen, der Wert der Gleichheit gleicher Rechte hat sich mittlerweile zum Mentalitätsbestand der Gesellschaft verfestigt – das bekommen die Politiker zu spüren. Wo die Ergebnisse der Politik viele nicht mehr befriedigen

¹⁰⁾ Vgl. dazu das Schwerpunktheft der *International Political Science Review*, 9 (1988) 3, das dem Thema „Bureaucratic Morality“ gewidmet ist.

können, wächst auch die Kritik an den Verfahren und Methoden, durch die sie zustande gekommen sind. Rechtsstaatlichkeit, Verhältnismäßigkeit, „Basisnähe“, Selbstbeschränkung werden als Forderungen erhoben, jede staatliche „Sondermoral“ einer beißenden Kritik unterzogen.

— Mit der Vervielfältigung politisch kontroverser Machtlager in der Gesellschaft ist auch die Teilnehmerzahl am Definitionskampf, was ein Skandal genannt werden soll, gestiegen. Neue politische Akteure wie die GRÜNEN sind in den Institutionen präsent, verursachen dort Störungen und sind im Krisen- und Konfliktfall auf Staatsräson schwer zu verpflichten. Der politische Skandal stellt ihnen Techniken bereit, eine bisher nur minoritär formulierte Kritik an politischen Ereignissen oder Zuständen durch exemplarische Verdeutlichung zu popularisieren. Daher sind sie an der Technik des Skandals interessiert und verwenden sie für ihre Themen: Ökologie, Abrüstung, „Basisdemokratie“. Darin werden sie von relevanten Teilen der Bevölkerung normativ getragen, die nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Skandale um vergiftete Lebensmittel oder die „politische Landschaftspflege“ des Flick-Konzerns für grüne Themen und die eigene Funktionszuschreibung des „Aufpassers“ gewonnen werden konnten. Die Bereitschaft zum politischen Skandal wird dabei von einer gesellschaftlichen Entwicklung getragen, die heutzutage Enthüllungen auch in „sensiblen Bereichen“ wahrscheinli-

cher macht. In allen gesellschaftlichen Organisationen, in Firmen, Verbänden, Behörden, gehen intern die fraglosen Loyalitätsbindungen des Personals eher zurück¹¹). Regelverstöße im Binnenraum von Organisationen dringen dadurch häufiger nach „außen“ durch, wo sie dem politischen Zugriff offenstehen.

— In Zeiten einer schwieriger gewordenen Legitimationsbeschaffung setzen Politiker und Parteien immer häufiger auf die Karte einer symbolischen Politik, die mit um so größerem moralischen Aufwand („Glaubwürdigkeit“) auftritt, je tiefer man den Stachel des Zweifels im Fleisch der Bevölkerung wähnt. Sie eröffnen damit zwangsläufig selbst ein Feld, in dem über die Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit aufmerksam gewacht wird. Auch ist der hierzulande vorherrschende Typus des juristisch bewanderten Laufbahnpolitikers¹²) nicht immer dazu befähigt, mit großen Gesten und dem Stil politischer Führerschaft entsprechend umzugehen. Die Peinlichkeit in der Politik konnte so zu einem der großen Themen der Zeitkritik der achtziger Jahre werden. Die offizielle Rhetorik hat die moralische Meßlatte selbst nach oben gelegt, an der die politischen Machtträger jetzt bewertet werden. Eine Atmosphäre gespannter Erwartung und ehrlicher Freude breitet sich dadurch im Publikum aus, wenn wieder einmal die Inszenierung moralischer Vorbildlichkeit mißlingt.

V. Bleiben Skandale folgenlos?

Skandale sind zwar schon fast zu einer Institution des politischen Lebens geworden; die Leistungen, die sie erbringen, können aber nicht nach der Art eines feststehenden Rechtsinstitutes beurteilt werden. Skandale sind ein *informelles* Instrument der Normkontrolle. Ihre Wirksamkeit hängt von den gesellschaftlichen Gruppen selbst ab, die sie betreiben und beurteilen. Politische Skandale erbringen drei gesellschaftliche Leistungen: Sie erweitern und differenzieren das Wissen der Gesellschaft von sich selbst auch hinsichtlich der „abgedunkelten“ Bereiche; sie mobilisieren Werte und Normen in die Politik hinein, und sie emotionalisieren politische Konflikte; sie sorgen so dafür, daß die mobilisierten Werte auch die Tiefenschicht der Gefühle erreichen.

Die Häufung und die Themen der Skandale im letzten Jahrzehnt sind Indizien eines veränderten Wertebewußtseins in der Gesellschaft, das nicht hinreichend in der Politik angelangt ist, hier aber „schmerzhaftes Lernprozesse“ auslösen kann. Die Häufung politischer Skandale in den achtziger Jahren ist dadurch zu erklären, daß zwischen den normativen Ansprüchen an die Politik von seiten der Öffentlichkeit und den internen Maßstäben in den politischen Institutionen selbst eine Lücke entstanden ist, die durch Skandale zwar nicht geschlossen, doch sichtbar gemacht wird.

Da Skandale meist nur dort entstehen, wo schon etwas in Veränderung ist, sind auch deren Wirkungen dadurch bestimmt, ein Katalysator eines schon stattfindenden Wandels zu sein. Um so mehr sie im Publikum nicht einfach nur als Enthüllung anstößiger Verfehlungen einzelner gelten, sondern als symptomatischer Ausdruck sozialer Mißstände verstanden werden, lassen sie — jedenfalls heute — die Machtverteilung nicht unberührt. Während etwa auf dem Höhepunkt der Spiegel-Affäre die CSU bei den bayerischen Landtagswahlen im November 1962 noch 1,9 Prozent zulegen konnte und

¹¹) Vgl. Wolfgang Streeck, Vielfalt und Interdependenz. Überlegungen zur Rolle von intermediären Organisationen in sich ändernden Umwelten, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 39 (1987), S. 471—495.

¹²) Zur Typologie des heutigen politischen Personals vor dem Hintergrund ihrer Skandalfähigkeit vgl. Heinz Bude, Typen von Skandalpolitikern, in: R. Ebbighausen/S. Neckel (Anm. 3), S. 396—414.

die Parlamentsmehrheit erreichte, haben die Skandale der achtziger Jahre ihren Anteil zur Ablösung der jeweils regierenden Parteien beigetragen. In Berlin kippte 1981 der SPD-Senat unter dem Eindruck der Garski-Affäre, um dann 1989 im Windschatten ebenfalls eines Bauskandals wieder an die Macht zu gelangen. In Schleswig-Holstein wurde nach dem Barschel-Skandal die CDU vom Wähler in die Opposition geschickt, und das skandalgebeutelte Frankfurt stellte einen neuen Oberbürgermeister an die Spitze des korruptionsanfälligen Magistrats. Skandale bleiben beim Souverän zumal dann nicht folgenlos, wenn (wie in Berlin oder Frankfurt) durch die aufgedeckten Mißstände materielle Interessen der Bevölkerung selbst berührt werden, was in den genannten Fällen vor allem die lokalen Wohnungsmärkte betrifft.

Es kann jedoch nicht übersehen werden, daß die Auswirkungen von Skandalen auf das politische Bewußtsein der Bevölkerung wenig erforscht sind. Wo man hierzu Umfragen machte, sind die Ergebnisse von fragwürdiger Natur, weil das Mißtrauen gegen die Politik immer schon als ein vorurteilsbeladenes Einstellungssyndrom konstruiert wurde, das angeblich nicht reale Erfahrungen, sondern verzerrte Wahrnehmungen reflektiert. Und doch läßt sich aus den Erhebungen etwa zum Watergate-¹³⁾ oder zum Waldheim-Skandal¹⁴⁾ der Schluß ziehen, daß Skandale als Verstärker vorher schon bestehender Tendenzen wirken. Die Gegner einer skandalisierten Partei werden in ihrer Ablehnung dieser gegenüber bestärkt und für die eigenen Ziele mobilisiert, die Anhänger der Skandalpartei dagegen verunsichert, die innere Kohärenz des eigenen Lagers zersetzt sich: Auch viele der Parteigänger Waldheims würden, trotz prinzipieller Zustimmung zu seinem Verhalten, ihn nicht noch einmal wählen, weil man den ganzen Rummel satt hat. Die Reaktionen von Unentschiedenen oder „Neutralen“ spalten sich auf. Teils geben Skandale den letzten Anstoß, den Bürger brauchen, um in Wahlen die Partei zu wechseln, teils wächst ein genereller Zynismus gegenüber dem Politischen heran.

Welche Reaktionsweisen sich ausbreiten, ist weniger von den Skandalen selbst, als vielmehr von den institutionellen Konsequenzen abhängig, die aus ihnen gezogen werden. Ob sich durch einen bloßen Wechsel von Personen nur eine „Katharsis zum faulen Frieden“ vollzieht oder man einem „institutionellen Rigorismus“¹⁵⁾ zum Durchbruch verhilft,

entscheidet darüber, ob Argwohn, Zynismus und ein moralischer Partikularismus anwächst, der sich — weil sowieso alles und jeder käuflich sei — an die normativen Maßstäbe demokratischer Gemeinwesen nicht mehr gebunden fühlt.

Die Bilanz der institutionellen Skandalverarbeitung kann hier kaum überzeugen. Sicher gelingt es der Technik des Skandals bisweilen, gesellschaftlich noch Ungeregeltes in die Sphäre der Norm zu überführen: Die Gesetzgebung zur Parteienfinanzierung nach den Wogen des Flick-Skandals ist dafür ein Beispiel. Auch können aufgedeckte Skandale eine abschreckende Wirkung entfalten und eine „Korruptionsbremse“ sein, wie der amerikanische Soziologe Lawrence Sherman am Beispiel der Bestechlichkeit in amerikanischen Polizeibehörden zeigte¹⁶⁾.

Skandalangst wirkt als eine soziale Selbstkontrolle. Sie hat nach der Parteispenden-Affäre im Bundestag die Selbstamnestierung der Parteien und zuletzt im hessischen Landtag eine überaus großzügige Diätenregelung verhindert. Die höchstrichterlichen Urteile zur Parteienfinanzierung bezeugen jedoch auch eine andere, nicht untypische Strategie der Skandalbewältigung — erweckt die nunmehr ganz legale steuerliche Begünstigung von Großspenden doch den Eindruck, daß hier alte Praktiken nicht verhindert, sondern nur vor einer weiteren Skandalisierung geschützt werden sollen¹⁷⁾.

Das typische Instrument der Skandalbewältigung — der Untersuchungsausschuß — hat bisher nur dort zu einer vollständigen Aufklärung beigetragen, wo es sich — wie im Falle Barschels — um ausschließlich persönliche Verfehlungen handelte und die Verantwortung eindeutig auf eine Person übertragen werden konnte. Wurden aber Praktiken verhandelt, die mehrere Parteien, „sensible Sicherheitsbereiche“ oder die Verfilzung von Geld und Politik betrafen, obstruierte man Erkenntnisse¹⁸⁾ oder dümpelten die Ausschüsse träge vor sich hin. Dem U-Boot-Untersuchungsausschuß oder jenem zum „Atomskandal“¹⁹⁾ hätte man eine Entschlossenheit gewünscht, wie sie jetzt bei der Aufdeckung des Waffenhandels in der DDR praktiziert und von westlicher Seite dort auch heftig begrüßt wurde.

¹⁶⁾ Vgl. Lawrence W. Sherman, *Scandal and Reform. Controlling Police Corruption*, Berkeley 1978, S. 206 ff.

¹⁷⁾ Vgl. Rainer Staudhammer, B. ananen R. epublik D. eutschland? Parteienfinanzierung im Zwielicht von Korruptionsaffären und Skandalgeschichten, in: *Vorgänge*, 27 (1988) 6, S. 97.

¹⁸⁾ Wie etwa während der Ermittlungen in der Flick-Affäre, vgl. das Sondervotum zum Bericht des Flick-Untersuchungsausschusses von Otto Schily (Anlage 1 zur Bundestags-Drucksache 10/5079), oder auch bei der gegenwärtigen parlamentarischen Untersuchung der Praktiken des Berliner Verfassungsschutzes, die den „Fall Schmäcker“ betreffen.

¹⁹⁾ Vgl. etwa den langen, resignierten Artikel der journalistischen Berichterstatlerin Charlotte Wiedemann in: *die tageszeitung* vom 15. Juli 1988, S. 9.

¹³⁾ Vgl. den Literaturbericht von Siegfried Preiser, *Ganz normale menschliche Reaktionen*, in: Helmut Moser (Hrsg.), *L'Éclat c'est moi. Zur Faszination unserer Skandale*, Weinheim 1989, S. 98—117.

¹⁴⁾ Vgl. SWS-Meinungsprofile: Österreichs Skandale im Spiegel der Meinungsforschung, in: *Journal für Sozialforschung*, 26 (1986), S. 342—348.

¹⁵⁾ Vgl. Claus Offe, *Von der Selbstbildung der Parteien. Vermutungen, wie sich die Flick-Affäre auf Staat und Politik auswirkt*, in: *Die Zeit* vom 7. Dezember 1984, S. 4.

Die Instanzen der politischen Reform nach einem Skandal sind zumeist dieselben, die vorher auch an den skandalösen Vorfällen beteiligt waren. Wenn aber Politiker sich selbst kontrollieren, sind die Maßnahmen immer auch von Eigeninteressen und den Gesetzen der Parteienkonkurrenz bestimmt, die nicht unbedingt mit den Maximen eines demokratischen Gemeinwesens übereinstimmen müssen.

Auch personelle Konsequenzen lassen regelmäßig zu wünschen übrig, obwohl die Rücktrittsquote in den achtziger Jahren eher angestiegen ist. Daß ein wegen Steuerhinterziehung rechtskräftig verurteilter Politiker nach seinem vorübergehenden Sturz wieder Vorsitzender einer Bundestagspartei werden konnte, während der Finanzbeamte Klaus

Förster, der den Parteispenskandal ins Rollen brachte, nach einigen Versetzungen den Dienst quittierte, daß der ehemalige Abgeordnete Graf Kerssenbrock nach seiner Mitarbeit im Untersuchungsausschuß des Barschel-Skandals nur noch einfaches Mitglied seiner Partei ist, während ihr nach Waterkantgate zurückgetretener Chef Minister blieb und gerade wieder zum Ehrenvorsitzenden seines Landesverbandes gewählt wurde – darin kann man nicht ohne Grund selbst wiederum einen Skandal sehen. Ohne das Drohpotential jedoch, das von Skandalen ausgeht, würde auch die personelle Bequemlichkeit kaum aufgescheucht werden können. Skandale führen Konkurrenz in das Geschäft der Politik ein, was bekanntlich die Qualität verbessern soll.

VI. Ein Fazit

Skandale lösen keine Revolutionen aus und bereiten heute wahrscheinlich auch keine mehr vor. Dort aber, wo politische Institutionen daran interessiert sind, den Raum gesellschaftlicher Konflikte zu verengen, ihn in die inneren Instanzen zu verlagern, erweitern sie die Sphäre der Politik thematisch und sozial. In ihrer Häufung und in ihren Themen einem untergründigen gesellschaftlichen Wandel geschuldet, dokumentieren sich in ihnen die Veränderungen in den moralischen Erwartungen, die von der Gesellschaft an die Politik gerichtet werden. Ein politisches Institutionensystem, das in sich selbst diesen Wandel nicht mitvollzieht, läßt die Lücke zwischen den normativen Ansprüchen und der politischen Realität immer weiter auseinanderklaffen.

Ob sich – wie dies in jeder Sonntagsrede vor allem potentiell Betroffener behauptet wird – in Skandalen einfach nur die Funktionstüchtigkeit der politischen Ordnung erweist, kann daher mit Recht bezweifelt werden. Insofern Skandale normativ vorgeifen oder die Politik auf die Normen zurückholen, sind sie immer auch Krisenphänomene einer

politischen Ordnung, grelle Ereignisse im schleichenden Erosionsprozeß sicher geglaubter Legitimationen.

In Zeiten fragloser Massenloyalität, politischer Apathie und normativer Indifferenz in der Bevölkerung entstehen Skandale seltener, zielen sie zumindest auf Themen, die kaum über den immer fehlbaren Bereich persönlicher Leidenschaften hinausgreifen. Wo sie jedoch politische Routinen kritisieren, gesellschaftliche Mißstände über die Schwelle sozialer Gleichgültigkeit heben, die Geltung selbstgesetzter wohlfahrtsstaatlicher Ziele und demokratischer Verfahrensnormen anmahnen und politische Arkanbereiche in die öffentliche Diskussion ziehen, kündigen sie den Verfall alter Legitimationsmuster und das Heraufziehen neuer politischer Kräfteverhältnisse an. Skandale zeigen, daß über die Rechtfertigungsgründe politischer Macht die jeweils Regierenden nicht allein verfügen. Dies muß nicht unbedingt den Regierenden, kann aber der Gesellschaft nur förderlich sein.

Verwaltungsskandale

Zur Korruption in der öffentlichen Verwaltung

I. „Politischer Skandal“, „Verwaltungsskandal“ und „Korruption“

Auf den ersten Blick bestätigt die verstärkte Wahrnehmung von Verwaltungsskandalen die jüngsten politikwissenschaftlichen Analysen zu Skandal und Korruption¹⁾, daß nämlich für die achtziger Jahre eine Zunahme an Skandalen zu verzeichnen ist; sie zeigt zugleich eine Zunahme an öffentlichen, also zum Skandal gewordenen Korruptionsfällen. Überhaupt verweist ja die derzeitige Häufung der Publikationen zum Thema selbst darauf, daß es wohl einen aktuellen Druck zur Auseinandersetzung mit Skandalen gibt.

Die meisten jüngeren sozialwissenschaftlichen Beiträge zum Thema „Skandal“ beginnen mit der Feststellung, daß es in der Bundesrepublik keine Forschungstradition zu Skandal und Korruption gebe. Zur Erklärung dieses weißen Flecks in den Sozialwissenschaften gibt es zahlreiche Hypothesen, u. a. die, daß der Skandal nicht nur für Skandalierer, sondern auch für den Analytiker riskant sei²⁾. Inhaltliche Gründe für das bislang eher geringe wissenschaftliche Interesse³⁾ liegen aber sicherlich in der Annahme, Skandal sei etwas Triviales, und man habe es mit singulärem, sozialwissenschaftlich nicht relevantem „abweichenden Verhalten“ zu tun; die Dinge scheinen selbst-evident zu sein. Es wird kein „weitergreifender Erklärungswert“, keine Indikatorfunktion erwartet. Erst die jüngste Massierung von Skandalfällen, die scheinbare Alltäglichkeit des Skandals, zwingt nun offensichtlich verstärkt auch

Wissenschaftler dazu, sich jetzt doch auch dieses Themas anzunehmen⁴⁾: Der Skandal wird als Fokus gesehen, „in dem sich langfristige soziale Probleme verdichten, die im Skandal ‚lesbar‘ werden. Doch was erzählt uns der Skandal über die gesellschaftlichen Verhältnisse, in die er eingebettet ist?“⁵⁾

Von politischen Skandalen unterscheiden sich Verwaltungsskandale dadurch, daß das öffentliche Aufsehen erregende (wesentliches Definitionsmerkmal eines Skandals), von welchen Normen auch immer abweichende Verhalten nicht alleine politischen Akteuren zuzuschreiben ist, sondern die öffentliche Verwaltung mit dem Normverstoß direkt verbunden sein muß. Zudem führt das nicht notwendige Vorhandensein von politischen „Normabweichlern“ dazu, daß in Verwaltungsskandalen nicht nur „hohe Tiere vom Himmel fallen“, sondern durchaus untere Hierarchieebenen im Mittelpunkt stehen können (z. B. bei Polizei- und Gefängnis-, aber auch Bau-skandalen)⁶⁾.

Es geht bei Verwaltungsskandalen also nicht primär um Politikerverhalten und auch nicht um Fälle nur mit politischer Verantwortlichkeit, wengleich natürlich normabweichendes, rechtswidriges Verhalten im Verwaltungsapparat immer zugleich die Frage nach der politischen Verantwortlichkeit und

¹⁾ Vgl. Rolf Ebbighausen/Sieghard Neckel (Hrsg.), Anatomie des politischen Skandals, Frankfurt 1989, S. 7; Ulrich von Alemann, Korruption. Ein blinder Fleck in der Politikwissenschaft, paper für den 17. wiss. Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW) in Darmstadt, 12.–16. September 1988, S. 2.

²⁾ Vgl. R. Ebbighausen/S. Neckel (Anm. 1), S. 9. Daß es in den USA eine größere Tradition der politikwissenschaftlichen Korruptionsforschung als bei uns gibt, liegt nach von Alemann in der Existenz einer „blühenden Korruptionskultur“ dort begründet. Das Gefälle scheine nun jedoch nicht mehr so steil, vgl. ebd., S. 6.

³⁾ Als Ausnahmen und frühe Vorläufer sind zu nennen: Christian Schütze, Die Kunst des Skandals. Über die Gesetzmäßigkeiten übler und nützlicher Ärgernisse, München u. a. 1967; Hans Joachim Winkler, Über die Bedeutung von Skandalen für die politische Bildung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 27/68, S. 3–14.

⁴⁾ Vgl. Jürgen Bellers (Hrsg.), Politische Korruption. Vergleichende Untersuchungen, Münster 1989; Christian Fleck/Helmut Kuzmics (Hrsg.), Korruption. Zur Soziologie nicht immer abweichenden Verhaltens, Königstein/Ts. 1985; Paul Noack, Korruption — die andere Seite der Macht, München 1985; Korruption und Skandal in der Politik, in: Sozialwissenschaftliche Informationen, 16 (1987) 1; Ulrich von Alemann/Ralf Kleinfeld, Thesen zur politikwissenschaftlichen Konzeption politischer Korruption, Arbeitspapier für die Tagung „Abweichendes Verhalten in der Verwaltung“ der Sektion „Staatslehre und Politische Verwaltung“ der DVPW in Bad Herrenalb, 18.–19. Dezember 1989; Karl Otto Hondrich, Skandalmärkte und Skandalkultur, Vortrag auf dem 24. Deutschen Soziologentag in Zürich, Oktober 1988.

⁵⁾ R. Ebbighausen/S. Neckel (Anm. 1), S. 9f.

⁶⁾ Die bei Carl Böhrer/Werner Jann Verwaltungsskandale definierende Beschränkung auf Fälle mit Ministerrücktritten wird hier nicht nachvollzogen; vgl. Verwaltungsskandale, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 12/82, S. 35–52.

den daraus zu ziehenden Konsequenzen aufwirft⁷⁾.

Zur Analyse von Verwaltungsskandalen liegt mit der Arbeit von Carl Böhret und Werner Jann⁸⁾ seit längerem ein Instrumentarium vor, das in den Kategorien

- a) Organisation/Struktur,
- b) Programm/Normen,
- c) Personal und
- d) Umwelt

Untersuchungsmerkmale benennt, die beispielsweise

- a) selektive Perzeption,
- b) Zielkonflikte und Informationsüberladung,
- c) Qualifikationsdefizite, Verantwortungsscheu, Bestechlichkeit,
- d) gesellschaftlichen Druck und politische Nutzbarkeit

als Skandalmerkmale beinhalten.

Dabei geht es also nicht um soziologische oder politische Skandalanalysen, sondern um eine „inhere“ Analyse von Verwaltungsskandalen unter Einschluß der gesellschaftlichen Zusammenhänge. So wird auch hier im folgenden nicht darüber geredet, daß

- ein Skandal selten allein kommt,
- wie Skandale politisch genutzt und inszeniert werden,
- bei Skandalen immer gleiche Rollen erkennbar sind etc.⁹⁾.

Nicht Skandale oder auch Verwaltungsskandale an sich sollen im folgenden diskutiert werden; vielmehr soll das Hauptinteresse auf den Skandal-„Typus“

⁷⁾ Beispiele für unterschiedliche „Verfahrens-“ und Sichtweisen sind die BMVg-Fälle General Kießling und Minister Wörner einerseits und der Spionage-Fall der Sekretärin Lütze im BMVg 1978 mit dem Rücktritt von Minister Leber andererseits.

⁸⁾ Vgl. C. Böhret/W. Jann (Anm. 6). Die folgende Kategorisierung ist in Anlehnung an Böhret/Jann entwickelt. Als bedeutsame frühere Arbeiten sind hier auch zu nennen: Wulf Damkowski, Die blinde Bürokratie. Analyse einer Affäre – Ursachen, verwaltungswissenschaftlicher Erkenntniswert und verwaltungspolitische Konsequenzen des Giftmüllskandals in Hamburg, in: Die Verwaltung, 14 (1981), S. 219–246, und der „Rabels-Report“: Peter Rabels, Bericht des Untersuchungsführers gemäß Senatsauftrag vom 13./18. September 1979 – „Stoltzenberg-Skandal“, Hamburg 1979.

⁹⁾ Vgl. hierzu insbesondere Ronald Hitzler, Skandal: Karrierebremse oder Karrierevehikel? Inszenierungsprobleme Bonner Parlamentarier, in: Sozialwissenschaftliche Informationen (Anm. 4), S. 22–27; ders., Skandal ist Ansichtssache. Zur Inszenierungslogik ritueller Spektakel in der Politik, in: R. Ebbighausen/S. Neckel (Anm. 1), S. 334–354.

pus“¹⁰⁾ gerichtet sein, der aktuell in den Vordergrund gerückt und der weitgehend durch die oben genannte verwaltungswissenschaftliche Analysekategorie „Personal“ gekennzeichnet ist, nämlich auf persönlich „schuldhaftem“ Verhalten, individuellem „Versagen“ beruht. Dies schließt insbesondere Korruptierbarkeit ein, aber auch private Bereicherung im Amt, letztlich auch mangelnde Bereitschaft zur Übernahme von Verantwortung (fehlendes „Pflichtbewußtsein“).

Korruption im engeren strafrechtlichen Sinn der Vorteilsnahme und Bestechlichkeit bzw. Vorteilsgewährung und Bestechung (§§ 331–335 StGB) beinhaltet die Entgegennahme eines Vorteils als Gegenleistung für eine Diensthandlung (etwa der Vergabe von Bauaufträgen) oder die Unterlassung einer solchen; hiervon zu unterscheiden ist die Vorteilsnahme für eine Diensthandlung, ohne daß bei dieser pflichtwidriges Handeln zugrunde liegt, die Diensthandlung für sich also pflichtgemäß war. Das Strafrecht spricht von „Amtsträgern“ und „für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteten“, bezieht hier aber nicht nur Beamte und (Verwaltungs-)Angestellte, sondern auch „in einem sonstigen öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis“ stehende Personen ein; dies sind u. a. auch Minister des Bundes und der Länder sowie Parlamentarische Staatssekretäre (§ 11 StGB)¹¹⁾.

Korruption im weiteren Sinne meint – nicht juristisch normiert – insbesondere als „politische Korruption“ zunächst allgemein den Mißbrauch des öffentlichen Amtes zur Durchsetzung privater Interessen¹²⁾.

Bedingung für Korruption ist also die Trennung von öffentlicher und privater Sphäre, so daß übliche Tauschhandlungen innerhalb des privaten Sektors – „eine Hand wäscht die andere“ – nicht als Normabweichung und Korruption zu kennzeichnen sind. Diese Abgrenzung schließt hier auch die Thematisierung der Skandale um Coop, Neue Heimat etc. aus, was nicht verbietet, sie in einem breiteren

¹⁰⁾ „Typus“ unterstellt die Existenz einer Typologie, die wir aber leider (noch) nicht haben. Erste Ansätze hierzu – insbesondere unter Korruptionsaspekt – bei Gerald E. Caiden, Toward a General Theory of Official Corruption, in: Asian Journal of Public Administration, (1988), S. 3–26, und – insbesondere unter ethischen Aspekten – bei Andrew Dunsire, Bureaucratic Morality in the United Kingdom, in: International Political Science Review, 9 (1988), S. 179–191.

¹¹⁾ Vgl. Dreher/Tröndle, StGB-Kommentar, München 1986³⁾.

¹²⁾ Eine einheitliche Definition gibt es in der politischen Wissenschaft nicht. U. von Alemann/R. Kleinfeld (Anm. 4) resümieren, daß wegen des ubiquitären Charakters von Korruption Definitionsversuche bei raum- und zeitungebundenen Erklärungsmustern ansetzen sollten, und verweisen darauf, „daß das, was man unter Korruption jeweils versteht, aus der Perspektive der Beobachter durchweg variiert“ (S. 3).

Erklärungszusammenhang für korruptes Verhalten (etwa von Werthaltungen und beruflichem Selbstverständnis) zu berücksichtigen.

Definitionsgemäße Voraussetzung für Korruption ist also das öffentliche Amt, das Beamte nach den „hergebrachten Grundsätzen“ des Berufsbeamten-tums (Art. 33 Abs. 5 GG) u. a. zur besonderen

Treue gegenüber dem Dienstherrn, der ihn seinerseits alimentiert, und zu parteipolitischer Neutralität und Gerechtigkeit verpflichtet. Dies bedeutet, daß der Beamte nicht die Interessen einzelner, einer Interessengruppe oder einer politischen Partei denen des ganzen Volkes vorziehen darf, sondern auf das Wohl der Allgemeinheit bedacht sein muß.

II. Empirie der Korruption und Erklärungsansätze

Die „Wahrheit“ über Skandale und ein — womöglich auch noch monokausales — Modell zur Erklärung von Korruption kann selbstverständlich hier nicht vorgelegt werden. Es lassen sich aber Hypothesen aufzeigen und diskutieren, die sämtlich plausibel sein mögen — allerdings mit unterschiedlicher empirischer Absicherung. Ein so wenig anhand „harter“ Daten diskutierbares Objekt wie „Korruption in der öffentlichen Verwaltung“, das sich sehr schnell auch politisch-ideologisch besetzen läßt, verlangt wissenschaftlich einen besonders behutsamen Umgang mit Kausalannahmen.

1. Empirische Befunde

a) Empiriesplitter: Verwaltungsskandale der siebziger und achtziger Jahre

Anhand der untersuchten Verwaltungsskandale¹³⁾ läßt sich im Zeitverlauf eine Verschiebung in der Bedeutung der oben genannten verwaltungswissenschaftlichen Analyse-Kategorien feststellen: Die analysierten Skandale der siebziger und frühen achtziger Jahre¹⁴⁾ Giftmüll/Fa. Stoltzenberg Hamburg, Planung und Beschaffung des MRCA Tornado, Spionage im BMVg (Leber-Affäre), Poulain-Affäre, Gefängnissskandale, Verfassungsschutz: der Fall Traube, Bauskandale Steglitz, Gefangenbefreiung Moabit (Baumann-Sturz), Bauskandal Kun/NRW, die Schleyer-Entführung, dann

¹³⁾ Die Auflistung erhebt sicherlich keinen Anspruch auf Vollständigkeit; sie basiert auf einer Sammlung von Fallbeispielen, die der Verfasser seit 1983 an der Universität Bamberg Studenten der Verwaltungswissenschaft in einem Seminar zur Bearbeitung vorschlägt. Die weiter unten folgenden Skandalbeispiele Berlin, Frankfurt und Dortmund sind im Verwaltungsskandal-Seminar des Sommersemesters 1988 erarbeitet worden. Den beteiligten Studenten sei hier für die Mitarbeit gedankt.

¹⁴⁾ Die erstgenannten Skandale liegen auch der Arbeit von C. Böhrer/W. Jann (Anm. 6) zugrunde, die Korruption gar nicht thematisieren „müssen“: Der seinerzeit einzig einbezogene Bauskandal „Steglitzer Kreisel“ ist von Zielkonflikten und Koordinationsproblematik geprägt sowie von Problemen mangelnder Fachkompetenz. Die Autoren stellen dar, daß die untersuchten Skandale keine Anhaltspunkte für Motive persönlicher Bereicherung lieferten und kamen zu dem „vielleicht überraschenden“ Ergebnis, „daß diese Motive zumindest bei den uns bekannten Skandalen keine relevante Rolle gespielt haben“. Selbst im Fall des „Steglitzer Kreisels“ lägen dafür keine konkreten Beweise vor.

weiter Klinikum Aachen, die Affäre Wörner/Kießling und der Flick-Skandal werden im Verlaufe der achtziger Jahre ergänzt durch Umweltskandale mit dem Hintergrund der Altlastenproblematik (Bielefeld-Brake, Dortmund, Hamburg-Georgswerder), der Flugkatastrophe Ramstein, einem neuen Verfassungsschutz-Skandal: „Celler Loch“ sowie den Fällen Polizeiskandal Dortmund, Autobahnpolizei NRW, Bauskandal Berlin/Antes, Bauskandal Hamburg/UC, Bauskandal Frankfurt, Bundespostministerium/Rechnungshofwürfe (Versetzung des Oberpostpräsidenten Meyer München), Staatskanzlei Kiel: die Affäre Barschel/Pfeiffer, „Schwarzgeldklinik“ Bremen.

Während es in den „alten“ Skandalen überwiegend um Pannen, Zuständigkeits- und/oder Kontrollprobleme, Zielkonflikte in Programmen, auch um Qualifikationsprobleme von Beamten (z. B. in Gefängnissen), um selektive Wahrnehmung (z. B. durch hohe Arbeitsteilung oder auch aufgrund der Ausbildung, die prädisponiert) oder um mangelnde Kooperation bzw. die problematische Kontrolle von Dienststellen (z. B. der „Dienste“) etc. geht — also im wesentlichen um die Analyse kategorien „Organisation“ und „Programm/Normen“ —, ist die jüngste Dominanz von Verwaltungsskandalen, die wesentlich auf Merkmalen der Kategorie „Personal“ beruhen und auch Korruption beinhalten, auffällig.

Beispielhaft seien hier einige Fälle kurz dargestellt:

In Dortmund bereicherten sich Mitglieder eines Sondereinsatzkommandos — einer zivilen Einsatztruppe zur Bekämpfung der Straßenkriminalität, die vor allem nachts und in engem Szenekontakt arbeitete — bei Diebstählen am Tatort, wobei sie Kollegen „vor Ort“ wegschickten unter dem Hinweis, sie übernähmen die Sache und observierten. Neue Kollegen wurden allmählich „eingearbeitet“, z. T. mit „Geschenken“ aus der Beute nach dem Motto „mitgegangen — mitgefangen“. Kam es dennoch zu Beschwerden jüngerer Kollegen, so wurden deren Einwände von den Vorgesetzten bagatellisiert, in einem Falle sogar eine Meldung auf dem Dienstwege vom Vorgesetzten zurückgehalten.

Zielkonflikte zwischen „Kameradschaft“ und dienstpflichtgemäßem Verhalten entstanden. Die Einheit war auf sich allein gestellt und relativ unkontrolliert — ein Verwaltungsskandalmerkmal, das aus Skandalen um die „Dienste“, die ja aufgabengemäß relativ unkontrolliert operieren, bekannt ist. Erst aufgeschnappte Kantinengespräche und die daraufhin eingeschaltete Kripo eines Nachbarbezirks brachten den Fall ins Rollen.

Ebenfalls in NRW betätigten sich Autobahn-Polizeibeamte bei Kontrollen gegenüber Lkw-Fahrern als moderne Wegelagerer, die sich bei entsprechendem Entgegenkommen großzügig zeigten.

Daß berufsethische Grundlagen auch außerhalb des öffentlichen Dienstes korruptes Verhalten nicht immer verhindern, zeigen nicht nur die Fälle Coop und Neue Heimat, sondern auch die Beispiele des Stuttgarter Caritas-Direktors, der die Caritas als hochgeachteter Sozial-Manager um 3,3 Millionen DM brachte, auf Kosten seines Verbandes einen „geradezu ausschweifenden Lebenswandel“ führte und Zeugnisse, Gutachten und Belege fälschte¹⁵⁾, aber auch der im Antes-Skandal beschuldigte Berliner Pfarrer, der sich — so der Verdacht der Untreue — als Gegenleistung für zu viel geordnete Gehwegplatten zur Pflasterung von Fried- und Kirchvorhöfen im Wert von 150 000 DM einen Pkw der Marke Jaguar leistete¹⁶⁾.

In Bremen kassierte wohl der langjährige Verwaltungsdirektor des Klinikums („Schwarzgeldklinik“): Mißwirtschaft, aber auch Bestechung und Schmiergelder werden im Parlamentarischen Untersuchungsausschuß verhandelt¹⁷⁾.

Der „Berliner Sumpf“ ist gekennzeichnet durch die enge Verquickung von politischem, ökonomischem, kriminell und administrativem Bereich, bei der — unter Einbeziehung insbesondere eines Beamten, der dem Skandal seinen Namen gab — für Bauaufträge großzügige Spenden für die CDU erfolgten. Aber es ging auch um „persönliche“ Korruption im Amt¹⁸⁾.

In Hamburg drohte 1987 ein weiterer Bauskandal, ein „Zwillingsbruder“ des Berliner Antes-Skandals, wie die Grün-Alternative Liste (GAL) offensichtlich verfrüht ahnte; eine anonyme Anzeige beim Bau-Senator, seit Jahren seien zwei Beamte der Bauverwaltung für das Decken von Preisabsprachen und Scheinrechnungen beim Bau eines Bettenhauses der Alsterdorfer Anstalten geschmiert worden. Zu einem „echten“ Skandal ist es aber hier nicht gekommen — lediglich der Landes-

rechnungshof hat Unzulänglichkeiten festgestellt¹⁹⁾. Dagegen kam es bis Mitte 1988 zum Universitätsklinik-Skandal Eppendorf, so daß Hamburg doch seinen Schmiergeldskandal der achtziger Jahre hatte: Gegen 44 Bedienstete von Behörden wurde Anfang 1987 ermittelt nach Selbstanzeige eines mit Wartungsaufträgen beauftragten Unternehmers²⁰⁾.

Ebenfalls auf Anzeige eines Unternehmers kam der Frankfurter Bauskandal ins Rollen: Die lange zurückreichende Bestechungspraxis flog auf, als ein Unternehmerehepaar bei der Vergabe von Aufträgen nicht mehr berücksichtigt wurde, da ihm die Forderungen der Beamten zu hoch waren.

In Frankfurt fürchtete die Presse, einige Ämter der Stadtverwaltung seien zeitweilig personallos, da die meisten Mitarbeiter der Korruption beschuldigt und angeklagt seien. Insgesamt wurde bis Februar 1989 gegen 380 Personen ermittelt, davon 239 städtische Bedienstete, elf Ämter waren korruptionsbetroffen²¹⁾. Gegenüber anderen Bauskandalen zeichnet sich dieser Fall dadurch aus, daß hier auch Gelder für gar nicht erbrachte Leistungen flossen, und daß in der Verwaltung ferienjobbende Beamten-Kinder von der Bauwirtschaft formal eingestellt und bezahlt wurden — letztlich aus öffentlichen Geldern. Der Justiz erschien bemerkenswert, daß durchweg kein Unrechtsbewußtsein bei den Beamten und Angestellten der Stadtverwaltung vorlag, so daß nur ein einziger Beamter wegen Reumütigkeit mit mehr Milde rechnen konnte²²⁾.

In der Oberpostdirektion (OPD) München ist es „hausintern“ (durch den OPD-Präsidenten Meyer) zur Aufdeckung von Korruption gekommen, das Ministerium habe höhere Beamte reingewaschen, die für falsche Abrechnungen und Manipulationen von Ausschreibungen einer Baufirma verantwortlich seien. Diese Kooperation zwischen der Firma und den Beamten habe der Post einen Schaden von 1,3 Millionen DM eingebracht. Seine Ermittlungen führten zur Versetzung von OPD Präsident Meyer²³⁾.

Darüber hinaus lassen sich hier solche Fälle miteinbeziehen, die — in Abweichung zur obigen engen wie weiten Definition — mit dem Begriff „politische Korruption“ zu kennzeichnen sind: nämlich dienstrechtswidriges, dienstliches Tätigwerden für Partezwecke (z. B. Staatskanzlei Kiel). Dies mag

¹⁵⁾ Vgl. Die Zeit vom 20. Mai 1988: „Sich selbst zum Wohle“.

¹⁶⁾ Vgl. Der Spiegel, Nr. 4/1987, S. 91.

¹⁷⁾ Vgl. Frankfurter Rundschau vom 9. August 1988: „Für Dienststreifen Geld im ‚armen‘ Klinikum“.

¹⁸⁾ Vgl. Michael Sontheimer in Die Zeit: vom 31. Januar 1986: „Das ist der Berliner Sumpf. Eine Chronique scandaleuse mit offenem Ausgang“.

¹⁹⁾ Vgl. Der Spiegel, Nr. 6/1987, S. 107.

²⁰⁾ Vgl. Götrik Wewer, Korruption in der deutschen Verwaltung? Explorationen in abseitigem Gelände, in: Hamburger Institut für Politikforschung und Politikberatung, Diskussionsbeiträge 3/1989, S. 29.

²¹⁾ Vgl. Frankfurter Rundschau vom 11. Februar 1989: „Es werden immer neue Korruptionsfälle bekannt“.

²²⁾ Vgl. Frankfurter Rundschau vom 28. Januar 1989: „Gericht honoriert Einsicht eines korrupten Beamten“.

²³⁾ Vgl. Bericht der Illustrierten Stern laut Frankfurter Rundschau vom 16. Februar 1989: „Postminister Vertuschung von Skandal vorgeworfen“.

geschehen um der beruflichen Karriere willen oder einfach aus politischem Opportunismus.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß es bei den jüngeren Verwaltungsskandalen häufig um Fehlverhalten einzelner Beamter geht. Der Frage, ob auch tatsächlich eine Zunahme von Korruption in der öffentlichen Verwaltung nachweisbar ist, soll im folgenden zum einen anhand gerichtsstatistischer Daten, zum anderen im Zusammenhang mit der Darstellung von Hypothesen zur Erklärung des Verhaltens und jeweils anhand eines Rückgriffs auf die skizzierten Fallbeispiele nachgegangen werden. Schließlich wird nach der Bereitschaft zur Korruptierbarkeit innerhalb gesellschaftlicher und beruflicher Werthaltungen gefragt, da hier nicht einfach nur „Geldgier“ unterstellt werden kann.

b) Kriminalistische Daten

Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes²⁴⁾ ist im Zeitraum 1982 bis 1987, also in sechs Jahren, insgesamt gegen 392 Personen eine Hauptverhandlung wegen Vorteilsnahme und Bestechlichkeit eröffnet und abgeschlossen worden. Dabei kam es in 240 Fällen zu Verurteilungen. Bei einer Beschäftigtenzahl des öffentlichen Dienstes von etwa 4,6 Millionen kann man angesichts eines Jahresdurchschnitts von 40 Verurteilungen kaum von dramatischen Ausmaßen der Korruption in der Bundesrepublik Deutschland sprechen, auch wenn natürlich eine Dunkelziffer zu berücksichtigen ist. Die Zahl der abge- bzw. verurteilten privaten Korruptierer ist etwa drei- bzw. viermal so hoch wie die der bestochenen oder der Vorteilsnahme verdächtigten bzw. für schuldig befundenen Amtsträger²⁵⁾.

Nach den Ergebnissen einer kriminologischen Untersuchung für den Zeitraum 1976 bis 1985²⁶⁾ lassen sich Aussagen über die im wesentlichen betroffenen Bereiche der öffentlichen Verwaltung und die Höhe der materiellen Vorteile machen. Nach dieser Untersuchung bezieht sich die Mehrzahl der Fälle auf Kontroll- und Baubehörden (37,4 Prozent bzw. 14,4 Prozent). Umgekehrt ist branchenspezifisch das Baugewerbe mit 39,5 Prozent vor allen anderen Gewerben deutlich am stärksten „vertreten“. Hinsichtlich der „Partner“ der Beamten auf der Klient-

tel-Seite zeigt sich, daß neben „allgemeinen Staatsbürgern“ (insbesondere im Bauwesen, im Rüstungssektor sowie im Bereich der Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen) mit einem 45,6-Prozentanteil leitende Angestellte und geschäftsführende Gesellschafter sehr stark in Korruptionsfälle verwickelt sind.

Drei Viertel der materiellen Vorteile der Amtsträger entfallen auf Geld-, ein Viertel auf Sachleistungen (Pkw, Bauleistungen, Eintrittskarten). Bei geldmäßiger Vorteilsnahme entfallen Beträge von mehr als 50 000 DM auf nur 2,8 Prozent, Beträge unter 1 000 DM auf 41,2 Prozent der Amtsträger²⁷⁾.

Leider lassen weder die genannten Daten des Statistischen Bundesamtes noch die der kriminologischen Untersuchung für einen längeren Zeitraum Aussagen über die quantitative Entwicklung von Korruptionsdelikten zu. Hier steht also ein Vergleich mit Daten der fünfziger und sechziger (und der späten achtziger) Jahre aus.

Die statistischen Daten rechtfertigen jedenfalls nicht die journalistische Kennzeichnung der achtziger Jahre — gegenüber z. B. den siebziger Jahren als Jahre der Bewegungen und Basiserfahrung²⁸⁾ — als Jahre der Skandale des korrupten Verhaltens im Staatsapparat. Aber es gibt durchaus die aktuellen Empirie-Splitter, die Hinweise auf eine andere Realität sind, die eher den Alltagserfahrungen entsprechen und die man in der Presse, auch in Parlamentarischen Untersuchungsausschüssen findet.

2. Verbreitete Kausalannahmen: „Verwaltungsexpansion“ und „Verrechtlichung“, „Partei-politisierung“ und „Ämterpatronage“, „Wertewandel“ und „Verfall der Berufsmoral“

Es ist zunächst noch einmal daran zu erinnern, daß Korruption nicht in den achtziger Jahren „erfunden“ worden ist, wenn sie diese Jahre auch in besonderer Weise zu prägen scheint — insbesondere, wenn man nicht nur auf die öffentliche Verwaltung schaut. Auf den ubiquitären Charakter von Korruption, den historischen²⁹⁾ wie auch den internationalen³⁰⁾ Aspekt soll hier jedoch nicht näher eingegangen werden. Die Beispiele Sowjetunion und jüngst

²⁴⁾ Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 10 (Rechtspflege), Reihe 3 „Strafverfolgung“ und Reihe 1 „Ausgewählte Zahlen für die Rechtspflege“, zitiert bei: G. Wewer (Anm. 20), S. 13 f.

²⁵⁾ Es werden also auch häufiger Beamte nach den Entscheidungen der Gerichte unberechtigt angezeigt als private Korruptierer.

²⁶⁾ Vgl. das Forschungsprojekt zu den Erscheinungsformen, dem Umfang und den Fragen der „Bekämpfung“ der Wirtschaftskriminalität, in dem auch die Korruption in der Bundesrepublik untersucht wurde: Karlhans Liebl, Das Ausmaß der Korruption in der öffentlichen Verwaltung. Ergebnisse einer empirischen Untersuchung. Vortrag auf dem Symposium „Abweichendes Verhalten in der öffentlichen Verwaltung“ der DVPW-Sektion „Staatslehre und Politische Verwaltung“, Bad Herrenalb, 18./19. Dezember 1989.

²⁷⁾ Vgl. K. Liebl, ebd., S. 3 f.
²⁸⁾ Vgl. R. Ebbighausen/S. Neckel (Anm. 1), S. 7.
²⁹⁾ Eine frühe historische Betrachtung von Korruption liegt vor mit der Untersuchung von Jacob van Klaveren, Die historische Erscheinung der Korruption in ihrem Zusammenhang mit der Staats- und Gesellschaftsstruktur betrachtet, in: Vierteljahresschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, 44 (1957), S. 298–324; historische Beiträge finden sich auch in R. Ebbighausen/S. Neckel (Anm. 1).
³⁰⁾ Auf die Internationalität des Untersuchungsgegenstandes verweisen die Arbeiten von A. Dunsire und G. E. Caiden (Anm. 10) ferner Arnold J. Heidenheimer, Political Corruption. Readings in Comparative Analysis, New Jersey 1978.

die DDR zeigen, daß in nicht offenen Gesellschaftssystemen, in denen es keine oder nur „von oben“ inszenierte Skandale gibt, durchaus ebenfalls Korruption vorhanden ist³¹⁾. Sie hat in totalitären Regimen — in denen die die Korruption definierende Trennung von privater und öffentlicher Sphäre gar nicht greift — sogar strukturellen oder „systemischen“ Charakter; der einzelne kann sich ihr gar nicht entziehen³²⁾; sie ist sogar Ventil und einzige Chance für Nichtprivilegierte.

Solange allerdings keine Öffentlichkeit existiert, kann die reinigende, unter Umständen sogar reformerische Funktion eines Skandals nicht zum Tragen kommen. Daß es Korruption zuweilen „schwerfällt“, auch in offenen, demokratischen Gesellschaftssystemen zum Skandal zu werden, zeigt der Polizeiskandal Dortmund: Verselbständigte und relativ unkontrollierte Einheiten lassen unter Hinweis auf „Nestbeschmutzung“ und Kameradschaftlichkeit, die dann zum normativen Zielkonflikt mit dienstpflichtgemäßem Verhalten führt, kein „Verpfeifen“ zu — Voraussetzungen z. B. auch der Skandale in Kiel wie in der Bauverwaltung Frankfurt.

Den Mangel an Skandalen kompensieren Angehörige nichtoffener Systeme in Form einer hohen Kultur des politischen Witzes, der dem Publikum ähnliche Möglichkeiten des Zugangs zu Unterdrücktem, gesellschaftlich Verdrängtem bietet: Daß Skandale „unter autoritären Regimen offiziell nicht zugelassen sind, ist wohl der Hauptgrund dafür, daß in diesen Systemen der politische Witz zu einer . . . unerreichbaren Blüte gelangt“³³⁾. Insofern ist für die DDR — so wie es heute aussieht — mit einer rapiden Verschlechterung des Witzniveaus zu rechnen³⁴⁾.

a) „Verwaltungsexpansion“ und „Verrechtlichung“

Unter Korruptionsaspekt wird mit diesen Begriffen die These aufgestellt, daß die öffentliche Verwaltung in immer breitere Bereiche des Alltags eindringt und der Staat immer mehr Bereiche normativer Regelung unterwirft. Die Kontakt- und damit die Konfliktbreite nehme zu, andererseits versuche auch eine größere Anzahl betroffener Bürger, sich auch mit nicht legalen Mitteln den Regelungen zu entziehen. Es ist allerdings nicht nachzuweisen, daß eine große „Regelungsdichte“ in den Staaten mit

³¹⁾ Beispiele für die fehlende Kontrolle nichtoffener Systeme liefern in gewisser Weise auch die Skandale um Coop und die Neue Heimat.

³²⁾ Vgl. G. Wewer (Anm. 20), S. 5.

³³⁾ So Klaus Laermann, Die gräßliche Bescherung. Zur Anatomie des politischen Skandals, in: Kursbuch, (1984) 77, S. 162.

³⁴⁾ Umgekehrt nehmen — allerdings nur „gute“ — Untersuchungsausschüsse etwas von der Lust, der Freude über den Genuß, die Macht bliamiert zu sehen, indem das „System“ den Skandal „vereinnahmt“.

dem dichtesten Netz an Rechtsvorschriften auch zu einem besonderen Ausmaß der Korruption führte³⁵⁾.

b) „Parteipolitisierung“ und „Filz“

Ein Beispiel für „politische Korruption“, der Korrumpierung von Beamten durch Politiker und Parteien liefert zweifelsfrei „Waterkantgate“: die Affäre Barschel/Pfeiffer. Der parlamentarische Untersuchungsausschuß in Kiel „mußte mit Entsetzen feststellen, daß der Regierungschef des Landes seine Macht . . . mißbraucht hat und daß einige Mitarbeiter in Regierung und CDU teils bewußt Beihilfe, teils unkritisch Hilfsdienste geleistet haben . . . Teile der Staatskanzlei und die Presse- und Informationsstelle der Landesregierung wurden widerrechtlich zur Wahlkampfführung für den CDU-Spitzenkandidaten mißbraucht.“³⁶⁾ Hier geht es also nicht um Probleme der Verselbständigung der Bürokratie gegenüber der politischen Führung und fehlende Steuerung, sondern um „Übersteuerung“ des Apparates durch die politische Führung³⁷⁾. Dabei ist festzuhalten, daß nicht alleine der Medienreferent, sondern auch Beamte und andere Angestellte parteipolitisch „beschäftigt“ worden sind³⁸⁾. Es handelt sich also beim Kieler Beispiel um einen eindeutigen Normverstoß³⁹⁾. Der allgemeine Vorwurf der Parteipolitisierung der öffentlichen Verwaltung wird jedoch nicht als Skandal, sondern als alltägliche Praxis thematisiert: Parteien würden versuchen, parteifrei konzipierte Institutionen wie die öffentliche Verwaltung (nebst Rundfunkanstalten, Wissenschaft, Rechtsprechung) „gleichzuschalten“⁴⁰⁾. Der „Berliner Sumpf“ um Baustadtrat Antes, der dem Skandal seinen Namen gab, weist allerdings die Deckung der Machenschaften durch Beamte derselben Partei aus — schließlich

³⁵⁾ Vgl. hierzu G. Wewer (Anm. 20), S. 24 f.

³⁶⁾ Bericht des parlamentarischen Untersuchungsausschusses zur Aufklärung von eventuell rechtswidrigen Handlungen und Unterlassungen des Ministerpräsidenten Dr. Barschel, der Mitglieder, Mitarbeiter und Helfer der Landesregierung gegen zum 11. Landtag kandidierende Parteien und ihre Repräsentanten, Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drucksache 11/66 vom 5. Februar 1988, S. 1.

³⁷⁾ Vgl. Hans-Ulrich Derlien, Verwaltung zwischen Berufsbeamtentum und Parteipolitik: Personalrekrutierung und Personalpatronage im öffentlichen Dienst, in: Politische Bildung, 21 (1988), S. 57.

³⁸⁾ Vgl. hierzu im einzelnen den Bericht des parlamentarischen Untersuchungsausschusses (Anm. 36), S. 101–111.

³⁹⁾ In jüngster Zeit war den Medien zu entnehmen, daß von der Opposition in NRW und Hamburg Vorwürfe an die jeweilige Regierung hinsichtlich der Personalpolitik der Staatskanzlei bzw. — im Falle Hamburg — der parteipolitisch ausgerichteten dienstlichen Tätigkeit von Beamten dieser Dienststelle erhoben werden; in NRW wirft die CDU der Landesregierung inzwischen gar insgesamt vor, nicht mehr zwischen Partei und Staat zu trennen (Bericht über die Haushaltsdebatte 1990 in der Rheinischen Post vom 15. Dezember 1989).

⁴⁰⁾ So Hans Herbert von Arnim, Politische Parteien, in: Die Öffentliche Verwaltung, 38 (1985), S. 597.

ging es in Berlin auch um die Beschaffung von Geldern für die Partei.

Wieweit die als weit über die Verfassungsnorm des Art. 21 Abs. 1 GG hinausgehend beschriebene Einflußnahme der politischen Parteien auf „partei-frei konzipierte Institutionen“ über „Verfälschung“ — in Berlin war der „rote Filz“ politisch-publizistischer Vorläufer des „schwarzen Sumpfs“ — tatsächlich geht und „wesentlich“ zu Erscheinungen der Korruption beiträgt, ist hier jedoch kaum zu entscheiden.

c) „Ämterpatronage“

Dieser viel diskutierte Sachverhalt, der die Versorgung von Parteimitgliedern mit beruflichen Positionen im öffentlichen Dienst durch die politischen Parteien meint und zugleich im Zusammenhang mit dem Vorwurf der „Parteipolitisation“ der öffentlichen Verwaltung steht, läßt sich typischerweise nicht anhand eines Skandalbeispiels diskutieren. Diesen Mangel beklagen auch diejenigen, die das Ausmaß wissenschaftlich anprangern. Man behilft sich mit der Nennung von Einzelfällen und der Darstellung des umfangreichen (Anklage-)Schrifttums zum Thema, dessen immense Quantität aber das Fehlen empirischen Materials letztlich nicht ersetzen kann. Denn die Darstellung von Einzelfällen vermag natürlich nichts auszusagen über das tatsächliche Ausmaß dieser allerorten diskutierten Rekrutierungs- und Beförderungspraxis⁴¹⁾ — und schon gar nichts über die wirklichen Effekte auf die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung⁴²⁾.

Im Zusammenhang mit Korruption ist Ämterpatronage von Bedeutung, weil mit einer gewissen Plausibilität von Personen, die nicht auf dem normalen Rekrutierungswege der Auswahl nach Leistung in ihr Amt gekommen sind — sofern ihnen dies bewußt ist — befürchtet werden kann, daß sie für Einflüsse von außen zugänglicher sind als andere Beamte, nicht zuletzt für private wie politische Einflüsse aus dem Umfeld der „Patronierer“: „Wer befördert, befiehlt.“⁴³⁾

Zum anderen wird hinsichtlich Patronage als Beförderungspraxis befürchtet, daß eine derartige Perso-

nalpolitik lähmend und leistungshemmend auf den gesamten Apparat wirkt, da andere Mitarbeiter keine Beförderungschancen sähen. Darüber hinaus wird aus dem bei Ämterpatronage unterstellten Verstoß gegen das Leistungsprinzip auch ein Defizit an Arbeitsleistung und damit sogar ein Vermögensdelikt und zugleich der Tatbestand der Untreue abgeleitet⁴⁴⁾. Für die Förderer kann es langfristig natürlich gefährlich werden, wenn „Parteibuchbeamte“ — ein belasteter (Kampf-)Begriff der Weimarer Republik, mit dem die Nationalsozialisten zur angeblichen Wiederherstellung des Berufsbeamtentums aufriefen — den sachlichen Anforderungen an einen Beamten nicht gewachsen sind. Lassen also Vorgesetzte in der öffentlichen Verwaltung tatsächlich in bemerkenswertem Umfang die Einstellung leistungsunfähigen Personals in ihrer Dienststelle zu, was letztlich auf sie selber zurückfällt? Auch dies ist empirisch nicht belegt und wohl auch schwer belegbar.

Trotzdem: „Die Spatzen pfeifen es von den Dächern!“⁴⁵⁾ Eine gewisse Plausibilität der Zusammenhänge, die hier aufgezeigt wurden, ist sicherlich gegeben. Aber was können wir über das Ausmaß dieses vielbeklagten Phänomens aussagen?⁴⁶⁾ Auch über seine tatsächliche Bedeutung für Korruption läßt sich wohl wissenschaftlich derzeit nichts Verifizierbares sagen.

d) Veränderungen in den gesellschaftlich dominanten Werthaltungen

Bei der Thematisierung „abweichenden Verhaltens“ stellt sich zunächst die Frage, wovon das inkriminierte Verhalten abweicht. Daß bei Korruption gegen Gesetze verstoßen wird, steht außer Frage. Anders stellt sich die Frage offenbar bei sozialen Werthaltungen⁴⁷⁾: Weicht hier korruptiertes wie korrumpierendes Verhalten tatsächlich (noch) von vorherrschenden Werthaltungen ab? Die Standards haben sich offensichtlich verschoben, wenn man feststellen muß, daß das Motto: „Eine Hand wäscht die andere“ offenbar ein gesellschaftlich akzeptiertes und weit verbreitetes Prinzip ist. Und in der Tat zeigt die Skandalempirie, daß dieses Verständnis

⁴¹⁾ So bei Werner Schmidt-Hieber, Strafbarkeit der Ämterpatronage, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 9 (1989), S. 558—562.

⁴²⁾ Zitat aus einer Broschüre des Deutschen Beamtenbundes, zit. bei Manfred Wichmann, Parteipolitische Patronage, Frankfurt 1986, S. 33.

⁴³⁾ Die anderen bei M. Wichmann als Beleg für das Ausmaß von Ämterpatronage angeführten empirischen Daten beziehen sich auf subjektive Wahrnehmungen von Befragten zur Karrierebedeutung von Parteimitgliedschaften (ebd., S. 29—45).

⁴⁴⁾ Im folgenden werden die Begriffe „Werthaltungen“ und „berufliche Einstellungen“ parallel verwendet, da berufliche Einstellungen hier als Dispositionen, also als verhaltensrelevant betrachtet werden, was im Rahmen dieser Arbeit nicht ausgeführt werden kann. Es wird ein Kontinuum von „nicht verhaltensrelevant“ bis „verhaltensrelevant“ zugrunde gelegt, auf dem Meinungen und Attitüden als weniger, Einstellungen als Dispositionen und Werte dagegen als hoch verhaltensrelevant definiert werden.

⁴¹⁾ Das betrifft insbesondere die Kommunalverwaltung; hinsichtlich der Ministerialbürokratie ist die Diskussion zurückhaltender, hier und da wird von „Beförderungproblemen“ erzählt; zudem gibt es besonders „sensible“ Bereiche, aber nach dem Volksmund auch „Spielplätze“, die den Parteien zur Verfügung gestellt werden.

⁴²⁾ Vgl. hierzu Hans-Ulrich Derlien, Die Regierungswchsel von 1969 und 1982 in ihren Auswirkungen auf die Beamtenelemente, in: Heinrich Siedentopf (Hrsg.), Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung, Baden-Baden 1989, S. 171 f.; ders., Soziale Herkunft und Parteibindung der Beamtenschaft, in: Verwaltung und Politik in der Bundesrepublik, Stuttgart u. a. 1986, insbes. S. 122—128.

⁴³⁾ Theodor Eschenburg, Staat und Gesellschaft in Deutschland, o. O. 1963, zitiert bei Hans Herbert von Arnim, Ämterpatronage durch politische Parteien, in: Die Personalvertretung, 24 (1981), S. 131.

dem der Bestechlichkeit beschuldigten Beamten entspricht: Sie zeigten nämlich selbst vor Gericht kein Unrechtsbewußtsein, wie das Beispiel Frankfurt belegt.

Mit diesem Hinweis ist zugleich die soziologische Dimension angesprochen: Es gibt einen sozialen Wandel, innerhalb dessen sozio-ökonomische und politische Veränderungen stattfinden, Gesellschaft sich verändert. Über den Wertewandel werden Soziologen sicherlich noch lange streiten; über eines herrscht jedoch wohl Konsens: daß eine stärkere Hinwendung zu persönlichen Zielsetzungen, zu selbstgesetzten Zwecken konstatierbar ist. In „negativer“ Interpretation haben wir es mit einer Orientierung ausschließlich an den eigenen Interessen und einem Verfall der Leistungsethik zu tun⁴⁸⁾. Trifft dies zu, so hat es heute die Berufssphäre allgemein schwer, Mitarbeiter an die Organisationsziele aufgrund eigener Bedürfnisse und Werthaltungen und nicht aufgrund von negativen oder positiven Sanktionen zu binden. Es gibt hier also eine Überschneidung mit dem Skandalanalyse-Sektor „Umwelt“, nämlich den gesellschaftlich vorherrschenden Werten, mit denen der Beamte wie jeder Bürger konfrontiert ist.

e) Verlust traditioneller beruflicher Werthaltungen (Beamtenethos)

Der Verlust beruflicher Werthaltungen — hier des traditionellen Beamtenethos — erscheint so als Teil gesamtgesellschaftlicher Wertverlagerungen. Diese Frage nach dem Verfall, vorsichtiger: nach den Veränderungen beruflicher Werthaltungen ist ja keineswegs neu⁴⁹⁾. Bereits Theodor Eschenburg sah zu Beginn der sechziger Jahre im Verlust des traditionellen Beamtenethos eine Gefahr für die Integrität des Beamtentums bei gleichzeitiger Zunahme der Gelegenheit: dem Wegfall von Hemmungen auf seiten der Wirtschaft⁵⁰⁾.

Man kann wohl davon ausgehen, daß heute berufsethische Werthaltungen nicht mehr, zumindest nicht mehr in einem bestimmten „notwendigen“ Umfang da sind, wenn sicherlich auch früher das Verhalten nicht immer dem klassischen Ethos entsprochen hat. Das klassische Beamten-Ethos ist nir-

gendwo allgemein akzeptiert und gültig definiert. Es läßt sich wohl kurz und am ehesten konsensfähig mit dem Begriff „Pflichtgefühl“ kennzeichnen, der positiven Einstellung nämlich zur Pflicht zu besonderer Treue gegenüber dem Dienstherrn und dem Gemeinwesen, die sich aus den „hergebrachten Grundsätzen“ des Berufsbeamtentums ergibt. Hieraus ist eine besondere „Dienstgesinnung“ abzuleiten, die darüber hinaus mit Begriffen wie Korrektheit und Unbestechlichkeit sowie Verantwortungsbewußtsein und Uneigennützigkeit beschrieben wird⁵¹⁾.

Stellt man bei „Beamtenethos“ auf elitäres Standesbewußtsein, verknüpft mit abstrakter Staatsfixierung und unbedingtem, „blindem“ Gehorsam ab, so ist Beamtenethos natürlich nicht unhistorisch — und als solches auch nicht konservierbar — zu interpretieren: Es gehört in dieser Überformung in die Zeit des Obrigkeitsstaates; es ist nicht — wie wir wohl heute „demokratisch“ sagen müssen — „gemeinwohlorientiert“ und nicht verknüpft mit „Klienten-“ oder „Bürgerorientierung“.

Die Existenzberechtigung einer besonderen Dienstgesinnung wird allerdings unabhängig von den konkreten Ausprägungen seit langem bestritten — und nicht nur innerhalb der Diskussionen um die Zeitgemäßheit des Berufsbeamtentums und um eine Dienstrechtsreform. Ein moderner demokratischer Staat bedürfe keiner ständischen, elitären Funktionsgruppe; der öffentliche Dienst sei lediglich Träger von gesellschaftlichen Dienstleistungen, der Staat ein Arbeitgeber wie jeder andere, und von daher bedürfe es auch keiner Sondermoral für den öffentlichen Dienst⁵²⁾. Bei der empirischen Feststellung der Übernahme dieser Einstellungen durch Beamte wird m. E. der Zeitgeisteffekt in Verbindung mit Abwehrhaltungen aufgrund des Negativ-Images von „Verwaltung“ und „Beamter“ übersehen. Man mag eben nicht von Privilegien und nicht von Besonderem reden: „Ein Job wie jeder andere“ — dieser Aussage stimmt man möglicherweise zu, um dem Vorwurf, ein elitäres „Staatsverkörperer“-Bewußtsein zu haben, zu begegnen, und nicht, weil man dem eigenen Tätigkeitsfeld „öffentliche Verwaltung“ tatsächlich keine besondere Bedeutung beimessen würde.

Während 1971 noch im Verhältnis 6:4 dem Satz: „Der Beamte hat dem Staat zu dienen. Diesem gebührt unbedingter Gehorsam, Treue und Pflichterfüllung“ eher zugestimmt wurde als dem Satz: „Der Staat ist Arbeitgeber wie jeder andere. Mit ihm bestehen lediglich vertragliche Beziehungen“, so war das Vorherrschen des „konservativen Staatsdienerdenkens“ unter den jüngeren Befragten (den

⁴⁸⁾ Nicht nur in den empirischen Untersuchungen bei E. Noelle-Neumann findet sich die Feststellung einer Distanzierung von Beruf und Arbeit: Elisabeth Noelle-Neumann, *Werden wir alle Proletarier?*, Zürich u. a. 1978, S. 15; dazu auch: Peter Kmiecik, *Wertstrukturen in der Bundesrepublik*, Göttingen 1976, S. 288.

⁴⁹⁾ Wie auch das Interesse an der Tagung der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW über „Beamtenethos“ im Jahre 1983 belegen mag. Vgl. Diebrand von Richtofen/Wolfgang Pippke, *Berufsethos im öffentlichen Dienst. Vom Verdienen zum Dienen*, in: *Verwaltungsrundschau*, 30 (1984), S. 109.

⁵⁰⁾ Vgl. Theodor Eschenburg, *Zur politischen Praxis in der Bundesrepublik. Kritische Betrachtungen 1957—1961*, München 1964.

⁵¹⁾ So bei Franz Ronneberger/Udo Rödel/Jürgen Walchshöfer, *Der „häßliche“ Beamte. Kritik und Gegenkritik des Berufsbeamtentums*, Stuttgart 1975, S. 102.

⁵²⁾ Vgl. den Tagungsband: *Berufsethos für Beamte*, Schriftenreihe der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW, 1/84, S. 69.

30- bis 40jährigen) bereits leicht zugunsten des zweiten Satzes verdrängt⁵³⁾. Die Autoren schlossen damals aus der Vielschichtig- und Widersprüchlichkeit der analysierten empirischen Daten und Erhebungen, daß das Verblässen des klassischen Beamtenethos durch eine „pragmatische Dienstleistungsorientierung“ kompensiert werde.

Ohne hier traditionelle, politisch und soziologisch unangemessene Ausgestaltungen von „Be-

amtenethos“ einklagen zu wollen — die „pragmatische Dienstleistungsorientierung“ erscheint natürlich angesichts der empirischen Skandalbefunde als unzureichender Ersatz für traditionelle berufliche Werthaltungen, wenn diese selbstverständlich auch nie Korruption ausgeschlossen haben und andererseits keineswegs berufliche Werthaltungen für die Beamenschaft der Bundesrepublik schlechthin als defizitär dargestellt werden sollen.

III. Berufliche Werthaltungen, Verwaltungsorganisation und Verwaltungsumwelt

Wie oben dargestellt, ist Korruption kein besonderes Phänomen gerade der achtziger Jahre. Der aktuelle „große“ Frankfurter Bauskandal beispielsweise reicht bis in die fünfziger Jahre zurück⁵⁴⁾. Auch andere Bauskandale, wie etwa der Fall des „Baulöwen“ Kun in Nordrhein-Westfalen, der in den sechziger und siebziger Jahren das Land — nach Planquadrate aufgeteilt — mit Vertretern seiner Interessen in parlamentarischen und politischen Gremien und Verwaltungen gespickt hatte⁵⁵⁾, belegen, daß Korruption in der Bauverwaltung grundsätzlich zeitlos ist. Denkbar ist aber, daß ökonomische Situationen in diesem korruptionsträchtigen Wirtschaftssektor für Korruptions-„Konjunkturen“ sorgen, daß Unternehmer sich mehr oder weniger zu Korruption „gezwungen“ sehen; so ist der Frankfurter Fall erst durch das von der Versorgung plötzlich ausgeschlossene, weil zahlungsunfähige/unwillige Unternehmerehepaar zum öffentlichen Skandal geworden.

Auch ist die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit nicht immer gleich groß: Journalisten reagieren auf Skandale „heute doch breiter quer durch die Medienlandschaft als dies in den fünfziger und sechziger Jahren üblich war“⁵⁶⁾. Auch der Korruptionsskandal Kun ist erst dadurch zum Skandal geworden, daß der Unternehmer in einem Interview mit einem jungen Journalisten den Mund zu voll genommen hatte, weil er offensichtlich hinsichtlich seiner Ge-

schaftspraktiken keine Sensibilität der Journalisten fürchtete.

Der Frankfurter Skandal macht aber zum anderen deutlich, daß weder auf Seiten der Unternehmer noch auf Seiten der Beamten ein Unrechtsbewußtsein vorlag. Die Justiz stellte überrascht fest, daß nur in einem Falle ein Beamter aussagte, er habe sich als Beamter falsch verhalten⁵⁷⁾. Mit anderen Worten: Es lagen keine Werthaltungen zugrunde, die zu größerem Selbstzweifel Anlaß gaben.

Daß nicht nur Staatsbedienstete anfällig für Korruption sind, sondern auch als besonders honorig angesehene Mitbürger — wie die Fälle Nachmann (vom Zentralrat der Deutschen Juden), des Wiesbadener Caritas-Direktors und des Jaguar fahrenden Pfarrers in Berlin zeigen —, verweist auf den gesellschaftlichen Charakter des Phänomens Korruption. Hinsichtlich der Korruption im engeren Sinne des Verwaltungsskandals (der Bestechlichkeit von Beamten) ist aber — über gesellschaftliche und berufliche Werthaltungsänderungen hinaus — sowohl organisatorischen Rahmenbedingungen als auch der Bedeutung der jeweiligen Klientel besondere Bedeutung beizumessen.

Es ist zu erwarten, daß es für andere gesellschaftliche Werthaltungen, die in der unmittelbaren beruflichen Umwelt (etwa der privaten Wirtschaft) vorherrschen, besonders leicht ist, in der Verwaltung dominant zu werden, wenn berufsethische Werthaltungen an Bedeutung verlieren. Bau-Beamte sind nicht nur durch ihre dienstlichen Möglichkeiten, sondern auch durch ihre beruflichen Kontaktpartner, mit denen ja häufig private Kontakte bestehen, besonders anfällig für Korruption, da in diesem Metier Pflicht- oder Gemeinwohlwerte kaum dominieren. Und so lassen sich dann eben Beamte mit Mittelmeer-Yachten und -Villen oder großen Autos ausstatten. Das Bedürfnis, dem Leben eine materielle Qualität zu verleihen, die ansonsten nicht be-

⁵³⁾ Vgl. Franz Ronneberger/Udo Rödel, Beamte im gesellschaftlichen Wandlungsprozeß, Bonn-Bad Godesberg 1971, S. 69 ff.

⁵⁴⁾ Vgl. Frankfurter Rundschau vom 31. Oktober 1987: „Bericht: Bestechung schon seit den 50er Jahren“. Da auf kommunaler Ebene hinsichtlich der Untersuchung von Skandalfällen nicht wie auf Bundes- und Länderebene die Institution parlamentarischer Untersuchungsausschüsse üblich ist, sind wir hier ausschließlich auf Presseartikel und Plenarprotokolle angewiesen.

⁵⁵⁾ Vgl. Bericht des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses, Mißbrauch von Mandat oder Dienststellung, Landtag NRW, Drs. 7/2378 vom 30. Januar 1973.

⁵⁶⁾ U. von Alemann (Anm. 1), S. 4.

⁵⁷⁾ Vgl. Frankfurter Rundschau vom 31. Oktober 1987 sowie vom 28. Januar 1989: „Gericht honoriert Einsicht eines korrupten Beamten“.

amtenadäquat ist, wird offensichtlich als selbstverständlich angesehen — kaum einer der Beamten artikuliert Schuldgefühle. Bei dem Berliner Pfarrer mit dem Jaguar wissen wir es nicht; der Caritas-Direktor dagegen, der seiner Organisation 3,3 Millionen DM vorenthalten hat, war — so die Presse — reumütig.

Auch der Dortmunder Polizeiskandal fällt als solcher in die achtziger Jahre, die Selbstbedienung der Polizisten reicht aber ebenfalls weit zurück, nachweisbar bis in die Mitte der siebziger Jahre. Das besonders qualifizierte (und freiwillige) Personal des Sondereinsatzkommandos, das verdeckt und in engem Kontakt erfolgreich in der nächtlichen Kriminellen-Szene tätig war, arbeitete ohne große Kontrolle. Kennzeichnend für diesen Fall sind offensichtlich auch organisatorische Probleme: mangelnde Einbindung der Sondereinheit, schlechtes Betriebsklima, keine „Honorierung“ der erfolgreichen Tätigkeit — dies erleichterte die Vernachlässigung der Dienstpflichten und die Anpassung an Werthaltungen (Verharmlosung von Straftatbeständen), die traditionellerweise eher der Polizei-Klientel zugeschrieben werden. Offensichtlich ist auch im Falle der Polizei die Gefahr groß, andere gesellschaftliche Werte als „normal“ zu übernehmen, das eigene (Fehl-)Verhalten zu bagatellisieren.

Mißt man werthaltungsmäßigen Veränderungen Bedeutung für berufliches Verhalten zu, so ist zugleich der ambivalente Charakter des gesellschaftlichen Wertewandels zu bedenken, der im Rahmen der Veränderung traditioneller berufsethischer Bindungen mit der Entwicklung beruflicher Partizipationswünsche eine Chance bietet, diesen Bedürfniswandel auch in der Verwaltung positiv aufzugreifen. Eine Untersuchung der beruflichen Einstellungen in einer Großstadtverwaltung jedenfalls hat gezeigt, daß für die persönliche Einsatzbereitschaft für den Bürger den internen Arbeitsbedingungen — insbesondere der „Partizipation“, also bei der Entwicklung von Arbeitsmethoden und der Planung von Arbeitsabläufen hinzugezogen zu werden und durch Verbesserungsvorschläge Einfluß nehmen zu können — größte Bedeutung zukommt⁵⁸⁾. Das Bedürfnis, nicht entfremdet auch bei der Gestaltung der täglichen Berufsarbeit Einfluß nehmen zu können, bietet auch unter berufsethischer Perspektive Chancen, über die Partizipation die Entwicklung von Identifikation mit den Organisationszielen und von positiven beruflichen Einstellungen zumindest zu begünstigen.

Ein weiterer Punkt der Überschneidung mit dem Analyse-Sektor „gesellschaftliche Umwelt“ wird in der Diskussion wenig beachtet, betrifft aber auch Korruptionsanfälligkeit, jedenfalls die Entwicklung beruflicher Einstellungen: das gesellschaftlich kli-

schehaft verbreitete Negativ-Image der öffentlichen Verwaltung. Die Hypothese einer aus der Sozialpsychologie bekannten „self-fulfilling prophecy“ wird auch im Verhältnis „Verwaltung — gesellschaftliche Umwelt“ bestätigt: Beamte, die von einem negativen Image ihrer Tätigkeit in der Bevölkerung ausgehen, zeigen sich deutlich weniger bürger- und klientenorientiert⁵⁹⁾. D. h. das Negativ-Image des Beamtenberufes beeinflußt unter Umständen die Abwendung von berufsethischen Haltungen.

Da bekannt ist, daß die Negativeinstellungen zu „Beamter“ und „Verwaltung“ weitgehend stereotypen Charakter haben, also dem Bereich der Vorurteile entstammen, läßt sich dieses Dilemma wohl nur durch Schaffung von mehr Transparenz, von Bekanntheit und Offenheit anpacken — ein Sachverhalt, der sicherlich auch zur Vermeidung von Korruption beitragen kann⁶⁰⁾.

Einen totalen Anpassungsprozeß beruflicher Werthaltungen an gesellschaftlich dominante Werte für die Beamtenschaft schlechthin zu unterstellen, ist jedoch fragwürdig; es erscheint völlig unangemessen, die öffentliche Verwaltung als in allen Bereichen korrupt zu bezeichnen, wie dies z. Zt. auf bestimmten Fachtagungen geschieht⁶¹⁾. Erst im Zusammenwirken mit anderen, z. B. organisatorischen und Umwelt-Bedingungen, findet „abweichendes Verhalten“ typischerweise statt. Es ist unangemessen, ein monokausales Erklärungsmodell für Korruption zu erwarten; auch Korruptionsercheinungen in den öffentlichen Verwaltungen beruhen — wie jeder Verwaltungsskandal — auf mehreren Ursachen. Hier wird auch nicht von einem insgesamt defizitären Berufsethos und mangelhafter Dienstauffassung der Beamtenschaft ausgegangen, die gar problemlos zu kriminellem Verhalten überführen könne. Aber dem Verlust traditioneller Werthaltungen, der z. T. wohl auch ersatzlos stattfindet — „keine ‚Sondermoral‘ für den öffentlichen Dienst“ —, wird eine gewisse grundlegende Bedeutung beigemessen; er kann insbesondere dann verhaltensrelevant werden, wenn Beamte beständig mit gesellschaftlich dominanten Werten in der unmittelbaren Arbeits-Umwelt konfrontiert sind.

⁵⁸⁾ Self-fulfilling prophecy bedeutet, verkürzt gesagt, daß Erwartungshaltungen sich durch sich selbst verwirklichen, daß z. B. ein vom Lehrer als schlecht eingeschätzter Schüler tatsächlich schlecht wird; zur verwaltungsbezogenen Fragestellung vgl. G. Pippig (Anm. 58).

⁶⁰⁾ Zur Bedeutung von Transparenz vgl. G. Wewer (Anm. 20), S. 52.

⁶¹⁾ Der Verfasser, selber wissenschaftlicher Beamter und korruptionsmäßig bislang nicht gefährdet — was an der Klientel liegen mag —, kennt durchaus den honorigen Beamten nicht nur aus der verwaltungswissenschaftlichen Literatur, sondern aus seinem eigenen Erfahrungs- und Bekannthenbereich. Alleine dies verbietet es, modische Thesen zum angeblich mangelhaften Zustand der deutschen Beamtenschaft schlechthin „wissenschaftlich“ zu publizieren

⁵⁸⁾ Vgl. Gerhard Pippig, Die Verwaltung und ihr Publikum. Psycho-strukturelle Bedingungen und Klientenorientierung der öffentlichen Verwaltung, Opladen 1988.

Wie demokratisch ist unsere Verwaltung?

I. Vorbemerkungen

1989 war das Jahr der Verfassungsfeiern und zeitgeschichtlicher Bilanzen. Zugleich war und ist dies ein Anlaß, Fragen nach dem Zustand der politischen Kultur in unserer Gesellschaft und ihren Institutionen zu stellen. Sicherlich haben wir eine gute Verfassung; aber Bundespräsident Richard von Weizsäcker stellte anläßlich des 40. Jahrestages des Grundgesetzes zu Recht die Frage, ob denn auch wir, Staat und Gesellschaft, in einer guten Verfassung seien.

Kritiker decken die kleinen und die großen Wunden unserer Demokratie auf: Mittelmäßigkeit und Selbstzufriedenheit unter den Politikern und Führungskräften, Mangel an innerer Toleranz, Innovation, Kritikbereitschaft und Courage. Der Alltag in vielen Bereichen unseres gesellschaftlichen Lebens zeigt eine Realität, die mit den hehren Bekenntnissen von Mandatsträgern nicht in Einklang zu bringen ist. Vom „Verlust des Politischen“ ist die Rede; Verfehlungen politischer Willensbildungsträger und programmatische Defizite der Parteien haben die politische Kultur in unserem Lande verändert.

In den folgenden Überlegungen soll unter diesen Aspekten der demokratische Alltag im öffentlichen Dienst thematisiert werden. Im Mittelpunkt kritischer Fragen stehen Führungsbeamte aller behördlichen Ebenen. Damit sind Ministerien, Kultusverwaltungen, Bezirksregierungen oder Oberpostdirektionen ebenso gemeint wie leitende Beamte und Angestellte örtlicher Institutionen. Die Auseinandersetzung mit dieser Gruppe hat exemplarischen Charakter. Der öffentliche Dienst repräsentiert mit seinen mehr als 4,5 Millionen Beschäftigten eines der großen Subsysteme in unserer Gesellschaft. Von seinen Führungsbeamten erwartet der Staat unter anderem, daß sie im Sinne der Verfassung eine Leitbildfunktion wahrnehmen. Das Berufsbeamtentum legitimiert sich durch seine Identifikation mit den elementaren Aussagen des Grundgesetzes. Hier soll der Frage nachgegangen werden, inwieweit diese Leitbildfunktion im Geiste des Grundgesetzes im Behördenalltag sichtbar geworden ist.

Wie ist beispielsweise das Verhältnis der Vorgesetzten zu ihren „Nachgeordneten“ unter der Fragestellung „Leitbild“ zu beantworten? Ist etwas von dieser „demokratischen Sinnstiftung“ im Laufe der Jahrzehnte in die Beamtenschaft hineingetragen

worden? Denkt und handelt sie flexibler, innovativer und demokratischer als frühere Beamtengenerationen? Oder hat sich die öffentliche Verwaltung im Laufe der Jahrzehnte zu einem „Staat im Staate“ mit spezifischen, demokratiefremden Erscheinungsformen entwickelt?

Um Mißverständnissen und „aspekthaften“ Einschätzungen der folgenden Überlegungen vorzubeugen, seien zwei grundsätzliche Gedanken vorausgeschickt:

1. Es geht nicht um Wunschbilder von ideal-demokratischen Führungsbeamten. Das wäre unreal. Jede pluralistische Gesellschaft tendiert zu Subsystemen mit antidemokratischen Elementen. In jedem demokratischen System wird es ein unaufhebbares Spannungsverhältnis zwischen Verfassungsanspruch und Verfassungswirklichkeit geben. Die aufgezeigten Beispiele sollen diesbezüglich sensibilisieren. Antidemokratische Strukturen in einem Subsystem wachsen unbemerkt. Es gilt, den Selbstgefälligen und Selbstzufriedenen konstruktiv entgegenzutreten. Die aufgezeigten Beispiele zeigen auch Extremfälle, die in dieser „Reinkultur“ nicht alltäglich anzutreffen sind. Abgeschwächt und sublimiert werden sie jedoch in vielen Behörden vorkommen. Die Beispiele sind z. T. bewußt allgemein gehalten worden, um Identifikationen mit Personen und Behörden weitgehend zu vermeiden.

2. Die Beamtenschaft leistete für die Konsolidierung unseres Gemeinwesens nach 1945 wertvolle Dienste. Sie hat wesentlich zum Aufbau einer funktionierenden Infrastruktur beigetragen. Die Frage, ob das nur mit einem Berufsbeamtentum bisheriger Prägung möglich war, muß hier offen gelassen werden. Falsch verstanden wären die Gedanken zur Rolle der Führungsbeamten allerdings, wenn sie als uneffizientes Arbeiten der gesamten Beamtenschaft verallgemeinert würden.

Eine kritische Bilanz unserer bemerkenswerten Nachkriegsgeschichte kann gewisse Diskrepanzen zwischen Verfassungsanspruch und Verfassungswirklichkeit nicht übersehen. So wird beispielsweise niemand in der verfassungsrechtlichen Würdigung unserer Parteien das Abbild ihres tatsächlichen Einflusses wiedererkennen. Art. 21, 1 GG stellt eine Untertreibung höchsten Grades dar („Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit“). Parteien verfügen in der Realität über eine dominierende Stellung in der

politischen Willensbildung, d. h. ihre Einflüsse reichen weit über die Parlamente hinaus. Ämterpatronage in Behörden aller Ebenen hat dem Ansehen der Parteien immer geschadet. Sie sehen sich der Kritik von „Ämterpatronage“ ausgesetzt und haben in der Öffentlichkeit Probleme, ihre Verdienste in der Geschichte der Bundesrepublik darzustellen.

Das in vielen Schichten der Bevölkerung verbreitete Urteil, Politik verderbe den Charakter, hängt unmittelbar mit dem zusammen, was in der Öffentlichkeit als „Parteienfilz“ kritisiert wird. Dieses verbreitete Erscheinungsbild verdrängt leider einen viel bestimmenderen Faktor der politischen Willensbildungsträger: Sie haben viele verdienstvolle und vorbildliche Repräsentanten im Laufe der Nachkriegszeit hervorgebracht. Ereignisse, wie jene um die Barschel-Affäre, zeigen aber auch, daß die Rechtsstaatlichkeit in unserem Lande verletzbar ist. Viele fragen sich, wie es mit den demokratischen „Sicherungen“ bestellt sein muß, wenn Machtmenschen dieses Schlagens Führungspositionen erreichen können.

Projizieren wir die Frage auf die Führungsetagen unserer Behörden: Wieviele Machiavellisten kleineren Formats mag es wohl in den Ministerien, Parteigremien, Verwaltungen, der Justiz . . . geben?

II. Behörden, Führungskräfte und ihre Leitbildfunktion

1. Fragen zur Leitbildfunktion

Die Beamten bekommen im Urteil der öffentlichen Meinung keine guten Noten. „Mangelnde Entscheidungsfreudigkeit“, „Faulheit“, „kein Rückgrat“ sind nur einige der negativen Eigenschaften, die ihnen angelastet werden. Dieses latent oder offen vorhandene Negativ-Bild der Beamten hat verschiedene Ursachen. Hier soll der Fragestellung nachgegangen werden: Inwieweit sind Urteile wie „mangelnde Entscheidungsfreudigkeit (Innovation . . .)“ oder „Verschanzen hinter formalen Vorschriften (kein Rückgrat . . .)“ Ausdruck einer Mentalität, wie sie in den Führungsetagen der Ministerien und nachgeordneten Behörden gepflegt und honoriert wird? Bei dieser Beamtengruppe dürfte – mehr oder weniger unausgesprochen – das sicher auch irgendwie begründbare Bewußtsein verbreitet sein, eine Auslese darzustellen. Sie verkörpert mit ihren Führungskompetenzen eine gewisse Leitbildfunktion für ihre „Nachgeordneten“. Gemessen an den demokratischen Maximen des Grundgesetzes sind dazu einige Fragen zu stellen:

1. Wie gehen Führungskräfte in ihren Verantwortungsbereichen mit grundrechtlichen Postulaten um: Menschenwürde am Arbeitsplatz, Tolerierung gegensätzlicher Auffassungen, Transparenz von Anordnungen und Entscheidungen?

Wie es um die Demokratie einer Gesellschaft bestellt ist, das zeigt sich nicht allein an einer geschriebenen Verfassung, an der Arbeit der Parlamente und bei Wahlen. Wer es ernst damit meint, muß auch aktiv wollen, daß demokratische Prinzipien alle Bereiche unseres staatlichen und gesellschaftlichen Lebens durchdringen.

Im Hinblick auf den Bereich der Behörden ist die Frage zu stellen, welches Demokratieverständnis sich herausgebildet hat. Wie gehen ihre Bediensteten mit den Bürgerinnen und Bürgern um? Wie ist das Führungsverhalten der Vorgesetzten gegenüber Nachgeordneten bzw. leitender Behörden gegenüber nachgeordneten Dienststellen? Kann man nach 40 Jahren Grundgesetz auch hier ein positives Resümee ziehen? Inwieweit haben die Bediensteten staatlicher Organe, insbesondere die Führungsbeamten, das Bekenntnis zu den Grundwerten der Verfassung verinnerlicht? Wie praktizieren sie es im Alltag? Der folgende Beitrag will nicht negative Pauschalurteile über „die Behörden und ihre Bediensteten“ fördern, sondern – im Gegenteil – durch Kritik an negativen Erscheinungen auf die Kluft zwischen Anspruch und Realität in allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung aufmerksam machen.

2. Prägen sie ihre Mitarbeiter/innen so, daß diese sensibel die Anliegen nachgeordneter Instanzen und der Bürger/innen wahrnehmen und entsprechend reagieren?

3. Initiieren sie kooperative Entscheidungsprozesse? Motivieren sie Mitarbeiter in diesem Sinne?

2. Behörden in der Kritik interner und öffentlicher Meinung

a) Realitätsferne

Je weiter den Behörden die Anliegen der Betroffenen „vor Ort“ entrückt sind, desto geringer scheint ihre Fähigkeit zu realer Beurteilung von Problemen zu sein. Viele Vorgänge „reifen“ hier bei einem Personenkreis, der oft nur noch schemenhafte Vorstellungen von den Fragen hat, über die er entscheiden soll. Es kann dann zu Erlassen (Verfügungen) kommen, die mit den Problemen der Wirklichkeit nur peripher zu tun haben. Zur Entlastung öffentlicher Verwaltungen ist anzumerken, daß auch die Legislativen mit ihren Gesetzeswerken schon an dieser Realitätsferne beteiligt sind. Exekutiven haben jedoch viele Ermessensspielräume, Kluften zwischen Gesetzen und den zu bewältigenden Aufgaben zu überbrücken. Sie nehmen sie häufig nicht in dem erforderlichen Maß wahr.

Realitätsferne zeigt sich beispielsweise auch dort, wo ein Ministerium inkompetente Mitarbeiter mit Fachaufgaben betraut. Das wirkt sich u. a. besonders dann nachteilig aus, wenn etwa die von konzeptionellen Gesprächen oder Tagungen ausgehenden Informationen und Impulse der betroffenen (nachgeordneten) Behörde nicht mitgeteilt werden. Es ist wie mit einem Lehrer, der zu einem Fortbildungskurs mit dem Ziel eingeladen ist, als Multiplikator in seinem Kollegium zu wirken. Wenn er nur „für sich persönlich etwas gelernt“ hat und nichts weitergibt, dann ist die eigentliche Absicht verfehlt.

Andererseits nehmen Referenten ihre Aufgaben unvollkommen wahr, wenn sie beispielsweise bei wichtigen Gesprächen nicht präsent sind oder kein Interesse an der Diskussion grundsätzlicher Fragen zeigen. Sie können zu Entscheidungsprozessen inhaltlich nichts beisteuern. Daraus resultiert zuweilen ein „aspekthafte“ Beurteilungsvermögen, das die Betroffenen subjektiv nicht mehr wahrnehmen. In Aufgabenbereichen, wo perspektivisches Denken und Handeln gefragt ist, zeigen solche „Fehlbesetzungen“ nach einer gewissen Zeit Folgen. Viele Probleme werden nicht angepackt oder sind nicht lösbar, weil es keine Konzepte gibt.

b) *Der Umgang mit Kritik*

Behörden haben zuweilen ein neurotisches Verhältnis gegenüber Kritik von außen. Kommt sie aus Kreisen, von denen nichts zu befürchten ist, dann werden Kritiker mit lapidaren Bescheiden „ruhiggestellt“. Unangenehme Wahrheiten, bei denen auch Mißstände und Versäumnisse zugegeben werden müßten, enthält man der Öffentlichkeit vor, verharmlost sie oder nennt Scheinargumente.

Da wird etwa vom Ministerium eine Kommission mit der Untersuchung einer Frage beauftragt, zu der sie einen Bericht vorlegen soll. Die ursprünglich vorgesehene Veröffentlichung der Ergebnisse geschieht nicht, weil die geäußerte Kritik dem Ministerium mißfällt. Von der politischen Spitze über die Abteilungsleiter bis zu den Referenten sind alle darauf „getrimmt“, möglichst Erfolgsmeldungen zu machen. Wer dieses Verhaltensmuster verinnerlicht hat, dient seiner Karriere am besten. Wer opponiert, anders denkt (oder auf der „falschen“ politischen Seite steht), wird „geschnitten“. Die vielgepriesenen Tugenden der Toleranz und Kritikfähigkeit bleiben oft auf der Strecke. Gegen „graue Eminenzen“ sind Kritiker und Zweifler, auch wenn sie gute Argumente haben, nahezu chancenlos. Da beklagt der Rektor einer Hauptschule eine für diese Schulform charakteristische schwierige Lage. Er zeigt in einem Schreiben an den Kultusminister im einzelnen auf, weshalb sinnvolle pädagogische Arbeit nicht mehr möglich ist. Das auf dem Dienstweg

eingereichte Schreiben wird von der zuständigen Bezirksregierung nicht weitergeleitet, weil sie die mögliche Konfrontation mit dem Kultusministerium scheut.

Zur Charakterisierung dieses Verhaltens eignet sich ein berühmt gewordenes historisches Zitat. Johann Jacoby, Mitglied des 1848er Vorparlaments, rief Friedrich Wilhelm IV. zu: „Das ist das Unglück der Könige, daß sie die Wahrheit nicht hören wollen.“ 140 Jahre später könnte die Entrüstung etwa so lauten: „Das ist eben das Unvermögen, die Selbstherrlichkeit, die Ignoranz, das Machtbewußtsein, die Eitelkeit . . . vieler großer und kleiner Könige in unserer Administration, daß sie Wahrheiten und kritische Meinungen nicht ertragen können.“

c) *„Aussitzen“ von Problemen und Entscheidungen*

Schwierigen und brisanten Problemen geht man zuweilen auch „mit Passivität zu Leibe“. Eingaben mit unbequemen Fragen werden auf die „lange Bank“ geschoben in der Hoffnung, daß sie sich von selbst erledigen. Reagieren die Fragesteller in der Öffentlichkeit und Polemik kommt ins Spiel, dann weiß man sich mit peinlichen Ausreden zu entschuldigen.

Zwei Beispiele:

Ein Gymnasium soll geschlossen werden. Der Elternrat wendet sich schriftlich an den Minister und bittet um eine Antwort. In einem anderen Fall wendet sich der Personalrat einer Behörde an das Ministerium und bittet um Klärung einer Grundsatzfrage zur Personalstruktur. Bei beiden Anliegen hatten die Absender nach einem halben Jahr noch nicht einmal einen Zwischenbescheid erhalten. Der Minister entschuldigte die verspäteten Schreiben mit einem „Büroversehen“. Auch wenn für die Betroffenen klar ist, daß die „Entschuldigungsfloskel“ nicht der Wahrheit entspricht, besteht keine Aussicht, den oder die verantwortlichen Beamten zur Rechenschaft zu ziehen. Nur wer einflußreiche Verbündete hat, kann in diesen anonymen Machtstrukturen etwas bewegen. Es gehört schon zu den seltenen Erfolgen, wenn es gelingt, jene Führungsbeamte zu „markieren“, die ihre Aufgaben unbefriedigend wahrnehmen.

d) *Anonymität der Machtstrukturen*

Über die Machtstrukturen in unseren Behörden, das Verhalten und die Mentalität von Ministerialbeamten und Führungskräften nachgeordneter Behörden liegen der Öffentlichkeit wenig Erkenntnisse vor. Sie weiß kaum etwas über das „Innenleben“ deutscher Ministerien. Wie verlaufen dort Entscheidungsprozesse? Welche personellen und sachlichen Strukturen haben dazu geführt, daß sich ein Subsystem herausgebildet hat, das in vielen Be-

reichen intransparent geblieben ist? Wie effizient sind diese Führungsbehörden bzw. Beamten bei der Bewältigung ihrer Aufgaben? Die Untersuchungen von Verwaltungswissenschaftlern zu diesen Fragen sind bislang ohne eine erkennbare Wirkung geblieben. Ministerialbeamte lassen sich bei ihren Entscheidungen ungern „in die Karten sehen“; sie argumentieren nach außen gern „verdeckt“. Sind brisante und folgenschwere Entscheidungen zu vertreten, die nachgeordnete Behörden betreffen, dann ist es keine Selbstverständlichkeit, daß sich die eigentlich Verantwortlichen der Diskussion mit den Betroffenen stellen. Sie schicken Mitarbeiter vor und lassen Auffassungen mitteilen. Substantielle Gegenargumente erreichen den Personenkreis der eigentlichen Entscheidungsträger nicht, oder sie werden so gefiltert und uminterpretiert, daß die Kernpunkte des Problems verschwimmen.

Wie Behörden sich „sperrern“ können, wenn es um die Untersuchung von zentralen Fragestellungen interner Arbeit geht, mag folgendes Beispiel zeigen: Ein Studierender des höheren Lehramtes setzte sich in einer Examensarbeit mit dem Thema „Die Forderung nach mehr Effizienz in der Diskussion um die Reform in der öffentlichen Verwaltung“ auseinander. Er wollte die zunächst auf reiner Literaturbasis erstellte Arbeit empirisch fortsetzen und mit einer Dissertation abschließen. Dem Studierenden waren aufgrund seiner beruflichen Ausbildung die Strukturen der Dienstleistungsverwaltung vertraut; deshalb versuchte er, sein Forschungsvorhaben dort zu realisieren. Der zuständige Lehrstuhlinhaber der Universität unterstützte das Anliegen nachdrücklich. In Schreiben an eine Bundesbehörde, an ein Kultusministerium und an die Staatskanzlei einer Landesregierung wurden die erkenntnisleitenden Interessen des Forschungsvorhabens erläutert.

Die Bemühungen endeten mit folgendem Ergebnis: Der zuständige Bundesminister teilte dem Lehrstuhlinhaber der Universität mit, daß er für das Interesse am Problembereich der Effizienz in der öffentlichen Verwaltung danke; er sehe aber keine Möglichkeit der Unterstützung aus seinem Ministerium. Im Kultusministerium kam es immerhin zu einem persönlichen Gespräch, in dem im einzelnen dargestellt wurde, wo im Bereich der Schulverwaltung Fragestellungen zur Effizienzproblematik forschungswürdig seien (z. B.: Was kommt von den Erlassen eines Ministeriums noch in den Schulen an? Wie realitätsbezogen sind Erlasse?). Auch hier sah man jedoch keine Möglichkeit, das Vorhaben

zu unterstützen. Das Schreiben an die Staatskanzlei einer Landesregierung blieb unbeantwortet. Eine telefonische Nachfrage beim zuständigen Referenten führte zu der Auskunft, der Vorgang sei nicht aufzufinden.

e) Zur Rolle der Juristen

Zur Charakteristik der Behörden gehören auch einige Bemerkungen über die Rolle der Juristen. Sie bilden in den Ministerien eine Macht mit geschichtlich gewachsener Tradition. Etwa in den letzten beiden Jahrzehnten ist ihr dominierender Einfluß etwas zurückgegangen. Neuerdings rücken auch Akademiker anderer Disziplinen in Leitungsfunktionen auf. Es bedarf keiner Frage, daß für eine Vielzahl ministerieller Aufgaben juristischer Sachverstand notwendig ist. Es gibt klassische Ressorts, die ohne juristische Führungskräfte nicht denkbar sind. Es gibt aber auch Ministerien, deren Hauptaufgaben Juristen nicht gerade „auf den Leib geschnitten“ sind.

In die Kultusverwaltung kommt z. B. diese Berufsgruppe nicht deshalb, weil sie sich durch eine besondere „Nähe zur Pädagogik“ ausgewiesen hätte. Sie besetzen (und besetzen) Positionen, in denen primär nicht juristischer Sachverstand gefragt ist. Juristen neigen oft dazu, pädagogische Fragen und Probleme formal lösen zu wollen. Die verständlicherweise fehlenden Erfahrungen geben vielen Erlassen Intentionen, die den spezifischen Anliegen der Schule nicht gerecht werden. Damit soll nicht vorurteilvoll gegen Juristen polemisiert werden. Es gibt selbstkritische Kultusbeamte, die dieses Problem durchaus sehen und von Pädagogen in ihrer Arbeit anerkannt werden. In Bereichen, wo lediglich juristische „Service-Dienste“ gefragt sind, ist es jedoch nicht akzeptabel, daß bestimmte „Schlüsselreferate“ prinzipiell von Juristen besetzt werden.

Ministeriales Denken und Handeln in formalen, juristischen Kategorien blieb im Schulalltag nicht ohne Folgen. So ist zu beobachten, daß z. B. Schulleiter und Schulleiter eine „Rechtsängstlichkeit“ im Umgang mit Nachgeordneten und Kollegien an den Tag legen, die manches Kopfschütteln auslöst. Pädagogisches und innovatives Handeln wird häufig schon im Keim erstickt, weil es keinen „Erlaß“ gibt oder der nächste Vorgesetzte zweifelt, ob diese oder jene Aktivität auch „abgesichert“ sei.

III. Führungsstile und Führungsverhalten in den Behörden

1. Autoritäre Führungsstile

Liest man die gelegentlich erscheinenden Beiträge zu diesem Thema¹⁾, dann schneiden deutsche Führungskräfte insgesamt nicht befriedigend ab. Es dominiert — auch in den nicht-behördlichen Unternehmen — ein obrigkeitsstaatlicher Führungsstil. Weisungen von „oben“ werden in der Regel unkritisch übernommen und ausgeführt. Nachgeordnete, die sich nicht in dieses Verhaltensmuster einfügen, bekommen es mehr oder weniger zu spüren. Mitarbeiter kritisieren drei Hauptschwächen ihrer Vorgesetzten: 1. Sie entscheiden über die Köpfe hinweg. 2. Sie praktizieren das „Reinregieren und Vorbeiregieren“ an ihren Mitarbeiter/innen. 3. Sie haben „Angst vor Gesichtsverlust“ und kompensieren dieses Minderwertigkeitsgefühl mit autoritären Verhaltensweisen. Offensichtlich bilden jene Führungskräfte eine Minderheit, die zugeben und ertragen können, daß ein nachgeordneter Mitarbeiter in ihrem Aufgabengebiet kompetenter ist als sie.

Diese von Kritikern beklagte autoritäre Führungsmentalität ist auch in den Behörden eine bekannte Erscheinung. Der Umgang mit Mitarbeitern und nachgeordneten Verwaltungen ist nicht selten geprägt von einer Mischung aus Ignoranz, Arroganz, Inkompetenz, Bequemlichkeit und mangelndem „Rückgrat“.

Beispiel 1: Da trifft der Abteilungsleiter eines Ministeriums über eine ihm nachgeordnete Dienststelle eine höchst umstrittene Entscheidung mit personellen Konsequenzen. Beamte, die nur einen mittelbaren Einblick hatten, waren seine Ratgeber. Man hielt es nicht für nötig, die Auffassungen der Betroffenen vor der Entscheidung zu hören.

Beispiel 2: Ein einflußreicher Verband interveniert bei einem Ministerium in einer Sache, von der eine nachgeordnete Behörde betroffen ist. Der zuständige Abteilungsleiter des Ministeriums geht, ohne die betroffene Dienststelle zu konsultieren, auf das Verlangen des Verbandes ein. Es ergeht ein Erlaß an die nachgeordnete Behörde, die ihrerseits keine Möglichkeit der Rechtfertigung bekommt.

Beispiel 3: Ein Referatsleiter wird von externen, aber politisch einflußreichen Personen zur Korrektur einer Sachentscheidung gedrängt. Dem zuständigen Referenten sind die Widerstände bekannt. Er hat mit allen Beteiligten in vielen Gesprächen eine Entscheidung getroffen, die auch sein Referatsleiter akzeptierte. Dieser fürchtet nach der neuerlichen Intervention politischen Ärger und korrigiert die Entscheidung im gewünschten Sinne. Den mit

der Sache befaßten Referenten hat er weder informiert noch beteiligt.

Zuweilen geben auch Minister Beispiele schlechten Führungsstils. Ein Kultusminister verkündet wenige Wochen nach seinem Amtsantritt eine neue Konzeption zur Lehrerfortbildung. Die Verantwortlichen für diese Aufgabe in einer nachgeordneten Behörde erfahren es durch die Presse. Konsultationen mit kompetenten Gesprächspartnern ist er aus dem Wege gegangen. Beispiele dieser Art üben eine negative Vorbildfunktion aus. Sie ermuntern Führungsbeamte der folgenden Ebenen zu ähnlichem Tun.

Es gibt viele Erscheinungsformen obrigkeitsstaatlich geprägter Mentalität. Eine häufig zu beobachtende zeigt sich in der mangelhaft ausgebildeten Fähigkeit, Kritik konstruktiv aufnehmen zu können. Wenn sie eine der Spitzen in der Hierarchie erklimmen haben, dann lassen sich die meisten nur noch von denen korrigieren, die über ihnen stehen. Nur eine Minderheit von Führungsbeamten ist in der Lage, ein „Klima“ zu schaffen, in dem nachgeordnete Bedienstete und Behörden offen Kritik äußern können. Passen Anregungen, Auffassungen oder gar Interventionen nicht in die jeweils politische Denkrichtung oder ist bekannt, daß Abteilungsleiter X oder Staatssekretär Y negativ reagieren könnten, dann werden die Informationen entsprechend gefiltert.

Arrogantes Vorgesetzten-Verhalten ist in allen Behörden und auf allen Ebenen anzutreffen und zeigt sich in verschiedenen Formen. Da werden sonst alltägliche Anstandsregeln mißachtet, oder devotes Verhalten wird gefordert. So geht beispielsweise in einer Landesbehörde ein Dezernatsleiter mit Mitarbeitern folgendermaßen um: Er nimmt Kolleginnen und Kollegen von einer bestimmten Rangordnung an „abwärts“ nicht mehr wahr und läßt sie das auch unmißverständlich spüren. Der Gruß des Mitarbeiters/der Mitarbeiterin wird distanziert erwidert oder kaum zur Kenntnis genommen. Direktes Ansprechen in dienstlichen Angelegenheiten verbittet man sich; der Sachbearbeiter darf grundsätzlich nur dem Gruppenleiter vortragen und dieser dem Dezernenten. Das Anliegen des Sachbearbeiters kommt mehrfach „gefiltert“ zum Dezernats- oder Abteilungsleiter. Um nicht mißverstanden zu werden: Ein Abteilungs- oder Dezernatsleiter sollte sich nicht mit Sachfragen beschäftigen müssen, die an anderer Stelle geklärt werden können. Es geht hier um ein bedenkliches Symptom von Vorgesetzten-Verhalten, das nicht mit vermeintlichen Sachzwängen zu entschuldigen ist.

Hochmotivierte, couragierte und qualifizierte Mitarbeiter werden zuweilen nur deshalb zurückgesetzt, weil sie bestimmte Verhaltensmuster „grauer

¹⁾ Vgl. z. B. Irene Mayer-List, Abschied vom Ehrgeiz, in: Die Zeit, Nr. 43 vom 21. Oktober 1988.

Eminenzen“ nicht übernehmen. Die realen Verhaltensnormen in diesem Subsystem haben mit den in der Verfassung und vielen Gesetzen postulierten Ansprüchen wenig zu tun. Schüler sollen beispielsweise u. a. fähig werden,

– „Beziehungen zu anderen Menschen nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit, der Solidarität und der Toleranz zu gestalten“,

– „Konflikte vernunftgemäß zu lösen, aber auch Konflikte zu ertragen“ und sich unter diesen Prämissen

– „im Berufsleben zu behaupten“ (Niedersächsisches Schulgesetz, § 2).

Inwieweit richten wir uns aber selber danach? Wie halten es insbesondere jene damit, die Führungs- und Leitbildfunktionen haben? Vorgesetzte, die sich in ihrem Handeln an den Bedürfnissen der Basis orientieren, gelten – mehr oder weniger unausgesprochen – als suspekt. In Wirklichkeit ist diese Einstellung nämlich nicht so sehr gefragt. Etwas überspitzt formuliert zeitigen jene Verhaltensweisen mehr (Karriere-)Erfolg, die sich mit den Kürzeln „Opportunismus“, „Anpassungsfähigkeit“ (bis zur Selbstverleugnung) oder „vorausiegender Gehorsam“ umschreiben lassen. Wer sie am besten beherrscht, hat besonders gute Aussichten, ge- und befördert zu werden – eine Umkehrung nach außen postulierter Tugenden.

2. Die „zwei Gesichter“ vieler Führungskräfte

Häufig zu beobachten ist auch das kollegiale Erscheinungsbild mit „zwei Gesichtern“. Da propagieren Vorgesetzte verbal die Prinzipien kooperativen und kollegialen Arbeitens. Bei ihrem täglichen Umgang mit Kolleginnen und Kollegen zeigen sie jedoch ganz andere Verhaltensweisen. Zur Kategorie der „zweigesichtigen“ Führungstypen gehören einmal jene, die vor einer Beförderung in ein solches Amt ihre wahren Führungsvorstellungen geschickt zu verschleiern wußten oder denen die Vorgesetzten-Rolle „zu Kopf“ gestiegen ist. Sie zeigen mit einem Male unvermutete Umgangsformen und Ansichten. Prägten vorher Offenheit und Vertrauen die kollegiale Zusammenarbeit, so dominieren nun Verhaltensweisen, die Befremden und Irritationen auslösen. Der einstige Kollege kann sich nun zu einem Formalisten entwickeln und für Nachgeordnete nur noch schwer erträglich sein.

Ein weiteres „Janusgesicht“-Phänomen können wir bei jenem Führungstyp beobachten, der sich seinen Vorgesetzten gegenüber anders verhält als seinen Nachgeordneten. Für Vorschläge zur Lösung einer Frage, die von Mitarbeitern kommen, ist kein Verständnis vorhanden; jede Diskussion wird abgeblockt. Kommt dieser Vorschlag mit den gleichen Argumenten jedoch von Personen der übergeordneten Instanz, dann ist er auf einmal in der Lage,

„alles zu verstehen“, plötzlich „wird ihm vieles klar“ und „alles leuchtet ihm ein“.

Eine spezifische Form „gespaltenen“ Verhaltens zeigen auch jene Führungskräfte, die ge- und befördert worden sind, selber aber keinen Finger rühren, wenn es gilt, motivierten und leistungsfähigen Mitarbeitern eine Chance zu geben. Diese Kategorie von Vorgesetzten sieht nur sich, hat den Blick permanent nach „oben“ gerichtet oder „ruht“ in der erreichten Position.

Fehlende Zivilcourage gehört ebenfalls zu den Führungsschwächen, die die Glaubwürdigkeit von Vorgesetzten erschüttern. Es handelt sich hier um jenen Vorgesetzten-Typus, der immer dann „weiche Knie“ bekommt, wenn er sich kritischen Fragen übergeordneter Personen bzw. Instanzen stellen muß. Dieser an sich von seinen Mitarbeitern akzeptierte Vorgesetzte kann dann unangenehm werden. Ist einer seiner Referenten oder Dezernenten Anlaß der Kritik „von oben“, dann kann aus dem sonst umgänglichen Kollegen ein „ängstlich-absichernd“ und auf Distanz gehender Vorgesetzter werden. Diese Kategorie von Führungskräften vermag nicht, sich selbstbewußt und offen berechtigter oder unberechtigter Kritik oder unzumutbaren Ansinnen zu stellen, sondern „fällt um“. Augenscheinlich absurde Argumente „von oben“ werden so lange „abgeklopft“, bis schließlich noch etwas „Sinnhaftes“ hineinzuinterpretieren ist.

3. Formalismus und „Kleiderordnungsdenken“

Darunter soll ein Führungsverhalten verstanden werden, das keine oder nur noch verkümmerte Züge von Kooperations- und Delegationsbereitschaft zeigt. Es ist in der Regel mit mangelnder Kollegialität identisch. Wer die größte Befriedigung und Sinngabe seiner Tätigkeit im Abfassen von Vermerken, Erlassen und Verfügungen sieht, wer nur auf die förmliche Einhaltung der Zuständigkeiten bedacht ist, nur „regelt“ und nur in „Vorgaben“ (Erlaß, Verfügung) denken kann, der vermag Nachgeordnete nicht zu motivieren. Die egozentrische Selbstverwirklichung dieses Führungstypus steht im Gegensatz zum Kollegialprinzip. Obwohl ein Erlaß oder eine Verfügung in der Regel das Produkt der Arbeit mehrerer Dezernenten/Referenten darstellt, spricht der beschriebene Führungstypus von „meinem Erlaß“ oder „meiner Verfügung“. Nachgeordnete, die den charakterisierten Führungsstil täglich erfahren, können nicht flexibel handeln; Initiativen und Kreativitäten verkommen. Der Weg in die „innere Emigration“ beginnt²⁾ (häufig schon in jungen Jahren). Dieses Führungsverhalten bildet eine der Hauptursachen dafür, daß in unseren Behörden viele Entwicklungen, Neuerungen, Entscheidungen zu lange auf sich warten

²⁾ Vgl. Reinhard Höhn, Wenn die innere Kündigung zur Regel wird, in: Die Welt vom 30. Juli 1987.

lassen oder überhaupt nicht in Angriff genommen werden.

Man kann nur darüber spekulieren, wieviel wertvolle Ideen und Aktivitäten in den Behörden nur deshalb nicht zur Geltung kommen, weil entscheidungsmächtige Formalisten es nicht zulassen. Man fügt sich dann ins vermeintlich Unabänderliche. „Die Erlaßlage ist so“, heißt es, oder: „Da können wir nichts machen.“ Das Mittelmaß, der Durchschnitt wird zur orientierenden Norm erhoben, etwas vulgärer ausgedrückt: die „Gesäßmentalität“ bestimmt das Arbeitsethos.

Die hier charakterisierten Erscheinungsformen beschreiben einen menschlichen Führungstypus, der nicht „mit seinen höheren Zwecken wächst“, sondern zu einem Formalbürokraten verkümmert. Die Nivellierung der Persönlichkeit von Staatsdienern scheint auch zur historischen „Erbmasse“ bzw. den „hergebrachten Grundsätzen“ des Berufsbeamten-tums zu gehören. Schon Bismarck klagte über seine Erfahrungen aus der Aachener Zeit: „... man muß vollständig der Beamtenkaste angehören, ihre falschen und richtigen Ansichten teilen und jeder Individualität in Meinung und Handlung entsagen“³⁾.

Zum „Kleiderordnungsdenken“ gehört vor allem die Frage des Umgangs mit Kolleginnen und Kollegen übergeordneter oder gleichrangiger Behörden. Eine Reihe von Vorgesetzten wacht mit Eifersucht darüber, daß jegliche Kontakte von Mitarbeitern anderer Behörden, Referate oder Abteilungen vorher „abgestimmt“ werden. Bei allen Gesprächen mit den jeweiligen Vertretern meinen sie, die Rang-

ordnung dokumentieren zu müssen. Um nicht mißverstanden zu werden: Hier sollen nicht begründete Notwendigkeiten in Frage gestellt werden. So kann ein Mitarbeiter nicht Fragen grundsätzlicher Natur „an seinen Vorgesetzten vorbei“ erörtern und entscheiden wollen. Die Pflicht der ständigen Konsultation und Kommunikation zwischen Mitarbeitern und Vorgesetzten steht nicht zur Diskussion.

Die Kritik am Führungsverhalten richtet sich gegen starre und verabsolutierte Formen. Weshalb muß beispielsweise ein Referats- oder Dezernatsleiter ein Gespräch nur deshalb leiten, weil einer der Teilnehmer seine Rangordnung einnimmt? Weshalb ist es keine Selbstverständlichkeit in unseren behördlichen Führungsetagen, daß Entscheidungsprozesse unter sachlichen und nicht unter hierarchischen Gesichtspunkten betrieben werden? Es gibt unzählige Beispiele dafür, daß „Amtsautoritäten“ sich in Sachdiskussionen nur deshalb einmischen und „Führung“ demonstrieren, weil ihnen die „Kleiderordnung“ heilig ist.

Auch nachgeordnete Behörden können dieses „Rangordnungsdenken“ übergeordneter Instanzen durch ihr Verhalten geradezu herausfordern. Da beanständet der Leiter einer Dienststelle (ein Schulrat), daß eine Verfügung vom zuständigen Sachbearbeiter der Bezirksregierung (einem Amtmann) unterschrieben wurde. Der Schulrat sieht darin eine geringschätzige Behandlung seiner Dienststelle; der zuständige Dezernent (ein Regierungsschuldirektor) hätte die Verfügung ausfertigen müssen.

IV. Ursachen und Ausblick

1. Parteien und Verbände als Hauptverantwortliche für nicht legitimierbare „Karriermuster“⁴⁾

„Der Beamte dient dem ganzen Volk, nicht einer Partei. Er hat seine Aufgaben unparteiisch und gerecht zu erfüllen . . .“. So steht es im Bundesbeamtengesetz (§ 52 Abs. 1) und im Beamtenrechtsrahmengesetz (§ 35 Abs. 1). Knapp ein Fünftel aller Erwerbstätigen ist im öffentlichen Dienst beschäftigt; sie stellen einen überdurchschnittlich hohen Anteil von Parteimitgliedern. Kann das nur als Ausdruck besonderen demokratischen Engagements und Bewußtseins gewertet werden? Die Frage ist insbesondere hinsichtlich der Karriere- und Führungsbeamten insgesamt nicht zu bejahen.

Ein hief nicht zu quantifizierender Anteil ist über die „Parteischiene“ oder einen einflußreichen Interessenverband in die Führungsposition gelangt.

Es ist legitim, wenn die Träger politischer Willensbildung mit Männern (neuerdings auch mit Frauen) ihres Vertrauens Einfluß in den Exekutiven zu gewinnen versuchen. Die Mitgliedschaft in einer Partei bzw. das engagierte Eintreten für politische Überzeugungen kann zunächst weder ein qualifizierendes noch ein disqualifizierendes Kriterium sein, wenn es um die Besetzung von Stellen geht. Das gilt auch für sogenannte politisch „Neutrale“, die sich in solchen Situationen oft rühmen, keiner Partei anzugehören oder nahezustehen. Es geht also nicht darum, die parteipolitischen Beamten gegenüber den „indifferenten“ und nach „allen Seiten offen“ zu diskreditieren.

Bedenklich ist jedoch, wie sorglos Parteien mit dem Problem der Ämterpatronage umgehen. Die krassen Fälle menschlich-charakterlich nicht integrier Personen in den Führungsgremien markieren ja nur

³⁾ Zit. in: Ernst Engelberg, Bismarck, Berlin 1985, S. 150.

⁴⁾ Vgl. dazu u. a. Rudolf Wassermann, Die Zuschauerdemokratie, München 1989, S. 133 ff.; Josef Isensee, Beamten-tum – Sonderstatus in der Gleichheitsgesellschaft, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, (1988) 5, S. 147 ff.

die Spitze eines Eisbergs. Doch viele Parteimitglieder und Verbandsvertreter nutzen die Mitgliedschaft ausschließlich für ihre persönlichen Zwecke. Das partei- bzw. verbandspolitische Bekenntnis ist dann nicht Ausdruck demokratischer Überzeugung, sondern ein Karriere- und Opportunitäts-Denken. In vielen Ministerien (und leitenden Behörden) wird eine Personalpolitik betrieben, die vom „Parteien- und Verbändeilz“ geprägt ist. Diese Kritik richtet sich gegen alle politischen Willensbildungsträger. Sie gehen zu leichtfertig mit Personalfragen in den Behörden um. Sie akzeptieren und fördern diesen „Normalzustand“ und nehmen nicht wahr, wie sehr das dem Ansehen der Parteien und der Institutionen in unserem Lande schadet.

Erfolg wird — Politiker demonstrieren es täglich — zum Selbstzweck. Ist die erklommene Position stark von partei- und machtpolitischen Faktoren abhängig, dann gilt es, möglichst schnell und umfassend die spezifische „Klavatur“ zu beherrschen. Man denkt und handelt gegenüber dem Abteilungsleiter (Minister) im Sinne des „vorausseilenden Gehorsams“. Kritische Anstöße, Bedenken oder gar Widersprüche, die Mißfallen erregen könnten, haben in diesem Subsystem wenig Chancen. Honoriert und gefördert werden nicht Beamte mit Stehvermögen und kritischem Geist, sondern die Anpasser. Subalternes Denken und Handeln ist gefragt. Die wohlklingenden demokratischen Ziele wie Kritikbereitschaft, Toleranz oder Konfliktfähigkeit bestimmen nicht den Alltag. Problematisierendes Denken wird verteufelt, weil es für viele noch den „68er Ludergeruch“ hat. Anstelle kritischer Solidarität tritt die verschleiende Harmonie. Sie wiederum bringt subtile Anpassungsmechanismen hervor.

Wieviele Angehörige des öffentlichen Dienstes gelangen über die Wege der parteipolitischen Protektion in Führungspositionen, die sie aufgrund ihrer fachlichen Qualifikationen und/oder ihres menschlichen Führungsformats niemals erreicht hätten? Die damit angerichteten „Schäden“ hängen von verschiedenen Faktoren ab. Vorgesetzte mit Defiziten in der Menschenführung sind für eine Behörde noch erträglich, wenn sie nicht über „Nachgeordnete“ verfügen können. Sind viele Mitarbeiter betroffen, dann leiden Motivation und Engagement. Schließlich hilft dann oft nur noch der kuriose Ausweg des „Hochlobens“. In der Pyramide höherer Besoldungsgruppen ist das jedoch mit größeren Schwierigkeiten verbunden. Welche Dienststelle „reißt sich“ um einen Beamten, dessen negatives Image notorisch ist und der zudem einer Versetzung nur um den Preis einer Beförderung zustimmen würde?

2. Unzulängliche Auswahlkriterien

Führungskräfte werden überwiegend — das gilt nicht nur für Beamte — nach fachlichen Qualifika-

tionsmerkmalen ausgesucht. Es ist unstrittig, daß die sachliche Kompetenz ein wichtiges Auslese-kriterium darstellen muß. Sie allein reicht aber nicht aus, wenn in der zu besetzenden Position auch die Zusammenarbeit mit Mitarbeitern gefordert ist. Die Frage, ob jemand geeignet ist, mit Menschen umzugehen, wird in der Regel nur am Rande oder überhaupt nicht angesprochen. So treffen wir in vielen Leitungsfunktionen auf Beamte, die hinsichtlich der Menschenführung „Amateure“ sind. Sie reagieren in Konfliktsituationen unangemessen und autoritär, weil sie nicht gelernt haben, wie man kooperativ und kollegial mit Mitarbeitern/Mitmenschen umgeht.

In den Ministerien geschieht die Berufung von Referenten bzw. Referatsleitern oft nach intransparenten Verfahrensweisen. In bestimmten Behörden gibt es dafür keine Ausschreibungen; Besetzungen erfolgen über persönliche Beziehungen, partei- bzw. verbandspolitische Kanäle. Einerseits werden hinsichtlich der fachlichen Eignung strengste Maßstäbe angelegt. Manche sind über die sogenannte „Ochsentour“ aufgestiegen, d. h. sie haben es beispielsweise vom Lehrer über den Schulleiter zum Schulrat gebracht, sind Dezernent einer Bezirksregierung gewesen und letztendlich in das Kultusministerium berufen worden. Diesen Einzelkarrieren haftet zuweilen — aus Sicht derer, die sich als „geborene“ Ministerialbeamte fühlen — ein „Stallgeruch“ an. Wer über die „Mannschaftsdienstgrade“ Sprossen erklommen hat, gelangt nur in Ausnahmefällen in leitende Stellen des Ministeriums. Einen viel einfacheren Karriereweg gehen die politischen „Seiteneinsteiger“, jene mit den „prädestinierten“ Laufbahnvoraussetzungen. Sie müssen nicht über fachliche Erfahrungen oder Qualifikationen verfügen — und legen zumeist auch keinen Wert darauf. Die Folgen dieses parteipolitischen „Neofeudalismus“ — das zeigen mittlerweile die Erfahrungen aus der gesamten Bundesrepublik — sind verheerend: menschlich, was die Kollegialität betrifft; sachlich, was die kompetente Erledigung von Aufgaben angeht; und schließlich politisch im Hinblick auf den Glaubwürdigkeitsverlust unserer Institutionen.

3. Reformistische Gedanken

Seit Jahrzehnten beschäftigen sich Fachleute verschiedener wissenschaftlicher Disziplinen und Studienkommissionen mit der Reform der öffentlichen Verwaltung. Vieles ist vereinfacht und verbessert worden, viele Fragen sind jedoch noch nicht oder nur unbefriedigend beantwortet. Unbestritten war und ist bei allen Beteiligten die Notwendigkeit einer Reform der öffentlichen Verwaltung. Sie müsse den Ansprüchen einer modernen Industriegesellschaft gerecht werden. Die Geister scheiden sich bei der Auslegung des Art. 33, 5 GG: „Das Recht des öffentlichen Dienstes ist unter Berücksichtigung der

hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln.“ Mit dieser Aussage sollten bewährte Prinzipien des Berufsbeamtentums verfassungsrechtlich festgeschrieben werden. Die „hergebrachten Grundsätze“ knüpfen an historische Erfahrungen an. Beamte waren immer eine staatstragende Säule in unserer Geschichte. Dieses Kontinuum hat, wie wir wissen, nicht nur positive Seiten gehabt. Die Machthaber der NS-Zeit nutzten die Treueverpflichtung der Beamten gegenüber dem Staat skrupellos für ihre Ziele aus. Naiver Gehorsam, Gewissenskonflikte und schuldhaftes Verstricken haben gezeigt, daß eine schlichte Auslegung der Treue- und Gehorsamspflicht nicht wünschbar ist.

In der Diskussion um die Reform des öffentlichen Dienstes ist die Frage strittig, wie die demokratietheoretischen Grundforderungen unserer pluralistischen Gesellschaft und die „hergebrachten Grundsätze“ auf einen Nenner zu bringen sind. Ellwein wies schon 1973 auf die Notwendigkeit hin, trotz kontroverser Reformvorstellungen wenigstens im Ansatz die Prinzipien Mitbestimmung, Partizipation und Emanzipation zu realisieren⁵⁾. Im Bericht der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts beklagte eine Reihe von Autoren, daß die konservative Interpretation von Art. 33, 5 GG ein verfassungspolitisches Problem darstelle⁶⁾. Wenn die Treue- und Gehorsamspflicht gegenüber dem Staat nicht kritisch-solidarisch begriffen wird, dann behalten wir ein Subsystem mit obrigkeitstaatlichen Strukturen.

Bundespräsident Richard von Weizsäcker stellte zur Eröffnung des Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Erziehungswissenschaft im März 1988 die Frage: „Haben die Institutionen ihren Wert verloren? Oder droht nur ihren Repräsentanten ein Verlust an Glaubwürdigkeit?“ Mir scheint die zweite Frage ein grundsätzliches Problem zu sein,

⁵⁾ Vgl. Thomas Ellwein/Ralf Zoll, Berufsbeamtentum. Anspruch und Wirklichkeit, Düsseldorf 1973, S. 242 ff.

⁶⁾ Bericht der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Heft 4 der Schriftenreihe des DGB, Düsseldorf 1973, S. 12.

auf das die Öffentlichkeit sensibler reagieren muß. Es gilt jene Kräfte zu stärken, die verantwortungsbewußt, flexibel, ideenreich und kooperativ die ihnen übertragenen Aufgaben erledigen. Eine wichtige Voraussetzung dafür ist, daß gerade im öffentlichen Dienst die Realisierung demokratischer Prinzipien stärker als bisher die Alltagsarbeit bestimmt.

Diese Prinzipien sind längerfristig nur dann realisierbar, wenn Führungskräfte ausgewählt werden, die neben der fachlichen Qualifikation auch menschliche Führungseigenschaften im Geiste des kooperativen Arbeitens umsetzen können. Die offenen wie subtilen Disziplinierungspraktiken müssen abgebaut werden. Damit läßt sich die Zahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verringern, die resignierend in die „innere Emigration“ gehen. Die sich daraus entwickelnde negative Anpassungsbereitschaft darf nicht zum bestimmenden Ethos der „staatstragenden“ öffentlichen Verwaltung werden. Hier liegt eine der Wurzeln für die Staats- und Parteienverdrossenheit.

Sollten sich Tendenzen eines Bürokratismus mit autoritären Zügen weiter ausbreiten, dann wird die Entwicklung zu mehr Demokratie im Behördenalltag noch mehr stagnieren. Skeptischen Lesern dieser kritischen Bilanz sei eine Mahnung des ehemaligen Bundespräsidenten Heinemann in Erinnerung gerufen, die er 1972 anlässlich der Verleihung des Friedenspreises des Deutschen Buchhandels aussprach. Er sagte im Zusammenhang mit der Frage „einer vernünftigen Weiterentwicklung unserer eigenen Gesellschaft“ folgendes: „Dies kann nicht heißen, das Bestehende um des lieben Friedens willen zu bestätigen . . . gelänge es den Selbstzufriedenen, sie (die Publizisten, die Schriftsteller und Wissenschaftler, d. Verf.) zum Schweigen zu bringen, so wäre das verhängnisvoll. Im Gegenteil: Ihr Aufdecken der Wirklichkeiten, ihr Drängen nach besseren Wegen muß von uns aufgenommen und Gemeingut eines breiten Bewußtseins werden . . .“⁷⁾

⁷⁾ Dokumente der Zeit. Verhängnisvolles Schweigen, in: Die Zeit, Nr. 40 vom 6. Oktober 1972.

Entwicklung der Politischen Kultur in der Bundesrepublik Deutschland

I. Einführung

Der Ausdruck „Politische Kultur“ hat in den letzten Jahren eine bei seiner ursprünglichen Rezipierung aus dem Amerikanischen¹⁾ kaum zu ahnende Blüte erfahren. Dies gilt für Politiker, Leitartikel oder Fernsehkommentatoren²⁾ ebenso wie für „erst-haftere“ sozialwissenschaftliche Studien³⁾. Während erstere aber den Begriff vorwiegend in einem normativen Sinn verwenden und häufig den „Mangel“ oder den „Verfall“ der Politischen Kultur, des politischen Stils und der politischen Umfangsformen beklagen, beziehen sich die letzteren meistens auf den angelsächsischen Terminus *political culture* in einem nicht von vornherein wertenden, also deskriptiven und analytischen Sinn.

Die Verquickung zweier so vielfältig besetzter und international unterschiedlich verwendeter Begriffe wie „Politik“ und „Kultur“ bleibt daher problematisch. Im Gegensatz zum angelsächsischen Sprachgebrauch ist der Kultur-Begriff im Deutschen meist mit der Vorstellung einer bestimmten „Hoch“-Kultur, also als Verkörperung alles „Schönen, Guten, Wahren“, verknüpft. Dem entspricht im Englischen stärker der Begriff „civilization“ bzw. im Französischen „civilisation“. Im folgenden soll im wesentlichen auf die sozialwissenschaftliche Ver-

wendung des Terminus zurückgegriffen werden, wobei in einem komplexeren Verständnis im Einzelfall durchaus auch wertende, aber jeweils eigens anzugebende und zu qualifizierende Elemente (z. B. einer „demokratischen“ oder „partizipatorischen“ Politischen Kultur) berücksichtigt werden.

In diesem Sinne bezeichnet Politische Kultur — in der allgemeinsten Form — die „subjektive Dimension“ der gesellschaftlichen Grundlagen politischer Systeme. Diese umfaßt die Gesamtheit aller politisch relevanten individuellen Persönlichkeitsmerkmale, latente, in Einstellungen und Werten verankerte Prädispositionen zu politischem Handeln — auch in ihren symbolhaften Ausprägungen — und hieraus abgeleitetes politisches Verhalten. Oder, wie Glenda Patrick es nach einer umfassenden semantischen Diskussion des Konzepts definiert: „den Satz grundlegender Meinungen, Einstellungen und Werte, die die Art eines politischen Systems charakterisieren und die politischen Interaktionen unter seinen Mitgliedern regeln“⁴⁾.

Die Politische-Kultur-Forschung versucht dabei zu stärker objektivierbaren Befunden kultureller Ausprägungen und Unterschiede zu kommen. Im Gegensatz zu lange vorherrschenden „Nationalcharakter“-Studien, die von eher statischen und unwandelbaren Gegebenheiten, nicht selten unter sehr fragwürdigen genetischen und rassischen, aber auch tiefenpsychologischen Prämissen ausgingen⁵⁾, hebt „Politische Kultur“ die Lernbarkeit und Veränderbarkeit von Einstellungen und Verhalten hervor. Wissenschaftsgeschichtlich kommt es nicht von ungefähr, daß dieses Konzept vor rund dreißig Jahren gerade auch durch die Befassung mit dem deutschen „Fall“ entwickelt wurde. Die deutsche Geschichte ist ja — wie die keines anderen vergleichbaren Staates — gekennzeichnet durch abrupte Übergänge zwischen sehr unterschiedlichen Formen politischer Systeme in einem historisch sehr kurzen Zeitraum: Kaiserreich, Weimarer Repu-

¹⁾ Insbesondere bezogen auf die erste vergleichende Fünf-Länder-Studie von Gabriel Almond/Sidney Verba, *The Civic Culture*, Princeton 1963, und die in ihrer Folge entstandenen Arbeiten, z. B. Ekkehard Krippendorff, *Politische Kultur*, in: *Neue Politische Literatur*, 11 (1966), S. 398—404; Patrick Dias, *Der Begriff Politische Kultur in der Politikwissenschaft*, in: Dieter Oberndörfer (Hrsg.), *Systemtheorie, Systemanalyse und Entwicklungsländerforschung*, Berlin 1971, S. 409—448; Dirk Berg-Schlösser, *Politische Kultur — Eine neue Dimension politikwissenschaftlicher Analyse*, München 1972.

²⁾ Z. B. hat das neue Grundsatzprogramm der SPD einen eigenen Abschnitt über „Politische Kultur“.

³⁾ Vgl. u. a. Martin und Sylvia Greiffenhagen, *Ein schwieriges Vaterland. Zur Politischen Kultur Deutschlands*, München 1979; dies./Rainer Prätorius (Hrsg.), *Handwörterbuch zur Politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1981; Peter Reichel, *Politische Kultur der Bundesrepublik*, Opladen 1981; Oscar W. Gabriel, *Politische Kultur und Postmaterialismus in der Bundesrepublik*, Opladen 1986; Dirk Berg-Schlösser/Jakob Schissler (Hrsg.), *Politische Kultur in Deutschland. Bilanz und Perspektiven der Forschung*, PVS-Sonderheft 18, Opladen 1987; Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Politische Kultur und deutsche Frage*, Köln 1989. Eine ausführliche Darstellung der wissenschaftlichen Rezipierung des Begriffs findet sich in der Dissertation von Wolf M. Iwand, *Paradigma Politische Kultur*, Opladen 1985.

⁴⁾ Glenda M. Patrick, *Political Culture*, in: Giovanni Sartori (Hrsg.), *Social Science Concepts: A Systematic Analysis*, Beverly Hills 1984, S. 279 (Übers. vom Verf.).

⁵⁾ Zu letzteren vgl. z. B. David Rodnick, *Post-War Germans*, New Haven 1948; Bertrand Schaffner, *Fatherland: A Study of Authoritarianism in the German Family*, New York 1948; Willy Hellpach, *Der deutsche Charakter*, Bonn 1954.

blik, Nationalsozialismus und Bundesrepublik, aber auch bisher durch den politischen „Antipoden“ DDR. Auf die politisch-kulturellen Konsequenzen dieser Entwicklung soll im folgenden näher eingegangen werden.

Um die Darstellung stärker zu strukturieren, aber auch um auf die Komplexität der behandelten Materie aufmerksam zu machen, soll das in Anlehnung an die systemtheoretischen Konzepte von Parsons und Münch entwickelte Schema Franz Urban Pappi⁶⁾ den Rahmen für die nachstehenden Erörterungen abgeben. Die vier gesellschaftlichen Teilsysteme Politik, Ökonomie, Gemeinschaft und sozial-kulturelles System werden auf diese Weise in einen stringenteren Zusammenhang gebracht. So reduziert Pappi den „Kernbereich“ Politischer Kultur auf die Frage nach der Legitimität des politischen Systems. In Ergänzung hierzu sieht er die „spezifischen Unterstützungen“ als Beitrag des ökonomischen Systems an. Beides wird durch konsensuelle Normen des sozialen Systems und die Loyalität zur politischen Gemeinschaft abgestützt.

Der Beitrag des sozial-kulturellen Systems schließlich besteht in der diskursiven Begründung der in den politischen Institutionen jeweils konkret realisierten Normen im Hinblick auf allgemeinere Werte. Diese sind z. T. religiös verankert, aber auch Gegenstand von Parteiprogrammen und ideologisch-politischen Auseinandersetzungen. Ein zusätzliches Element in diesem Bereich stellt der sozial-kulturelle Diskurs von Intellektuellen und Wissenschaftlern dar. All dies ist jedoch in einem mehrfach rückgekoppelten dynamischen Gesamtzusammenhang zu sehen, der Spannungen, Krisen und Destabilisierungen, in letzter Konsequenz auch Systembrüche nicht ausschließt.

Dieser noch zwangsläufig abstrakte Rahmen soll im folgenden am Beispiel der konkreten Entwicklungen in der Bundesrepublik gefüllt werden. Diese betreffen zum einen Aspekte der nach wie vor umstrittenen „nationalen“ Identität als der zugrunde zu legenden politischen Gemeinschaft, zum zweiten umfassendere sozio-kulturelle Aspekte charakteristischer Werthaltungen und politischer Orientie-

⁶⁾ Franz Urban Pappi, Politische Kultur, Forschungsparadigma, Fragestellungen, Untersuchungsmöglichkeiten, in: Max Kaase (Hrsg.), Politische Wissenschaft und politische Ordnung, Opladen 1986, S. 279–291.

runge auch in ihren symbolischen Ausprägungen einschließlich der sie begründenden intellektuellen Diskurse, zum dritten Wechselwirkungen zum ökonomischen System und der hieraus resultierenden Befriedigung materieller Ansprüche und schließlich die Frage nach der Legitimität des politischen Systems selbst und die politisch-kulturelle „Verankerung“ von parlamentarisch-demokratischen Verfassungsformen in der Bundesrepublik.

Im Verlauf der Darstellung wird so auch der politikwissenschaftliche Stellenwert der Politischen Kultur-Forschung, die auf vielfältige historische und politisch-philosophische, aber auch aktuelle und individuell-sozialisierende Bezüge zurückgreift, deutlicher werden. Sie ist dabei auf eine differenzierte und sich ergänzende qualitative wie quantitative Methodik angewiesen. Sie vermittelt so, in Ergänzung zu weiter notwendigen sozialstrukturellen und politisch-institutionellen Betrachtungsweisen, letztlich ein subtileres „Verstehen“ konkreter politischer Vorgänge bis hin zu möglichen Prognosen aufgrund zu erwartender zumindest mittelfristiger Kontinuitäten. In diesem Sinne kommt der Analyse der Politischen Kultur durchaus auch ein eigenständiger erklärender Stellenwert zu. In Umbruchsituationen, wie z. B. derzeit in der DDR, kommt politisch-kulturellen Kontinuitäten sogar häufig ein höherer Stellenwert zu als z. B. institutionellen Betrachtungsweisen. Ein solches Verständnis stellt auch eine wichtige Grundlage für international komparative, z. T. die jeweiligen Befunde relativierende Betrachtungen dar⁷⁾.

All dies kann an dieser Stelle selbstverständlich nur in sehr geraffter und überblicksartiger Form und unter Rückgriff auf die mittlerweile zur Verfügung stehenden einschlägigen, ausführlicheren Studien und Materialien geschehen. Kontinuität und Wandel einiger zentraler Elemente deutscher Politischer Kultur, aber auch weiter bestehende Verwerfungen und Spannungen werden so beleuchtet. Diese verweisen nicht zuletzt auch auf einige der gerade gegenwärtig wieder sehr aktuellen „deutschen“ Fragen und ihre umfassenderen Zusammenhänge.

⁷⁾ Vgl. Dirk Berg-Schlosser, How to Analyze Political Culture, Background paper for the Workshop on „West European Political Cultures in a Comparative Perspective“, European Consortium for Political Research, Paris, 10.–15. April 1989.

II. Gemeinschaftssystem: Aspekte der „nationalen“ Identität

Zunächst gilt es, den äußeren Rahmen der politischen Gemeinschaft näher zu bestimmen. Dieser ist zwar territorial und institutionell vorgegeben, in politisch-kultureller Hinsicht geht es aber gerade auch um die „innere“ Identifikation der Bürger mit ihrem Staatswesen, sowohl was seine äußeren Grenzen als auch seinen inneren Gehalt angeht⁸⁾. Im Fall der Bundesrepublik, aber auch der DDR als nach dem Zweiten Weltkrieg künstlich geschaffenen Gebilden stellt sich dieses Problem in besonderer Weise. Darüber hinaus ist eine solche Identifikation durch die wechselvolle Geschichte der Deutschen in erheblichem Maße vorbelastet. Die lange vorherrschende Kleinstaaterei, die „verspätete“ Nationwerdung unter preußischem Vorzeichen⁹⁾, die nationalistischen und rassistischen Exzesse der Weltkriege und des Holocaust und schließlich die erneute Teilung und die Einbettung in unterschiedliche internationale Bündnissysteme prägten die „deutsche“ Identität in sehr spezifischer Form: Vielfältige regionale politisch-kulturelle Besonderheiten¹⁰⁾, gemeinsame traumatische Erfahrungen und eine „kollektive Scham“¹¹⁾, aber auch über die derzeitigen Grenzen hinausreichende, z. T. „deutsch-deutsche“, z. T. supranational europäische Bezüge kennzeichnen das vielfältig gebrochene, teilweise aber auch „geläuterte“ („post-konventionelle“ in der Bezeichnung von Jürgen Habermas¹²⁾) deutsche Bewußtsein. Kein Deutscher kann jedenfalls ernsthaft auch nur den Versuch unternehmen, völlig unbefangen und losgelöst von diesen vielfältigen historischen und sozialen Verwicklungen leben zu wollen. Davor kann auch keine „Gnade der späten Geburt“ schützen. Dies wird jedem spätestens bei einem Besuch im Ausland, aber auch bei den aktuellen innenpolitischen Diskussionen bewußt.

⁸⁾ Vgl. z. B. Gerhard Wurhe, Probleme der nationalen Identität, in: D. Berg-Schlosser/J. Schissler (Anm. 3), S. 197–204.

⁹⁾ Vgl. Helmut Plessner, Die verspätete Nation, Stuttgart 1969; Charles Tilly (Hrsg.), The Formation of National States in Western Europe, Princeton 1975.

¹⁰⁾ Vgl. Hans-Georg Wehling (Hrsg.), Regionale politische Kultur, Stuttgart 1986².

¹¹⁾ Vgl. Hans Mommsen, Die Last der Vergangenheit, in: Jürgen Habermas (Hrsg.), Stichworte zur „Geistigen Situation der Zeit“, Frankfurt 1979, S. 164–184.

¹²⁾ Jürgen Habermas, Eine Art Schadensabwicklung. Die apologetischen Tendenzen in der deutschen Geschichtsschreibung, in: Die Zeit vom 11. Juli 1986.

Andererseits können solche Identifikationen, auch im Selbstverständnis des einzelnen, nicht immer nur und ausschließlich im negativen Sinne begriffen werden. Sie stellen, ab einem gewissen Lebensalter, eine „soziale Haut“ dar, die bestimmte sprachliche und mundartliche, aber auch im engeren Sinne politisch-kulturelle Prägungen umfaßt, deren sich niemand mehr gänzlich und ohne Schwierigkeiten entledigen kann. Diese Prägungen als verschieden von anderen, damit aber nicht von vornherein und in jedem Falle als besser oder schlechter zu empfinden, ist ebenfalls Merkmal einer „geläuterten“ Identifikation. Häufig weisen allerdings Personen, die Probleme mit ihrer „Ego-Identität“ in einem psychologischen Sinne haben, gerade auch Schwierigkeiten mit ihrer sozialen und „nationalen“ Identität auf, die dann wieder Nährboden für entsprechende Exzesse sein können¹³⁾.

Die umfassenden historischen und weltpolitischen Bezüge des „deutschen“ Problems und seiner sozialpsychologischen Ausprägungen können an dieser Stelle nur angedeutet werden¹⁴⁾. Aber auch im engeren politisch-kulturellen Sinne bleibt eine nähere empirische Aufschlüsselung der angesprochenen Aspekte schwierig. Die im folgenden aufgeführten Befunde sollen wenigstens einige Anhaltspunkte liefern. Wichtigste quantitative Quelle hierfür sind Umfragedaten, insbesondere des Instituts für Demoskopie in Allensbach, das über die umfassendsten Zeitreihen solcher Umfragen für die Bundesrepublik verfügt. Allerdings wohnen auch dem Erklärungswert solcher Daten, über technische Probleme der Erhebung und Verfügbarkeit hinaus, gewisse immanente Schranken inne¹⁵⁾.

Einer der – auch im internationalen Vergleich – häufig verwendeten Indikatoren für Nationalbewußtsein ist die Frage: „Sind Sie stolz, . . . (Angehöriger einer bestimmten Nationalität) zu sein?“ Daß ein solcher „Stolz“ in der Bundesrepublik durchaus gebrochen ist, zeigt Schaubild 1:

¹³⁾ Vgl. Theodor W. Adorno et al., The Authoritarian Personality, New York 1950; Erik Erikson, Identität und Lebenszyklus, Frankfurt 1966; SINUS-Institut, „Wir sollten wieder einen Führer haben . . .“, Reinbek 1981.

¹⁴⁾ Die einschlägige Literatur zu diesen Fragen ist Legion. Eine aktuelle Bestandsaufnahme findet sich bei W. Weidenfeld (Anm. 3).

¹⁵⁾ Vgl. dazu F. U. Pappi (Anm. 6), S. 289 ff.

Schaubild 1: Nationalstolz im internationalen Vergleich (in Prozent)

Land	Stolz	Nicht stolz	Unentschieden
USA	96	2	2
Irland	91	6	3
Island	89	9	2
Mexiko	88	11	1
Grossbritannien	86	11	3
Spanien	83	12	5
Finnland	81	17	2
Italien	80	17	2
Frankreich	76	17	7
Dänemark	71	22	7
Belgien	70	19	11
Schweden	69	25	6
Japan	62	31	7
Niederlande	60	32	8
Deutschland	59	29	12

Quelle: Internationale Wertestudie; Erhebungszeitpunkt 1981/1982.

Frage: „Sind Sie stolz, . . . (Nationalität) zu sein? Würden Sie sagen . . .?“

Entnommen aus: Dieter Fuchs, Die Unterstützung des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1989, S. 127.

Unter den untersuchten 15 Staaten steht die Bundesrepublik an letzter Stelle. Daß dieser Befund keine Eintagsfliege ist, belegen andere ähnliche Erhebungen¹⁶⁾. Nach dem Objekt des Stolzes gefragt, werden jedoch wichtige Verschiebungen im Zeitab-

lauf deutlich. Wurden in der Bundesrepublik in der ersten umfassenderen Studie von Gabriel Almond und Sidney Verba, deren Daten 1959 erhoben wurden, noch vorwiegend wirtschaftliche Erfolge, allgemeine Eigenschaften der Bevölkerung und Leistungen in Kunst und Wissenschaft genannt, so nahmen Ende der siebziger Jahre das politische System und sozialstaatliche Errungenschaften einen deutlich höheren Rang ein (vgl. Schaubild 2).

¹⁶⁾ Vgl. z. B. Gerhard Herdegen, Einstellungen der Deutschen (West) zur nationalen Identität, in: D. Berg-Schlosser/ J. Schissler (Anm. 3), S. 205–221.

Schaubild 2: Quellen des Nationalstolzes

	1959				1978	
	USA	Großbritannien	Italien	Mexiko	Deutschland	Deutschland
Politisches System, politische Institutionen	85	46	3	30	7	31
Soziale Gesetzgebung	13	18	1	2	6	18
Internationale Position	5	11	2	3	5	9
Wirtschaftssystem	23	10	3	24	33	40
Eigenschaften der Bevölkerung	7	18	11	15	36	25
Geistige Tugenden und Religion	3	1	6	8	3	6
Beiträge zur Kunst	1	6	16	9	11	10
Beiträge zur Wissenschaft	3	7	3	1	12	13
Natürliche Eigenschaften des Landes	5	10	25	22	17	14
Anderes	9	11	21	14	3	10
Nichts, weiß nicht	4	10	27	16	15	
	158%	148%	118%	144%	148%	176%
N (Befragte)	(970)	(963)	(995)	(1007)	(955)	(2030)

Quellen: Almond, Gabriel A. und Sidney Verba (1963) für 1959; Wildenmann, Rudolf (1978) für 1978.
 Frage: „Mal ganz allgemein gesprochen: Worauf sind Sie im Hinblick auf unser Land am meisten stolz als . . . (Nationalität)?“
 Anmerkung: Mehrfachnennungen sind möglich.

Entnommen aus: Dieter Fuchs, Die Unterstützung des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1989, S. 125.

Schaubild 3: „Deutsche Nation“ und „deutsche Kultur“

Frage: „Einmal angenommen, im Fernsehen kommt ein Beitrag mit dem Titel: ‚Die deutsche Nation heute‘. (In repräsentativen Parallelgruppen: ‚die deutsche Nation morgen‘/ ‚die deutsche Nation gestern‘.) Könnten Sie nach dieser Liste sagen, was ist mit der deutschen Nation in diesem Fall gemeint?“

Frage (in einer weiteren Parallelgruppe): „Einmal angenommen, im Fernsehen kommt ein Beitrag mit dem Titel: ‚Die deutsche Kultur‘. Von wo wird da berichtet? Könnten Sie es nach dieser Liste sagen?“
 (Jeweils Vorlage einer Liste)

	November 1981			Juli 1986				
	Deutsche Nation		Deutsche Kultur	Deutsche Nation		Deutsche Kultur		
	heute	morgen		gestern	heute			morgen
	%	%	%	%	%	%	%	
Gemeint ist/sind:								
- die Bundesrepublik	43	38	6	23	37	41	10	19
- die Bundesrepublik und die DDR zusammen	32	30	20	19	35	31	25	22
- die Bundesrepublik, die DDR und die ehemals deutschen Ostgebiete	12	12	52	20	12	13	42	18
- alle deutschsprachigen Gebiete	7	11	14	29	11	7	14	28
Unmöglich zu sagen	6	9	8	9	5	8	9	13
	100	100	100	100	100	100	100	100

Quelle: Allensbacher Archiv, IfD-Umfragen 4002, 4075

Entnommen aus: D. Berg-Schlösser/J. Schissler (Anm. 3) S. 208.

Mögliche Differenzierungen des „deutschen“ Bewußtseins — bezogen auf politische wie auf kulturelle Inhalte — kommen in weiteren Fragen zum Ausdruck (vgl. Schaubild 3).

Auch hier war eine deutliche Zunahme einer separaten bundesrepublikanischen Identität, vor allem in auf die Gegenwart und Zukunft gerichteten Fragestellungen zu beobachten. Deutlich abgestuft dazu ist die Einbeziehung der DDR. Die ehemaligen Ostgebiete werden nur noch von einer relativ geringfügigen Minderheit als aktueller Bestandteil

der deutschen Nation betrachtet¹⁷). Über vergleichbare Befunde zu Auffassungen in der DDR selbst verfügen wir nicht. Identifizierung mit dem sozialistischen Regime und „DDR-Bewußtsein“ fielen dort aber offenbar in erheblichem Maße zusammen¹⁸). Die Brüchigkeit des einen bewirkt heute auch eine Umorientierung des anderen. Jeweils spezifische politisch-kulturelle Veränderungen in den beiden deutschen Staaten während der vergangenen vierzig Jahre beziehen sich aber auch auf den allgemeineren sozio-kulturellen Bereich.

III. Sozio-kulturelles System

Das sozio-kulturelle Teilsystem spiegelt die Grundwerte einer Gesellschaft wider und reflektiert sie in ihrem Sinngehalt. In traditionellen Gesellschaften war die Vermittlung und Interpretation solcher Werte eng mit einer transzendental-religiösen Sphäre verbunden, die häufig durch eine Priesterschaft vorgenommen wurde und die die bestehende soziale und politische Ordnung legitimierte. In modernen Gesellschaften ist dagegen eine weitgehende Säkularisierung und rational-argumentative Begründung der jeweiligen Grundwerte anzutreffen. Dennoch haben solche Werte und vor allem ihre Verkörperung in bestimmten Symbolen und Ritualen auch einen erheblichen affektiven Gehalt. Die längerwährenden Traditionen z. B. der britischen, amerikanischen oder französischen Politischen Kultur, aber auch der Sowjetunion seit der Oktoberrevolution, mit ihren jeweiligen Ritualen, nationalen Feiertagen usw. machen dies deutlich. Einige Autoren sprechen daher von einer „Zivilreligion“ im Hinblick auf solche Aspekte¹⁹).

Zur argumentativen Begründung gehört aber auch die fortwährende Auseinandersetzung und kritische Befassung mit solchen Positionen in Kunst und Wissenschaft, die sich sozusagen auf einer Meta-Ebene als „Kultur von Kultur“ oder „Deutungskultur“²⁰) abspielen. Solche Diskurse tragen nicht zu-

letzt auch zur Anpassung und Weiterentwicklung gesellschaftlicher und politischer Verhältnisse bei. Diskurse dieser Art entwickeln nicht selten ihre eigene Sprache und „Codes“ und spiegeln sich häufig innerhalb und zwischen bestimmten ideologisch-politischen Lagern, wie z. B. einem konservativen und einem progressiven, ab²¹).

1. Politische Wertorientierungen

In Deutschland hat die politische Aufspaltung und konfessionelle Spaltung nach der Reformation und Dreißigjährigem Krieg zu besonderen Verwerfungen der sozio-kulturellen Landschaft geführt. Das Territorialprinzip des „cuius regio eius religio“ bewirkte die Bindung an bestimmte Sub-Kulturen und Interpretationsmuster, die z. T. in abgeschwächter Form noch bis zum heutigen Tag fortwirken. So ist z. B. das Wahlverhalten in einigen kleinen ländlichen katholischen Enklaven in Mittelhessen, die seinerzeit den Bistümern Fulda oder Mainz zugeschlagen wurden und die sich sozio-ökonomisch und in anderer Hinsicht in so gut wie nichts von ihren protestantischen Nachbarländern unterscheiden, nach wie vor deutlich konfessionell geprägt²²).

In Preußen und damit auch später im Deutschen Reich nach 1871 wurde dagegen eine Politische Kultur dominant, die auf der Akzeptanz der weltlichen Obrigkeit im Luthertum gründete. Sie blieb konfessionell neutral („suum cuique“) und ersetzte eine transzendente Begründung durch die Idealisierung des Staates als solchem. Insbesondere Hegel hatte in seiner „Philosophie des Rechts“, in der er den Staat als „die Wirklichkeit der sittlichen Idee“ (§ 257) bezeichnete, zu einem solchen Staats-

¹⁷) Vgl. Gebhard Schweigler, Grundlagen der außenpolitischen Orientierung der Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen, Motive, Einstellungen, Baden-Baden 1985.

¹⁸) Vgl. Irma Hanke, Alltag und Politik. Zur politischen Kultur einer unpolitischen Gesellschaft, Opladen 1987; Ralf Rytlewski, Soziale Kultur als politische Kultur: die DDR, in: D. Berg-Schlosser/J. Schissler (Anm. 3), S. 238–246.

¹⁹) Vgl. Robert N. Bellah/Philip E. Hammond (Hrsg.), Varieties of Civil Religion, San Francisco 1980; Jürgen Gebhardt, Politische Kultur und Zivilreligion, in: D. Berg-Schlosser/J. Schissler (Anm. 3), S. 49–60.

²⁰) Zu diesem Begriff vgl. Karl Rohe, Politische Kultur und der kulturelle Aspekt von politischer Wirklichkeit — konzeptionelle und typologische Überlegungen zu Gegenstand und Fragestellung Politischer Kultur-Forschung, in: D. Berg-Schlosser/J. Schissler (Anm. 3), S. 39–48.

²¹) Vgl. Niklas Luhmann, Der politische Code: ‚konservativ‘ und ‚progressiv‘ in systemtheoretischer Sicht, in: Zeitschrift für Politik, 21 (1974), S. 253–271.

²²) Vgl. Konrad Schacht, Politische Kultur und Bürgerbewußtsein in Hessen, in: Jakob Schissler (Hrsg.), Politische Kultur und politisches System in Hessen, Frankfurt 1981, S. 183–204.

verständnis beigetragen. Nur zu gern wurde dies auf die konkrete Realität des straff organisierten preußischen Staates bezogen. Der so idealisierte Staat sollte das Gemeinwohl gegenüber der Vielzahl von Partikularinteressen von Individuen und Gruppen sicherstellen. Dem Staat gegenüber war allerdings strikte Loyalität gefordert. Die oft karikierten „deutschen Sekundärtugenden“ von absolutem Gehorsam gegenüber der Obrigkeit, Ordnungsliebe und Disziplin entfalteten sich so zu voller Blüte.

Aus derselben Quelle speisten sich apolitische und formalistische Traditionen²³⁾. Partizipatorische Ansätze des „Vormärz“ und Äußerungen sozialen Protestes²⁴⁾, die eine demokratische Form moderner Legitimität begründen wollten, blieben demgegenüber in der Minderheit und scheiterten in der bürgerlichen Revolution von 1848. Zur Politischen Kultur dieser Epoche stellte kein geringerer als Max Weber 1918 fest: „Was war . . . Bismarcks politisches Erbe? — Er hinterließ eine Nation ohne alle und jede politische Erziehung, tief unter dem Niveau, welches sie in dieser Hinsicht zwanzig Jahre vorher bereits erreicht hatte. Und vor allem eine Nation ohne allen und jeden politischen Willen, gewohnt, daß der große Staatsmann an ihrer Spitze für sie die Politik schon besorgen werde.“²⁵⁾

Diese tradierten Elemente waren in Weimar nicht mehr zu einer dominanten Politischen Kultur geeint, vielmehr muß von tiefgreifenden Identitätsproblemen gesprochen werden. Unterschiedliche „Lager“ und „Sozialmilieus“, insbesondere ein kleinbäuerlich-katholisches, ein sozialistisch-proletarisches und ein protestantisch-kleinbürgerliches, die jeweils noch eigene regionale Schwerpunkte aufwiesen, standen einander weitgehend unverbunden gegenüber²⁶⁾. Damit war die prekäre Politische Kultur des Kaiserreichs in Richtung auf eine dramatische Fragmentierung hin aufgelöst; die Kontinuität wurde zugunsten einer Systemdesintegration aufgegeben, die dann für den Nationalsozialismus offen war²⁷⁾. „Antidemokratisches Denken“, wie Sontheimer²⁸⁾ es geschildert hat, war insbesondere

in den Oberschichten, im Militär, z. T. aber auch in den Kirchen, stark verbreitet. Die Weimarer „Demokratie ohne Demokraten“ endete dann im nationalsozialistischen Führerstaat, in Weltkrieg und Holocaust. Politisch-kulturell hinterließ diese Epoche einschließlich der vorangegangenen ökonomischen Krisen und der Erfahrungen beider Weltkriege eine tiefgreifende Diskontinuität deutscher Entwicklungsmuster und Ausprägungen.

Die Nachkriegszeit war so zunächst von einer grundlegenden politischen Verunsicherung, Desillusionierung bis hin zu Zynismus und Apathie gekennzeichnet. Politisch Lied war mehr denn je ein garstig Lied, und die unmittelbaren ökonomischen Bedürfnisse standen eindeutig im Vordergrund. Die in dieser Zeit insbesondere vom *Office of the Military Government of the United States (OMGUS)* durchgeführten und mittlerweile auch für weitere Auswertungen zur Verfügung stehenden Umfragen belegen dies deutlich²⁹⁾. Die Betonung ökonomischer Sicherheiten gegenüber politischen Freiheiten von nahezu zwei Dritteln der Bevölkerung blieb ein durchgängiger Grundzug der ersten Jahre. Dennoch ist dieses Bild, wie mittlerweile differenziertere Studien zeigen³⁰⁾, etwas zu relativieren. Zumindest auf der lokalen Ebene konnte vielfach an genuin-partizipatorische Verhaltensweisen und Organisationsformen, z. B. auch an ein reichhaltiges Vereinsleben, angeknüpft werden. Soweit dadurch Kommunalpolitik berührt wurde, wurde diese in erster Linie als eher neutrale „Sachpolitik“ im Gegensatz zu parteipolitischen Auseinandersetzungen, demokratischer Mehrheitsbildung usw. verstanden.

Die westlichen Besatzungsmächte, vor allem die Amerikaner, sahen ihre politisch-kulturelle Aufgabe daher in erster Linie in einer Entnazifizierung und demokratischen Umerziehung des deutschen Volkes³¹⁾. So faßt auch Frederick Williams, der die OMGUS-Umfragen verantwortlich durchführte, diese Aufgabe im Vorwort des von den Merritts herausgegebenen Bandes zusammen: „Die Militärregierung war vor allem mit Veränderung befaßt — eine Veränderung, die interpretiert wurde als die politische Reifung des deutschen Volkes, eine Zunahme seiner Bereitschaft, Verantwortung zu übernehmen als Individuen und als eine große Nation.

²³⁾ Vgl. Martin Greiffenhagen, Von Potsdam nach Bonn. Zehn Kapitel zur politischen Kultur Deutschlands, München 1986.

²⁴⁾ Vgl. Heinrich Volkmann/Jürgen Bergmann (Hrsg.), Sozialer Protest, Opladen 1984.

²⁵⁾ Max Weber, Gesammelte Politische Schriften, Tübingen 1971³, S. 319.

²⁶⁾ Vgl. M. Rainer Lepsius, Parteiensystem und Sozialstruktur. Zum Problem der Demokratisierung der deutschen Gesellschaft, in: Wilhelm Abel (Hrsg.), Wirtschaft, Geschichte und Wirtschaftsgeschichte, Stuttgart 1966, S. 56–80.

²⁷⁾ Vgl. Detlef Lehnert/Klaus Megerle (Hrsg.), Politische Identität und Nationale Gedenktage. Zur Politischen Kultur in der Weimarer Republik, Opladen 1989; Jürgen W. Falter u. a., Wahlen und Abstimmungen in der Weimarer Republik, München 1986.

²⁸⁾ Kurt Sontheimer, Antidemokratisches Denken in der Weimarer Republik, München 1964².

²⁹⁾ Vgl. Anna und Richard Merritt, Public Opinion in Occupied Germany, Urbana/Ill. 1970; dies., Public Opinion in Semisovereign Germany, Urbana/Ill. 1980.

³⁰⁾ Vgl. Jutta Beyer/Everhard Holtmann, „Sachpolitik“, Partizipation und Apathie in der Nachkriegsgesellschaft, in: D. Berg-Schlosser/J. Schissler (Anm. 3), S. 144–154; Everhard Holtmann, Politik und Nichtpolitik. Lokale Erscheinungsformen Politischer Kultur im frühen Nachkriegsdeutschland, Opladen 1989.

³¹⁾ Vgl. Karl E. Bungenstab, Umerziehung zur Demokratie, Düsseldorf 1970; Manfred Heinemann (Hrsg.), Umerziehung und Wiederaufbau, Stuttgart 1981.

Eine Vertiefung des Bewußtseins der Natur einer freien Gesellschaft, mit ihren Stärken und Schwächen, eine Verbesserung der Kenntnisse des Volkes, seiner eigenen Nationalgeschichte und des Charakters der Tyrannen, die es unterstützt hatte.“³²⁾

Gabriel Almond, der spätere „Vater“ der Politischen-Kultur-Forschung, kam in dieser Zeit zunächst als amerikanischer Offizier nach Deutschland und gab 1949 ein Buch über „The Struggle for Democracy in Germany“ heraus, dessen explizites Ziel es war, „die irreführende Geschichte der Kriegszeit, die Deutschland gänzlich außerhalb der Grenzen westlicher historischer und politisch-moralischer Entwicklungen gestellt hatte, zu korrigieren. Wir sind der Auffassung, daß eine solche Politik auf der Übertreibung historischer Trends basierte und daß es nunmehr die Aufgabe der Verantwortlichen ist, den Teil des deutschen Erbes zu entdecken und zu stärken, der zu Liberalismus und Demokratie neigt.“³³⁾

Aber auch die „Väter“ und (wenigen) „Mütter“ des Grundgesetzes für die 1949 gebildete Bundesrepublik zeichneten sich durch ein erhebliches Maß an Skepsis gegenüber direkteren Formen der Demokratie, wie z. B. Referenden u. ä., aus³⁴⁾. Die demokratische „Wertgebundenheit“ der Verfassung, insbesondere des Grundrechtskatalogs und des föderativen Aufbaus, wurde als unveränderbar festgelegt (Art. 79, 3). Daß ein solches Mißtrauen reale politisch-kulturelle Bezüge hatte, zeigten die Antworten auf eine weitere OMGUS-Umfrage aus dieser Zeit: „Würden Sie, wenn Sie die Gelegenheit hätten, darüber zu entscheiden, für die Bonner Verfassung stimmen oder dagegen?“ Nur ein knappes Drittel der Befragten in nahezu allen Landesteilen stimmte zu, beinahe zwei Drittel äußerten keine Meinung³⁵⁾.

Die Gründung des neuen Staates hatte, neben anderen sozialstrukturellen Veränderungen als Folge der Nazi-Herrschaft und des Zusammenbruchs, auf die an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden kann³⁶⁾, auch eine Umgewichtung der relativen

Bedeutung der früheren politisch-kulturellen „Lager“ zur Folge. Der katholische Bevölkerungsteil vor allem in Süddeutschland und im Rheinland, der im Deutschen Reich minoritär war und sich in einem preußisch geprägten Staatsverständnis lange Zeit weitgehend ausgegrenzt gesehen hatte, machte nun etwa die Hälfte der Bevölkerung der Bundesrepublik aus. Umgekehrt war die Bevölkerung der DDR, soweit sie sich überhaupt einer Konfession zugehörig fühlte, fast ausschließlich protestantisch geprägt. Der Katholizismus sollte so zu einer wichtigen, z. T. sogar unter der Ägide Adenauers und der CDU/CSU in erheblichem Maße bestimmen politischen Kraft werden³⁷⁾. Wie Untersuchungen zu dieser Zeit belegen, war das Staats- und Gesellschaftsbild dieser Kreise – in eigener Akzentuierung – überwiegend konservativ und autoritär geprägt³⁸⁾. Auch in dieser Hinsicht war der Neuanfang also mit spezifischen Hypothesen belastet.

Das politisch-kulturelle Fazit der Almond/Verba-Studie, das die Situation der fünfziger Jahre in der Phase des Wiederaufbaus und des einsetzenden „Wirtschaftswunders“ beleuchtet, blieb daher zwiespältig: „Das hohe Entwicklungsniveau im Kommunikations- und Erziehungswesen spiegelt sich in der Tatsache wider, daß die meisten Deutschen gut informiert über Politik und Regierung sind. Die Wahlbeteiligung ist hoch, wie auch die Auffassung, daß Wählen eine wichtige Aufgabe des Staatsbürgers darstellt. Ebenso ist der Anteil politischer Themen in den Massenmedien und die Teilnahme der Bevölkerung daran hoch. Darüber hinaus ist die Politische Kultur durch ein hohes Maß an Vertrauen in die Verwaltung und ein erhebliches Kompetenzgefühl im Umgang mit ihr gekennzeichnet. Dennoch spiegelt die gegenwärtige Politische Kultur auch Deutschlands traumatische politische Geschichte wider. Das Bewußtsein von Politik und politischer Aktivität, obwohl beträchtlich, tendiert eher dazu, passiv und formal zu sein . . . Normen, die politische Partizipation begünstigen, sind nur gering entwickelt . . . Deutschland ist das einzige unter den fünf untersuchten Ländern, in dem ein Gefühl für Verwaltungskompetenz stärker als politische Kompetenz entwickelt ist. Daher, obwohl ein relativ hoher Informationsstand anzutreffen ist, bleibt die Orientierung gegenüber dem politischen System relativ passiv – die Orientierung von Untertanen eher als die von aktiv Teilnehmenden . . . Obwohl die Zufriedenheit mit den Leistungen von Regierung und Verwaltung relativ weit verbreitet

³²⁾ In A. und R. Merritt, *Public Opinion in Occupied Germany* (Anm. 29), S. XX (Übers. vom Verf.).

³³⁾ Gabriel A. Almond (Ed.), *The Struggle for Democracy in Germany*, Chapel Hill/N.C. 1949, S. VIII f. (Übers. vom Verf.).

³⁴⁾ Vgl. Karlheinz Nicolauß, *Demokratiegründung in Westdeutschland*, München 1974; Theo Stammen/Gerold Maier, *Der Prozeß der Verfassungsgebung*, in: Josef Becker u. a. (Hrsg.), *Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland*, München 1987, S. 391–429.

³⁵⁾ Wiedergegeben in Erhard Lange, *Viel Skepsis und wenig Interesse. Die Öffentliche Meinung und die Entstehung des Grundgesetzes*, in: *Das Parlament vom 7. April 1989*, S. 11.

³⁶⁾ Vgl. dazu Ralf Dahrendorf, *Gesellschaft und Demokratie in Deutschland*, München 1968; Werner Conze/M. Rainer Lepsius (Hrsg.), *Sozialgeschichte der Bundesrepublik Deutschland. Beiträge zum Kontinuitätsproblem*, Stuttgart 1983.

³⁷⁾ Vgl. Herbert Kühr (Hrsg.), *Kirche und Politik*, Berlin 1983.

³⁸⁾ Vgl. Doris von der Brélie-Lewien, *Katholische Zeitschriften in den Westzonen 1945–1949. Ein Beitrag zur politischen Kultur der Nachkriegszeit*, Göttingen 1986; Cornelia Quink, *Milieubedingungen des politischen Katholizismus in der Bundesrepublik*, in: D. Berg-Schlosser/J. Schissler (Anm. 3), S. 309–321.

ist, entspricht dem nicht auch eine stärkere gefühlsmäßige Bindung an das System.“³⁹⁾

Die sechziger Jahre leiteten dann bemerkenswerte Veränderungen ein. Hierzu trugen sowohl sozialstrukturelle Umschichtungen (Stichworte: „neuer Mittelstand“, Entwicklung zur „Dienstleistungsgesellschaft“) als auch vor allem der Generationenwandel – wie er nicht zuletzt auch in der „68er-Generation“ sichtbar wurde, die ihre wesentlichen Prägungen in der Nachkriegszeit erfahren hatte – und die Einbindung in das westliche Kommunikationssystem bei. Der „Machtwechsel“ in Bonn 1969 bekräftigte diese Tendenzen. „Mehr Demokratie wagen“, gab Willy Brandt als Parole aus. Die aktive Beteiligung der Bürger z. T. in „unkonventionellen“ Formen erstreckte sich zunehmend auch auf weitere Bereiche des sozialen und politischen Umfelds. Demonstrationen, Bürgerinitiativen, die „neuen sozialen Bewegungen“, insbesondere die Ökologie-, Frauen- und Friedensbewegung, wurden mehr und mehr zu signifikanten Bestandteilen der politischen Alltagskultur⁴⁰⁾.

Ein wesentlicher Einflußfaktor hierbei wurde von Ronald Inglehart in einer allgemeineren „stillen Revolution“⁴¹⁾ gesehen, die die Politische Kultur der westlichen Industriestaaten transformiere. Angesichts einer zunehmenden Befriedigung ökonomischer Bedürfnisse käme es im Zuge des Generationenwandels zu einer Herausbildung „post-materialistischer“ Orientierungsmuster und Verhaltensweisen. Angesichts dieser neuen sozialen Spaltung („cleavage“) fänden auch ökologisch orientierte Parteien wie „Die Grünen“ eine dauerhafte und im Zeitverlauf wachsende Basis. Wenn auch die konkreten Annahmen und Konsequenzen seines Modells recht mechanistisch formuliert wurden und seine empirischen Erhebungsmethoden sehr zu wünschen übrig ließen⁴²⁾, so erfaßt doch der auch von anderen Autoren konstatierte Wertewandel⁴³⁾ besonders in Teilen der jüngeren Generation mit höheren Schulabschlüssen ein reales Phänomen.

Während aber z. B. Peter Reichel⁴⁴⁾ noch Anfang der achtziger Jahre weiterhin die These der weitgehend ungebrochenen Kontinuität der Politischen

Kultur seit dem Kaiserreich vertrat, waren es erneut vor allem amerikanische Sozialwissenschaftler, die die eingetretenen Wandlungen in umfassenderer Form auch empirisch dokumentierten. (Dies wirft nicht zuletzt auch ein gewisses Licht auf die Ausrichtung des größten Teils der bundesdeutschen Politikwissenschaft und ihre interne Polarisierung in dieser Zeit.) So kam David Conradt in einem kritischen Rückblick auf die ursprüngliche Almond/Verba-Studie, zu dem er umfangreiche neuere Materialien heranzog, zu dem Schluß: „Ihr Portrait der deutschen Politischen Kultur hat sich in jeder wichtigen Beziehung gewandelt. Die Bonner Republik hat, anders als ihre Vorgängerin, ein Reservoir kultureller Unterstützung aufgebaut, die sie in die Lage versetzen sollte, mit den zukünftigen Problemen der Qualität und des Ausmaßes von Demokratie mindestens ebenso wirksam fertig zu werden wie andere ‚spätkapitalistische‘ westliche Demokratien.“⁴⁵⁾ Und im Klappentext der bis dahin gründlichsten Studie dieser Art hieß es geradezu euphorisch: „Ein neues Deutschland ist entstanden, so demokratisch, kultiviert, wohlhabend und modern wie jede andere westliche Nation.“⁴⁶⁾

Eine von Allensbach zum 30jährigen Bestehen der Bundesrepublik verfaßte Studie über die „Demokratie-Verankerung“⁴⁷⁾ unterstreicht im wesentlichen solche Befunde (vgl. Schaubild 4).

Bezogen nicht auf eine idealisierte, sondern „real in den Köpfen existierende“ Vorstellung von Demokratie wurden insbesondere die Verwirklichung freiheitlicher Grundwerte, Parteienpluralismus, Unabhängigkeit der Justiz und Rechte der Opposition überwiegend befürwortet und in der Bundesrepublik als gegeben angesehen. Hinsichtlich der Freiheit der Berufswahl, der Benachteiligung der Mitglieder extremer Parteien und extremer Einkommensunterschiede wurden jedoch auch Abstriche gemacht, die auf konkrete Punkte der damals aktuellen Auseinandersetzungen (Stichwort: „Berufsverbote“ bzw. „Extremistenbeschluß“) verweisen. Die Grenzen von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie wurden auch durch die terroristischen Exzesse der „Rote Armee Fraktion“, besonders dramatisch im „deutschen Herbst“ von 1977, auf eine ernsthafte Probe gestellt. Die erhoffte Provokation gelang jedoch nicht. Die staatlichen Instanzen reagierten im großen und ganzen besonnen. In der breiten Öffentlichkeit stießen die Aktionen auf Un-

³⁹⁾ G. Almond/S. Verba (Anm. 1), Boston 1965, S. 312f. (Übers. vom Verf.).

⁴⁰⁾ Vgl. Karl-Werner Brand, Neue soziale Bewegungen, Opladen 1982; ders., Zur politischen Kultur der neuen sozialen Bewegungen, in: D. Berg-Schlosser/J. Schissler (Anm. 3), S. 331–343.

⁴¹⁾ So auch der Titel seiner Studie, *The Silent Revolution*, Princeton 1977.

⁴²⁾ Zur Kritik vgl. z. B. Ferdinand Müller-Rommel, Die Postmaterialismuskritik in der empirischen Sozialforschung, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 24 (1983), S. 218–228.

⁴³⁾ Vgl. Helmut Klages/Peter Kmieciak (Hrsg.), Wertewandel und gesellschaftlicher Wandel, Frankfurt 1979.

⁴⁴⁾ So P. Reichel (Anm. 3) insbesondere in seiner „Zwischen-“ und „Nachbemerkung“, S. 104 ff. und S. 221 ff.

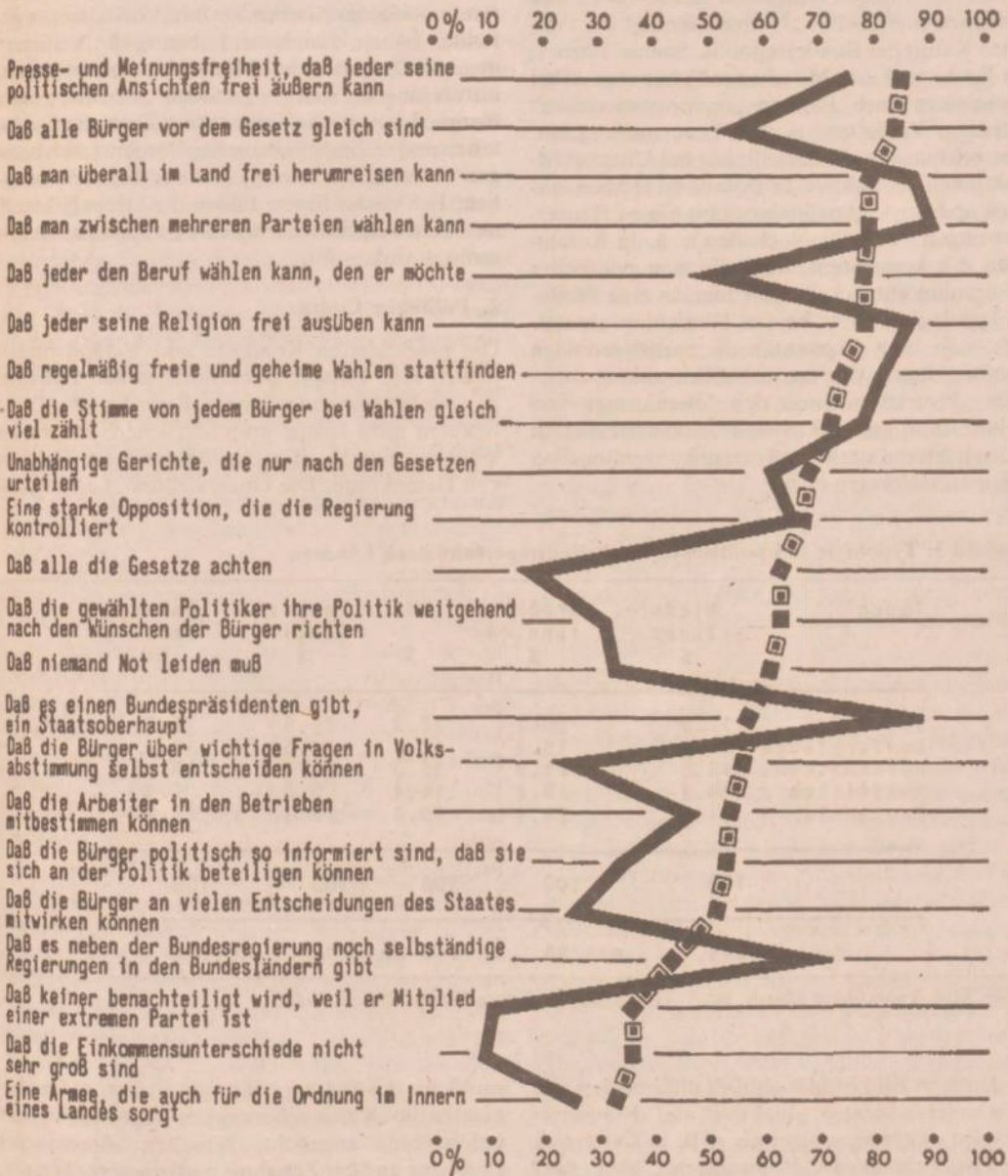
⁴⁵⁾ David Conradt, *Changing German Political Culture*, in: Gabriel A. Almond/Sidney Verba (Eds.), *The Civic Culture Revisited*, Boston 1980, S. 212–272 (Übers. vom Verf.).

⁴⁶⁾ Kenneth L. Baker et al., *Germany Transformed. Culture and the New Politics*, Cambridge/Mass. 1981. Vgl. ferner Russell J. Dalton, *Politics and Culture in West Germany*, Ann Arbor/Mich. 1988.

⁴⁷⁾ Institut für Demoskopie, *Demokratie-Verankerung in der Bundesrepublik Deutschland*, Allensbach 1979.

Schaubild 4: Soll- und Ist-Beschreibung einer Demokratie

Das gehört unbedingt zu einer Demokratie
 Das kann man von der Bundesrepublik sagen



Basis: Bundesgebiet mit West-Berlin, Bevölkerung ab 16 Jahre, November 1978

Quelle: Institut für Demoskopie Allensbach (Anm. 47), S. 43.

verständnis und Ablehnung; sie hatten sogar eher einen „demokratisch-solidarisierenden“ Effekt⁴⁸⁾.

Internationale Vergleiche bestätigen eine erhebliche Angleichung politischer Einstellungen und Verhaltensmuster in den westlichen Demokratien und damit auch eine gewisse „Normalisierung“ der Politischen Kultur der Bundesrepublik. Samuel Barnes, Max Kaase und ihre Mitarbeiter⁴⁹⁾ bezogen dabei insbesondere auch Formen „unkonventionellen“ politischen Verhaltens in ihre Untersuchung ein. Diese reichen von der Beteiligung bei Unterschriftenaktionen über aktive Teilnahme an Demonstrationen und Boykottmaßnahmen bis hin zu Häuserbesetzungen, Verkehrsblockaden u. ä. In Kombination mit konventionelleren Formen politischer Partizipation entwickelten sie hieraus eine fünffache Typologie von in beiden Hinsichten „Inaktiven“, von nur konventionell partizipierenden „Konformisten“, von ausschließlich unkonventionellen „Protestlern“ und den Mischformen von „Reformisten“ und „Aktivisten“, wobei der Akzent bei den letzteren stärker auf den unkonventionellen Partizipationsformen liegt.

auch die viel zitierte Studie des SINUS-Instituts⁵⁰⁾, die ein Potential von etwa 13 Prozent der erwachsenen Bevölkerung mit einem „geschlossenen rechtsextremen Weltbild“ ausmachte. Hierunter finden sich z. T. alte und neue Nazis, die in gewissen Sub-Milieus Nischen für ihre Vorstellungen gefunden haben, zunehmend aber auch „Verlierer“ des gesellschaftlichen Modernisierungsprozesses, die als jüngere, weniger gebildete Arbeitslose oder marginal Beschäftigte nur wenig Zukunftschance sehen und rechtspopulistischen Parolen (auch bezogen auf Ausländer usw.) leichter Glauben schenken. Für solche Kreise bilden die „Republikaner“ inzwischen einen neuerlichen parteipolitischen Kristallisationskern⁵¹⁾.

2. Politische Codes

Die geschilderten Konflikte und Veränderungen fanden ihre Entsprechung auch in den Debatten und intellektuellen Diskursen dieser Epoche. Diese betrafen nicht zuletzt grundsätzlichere Fragen der Voraussetzungen, der Qualität und der Grenzen von Demokratie. Die einen stellten „Legitimitäts-

Schaubild 5: Typologie des politischen Verhaltensrepertoirs nach Ländern

Typen	Niederlande %	Großbritannien %	USA %	Deutschland %	Österreich %
Inaktive	17.9	30.1	12.3	26.6	34.9
Konformisten	11.1	15.4	17.5	13.5	19.2
Reformisten	19.8	21.9	36.0	24.6	20.9
Aktivisten	19.3	10.2	14.4	8.0	5.9
Protestler	31.9	22.4	19.8	27.3	19.1
	100	100	100	100	100
	n=1144	n=1389	n=1613	n=2207	n=1265

Quelle: Max Kaase/Alan Marsh, in: S. H. Barnes/M. Kaase (Anm. 49), S. 36 ff.

Das deutsche Bild ist hier ähnlich differenziert wie in den anderen Staaten: „Inaktive“ und „Konformisten“ gibt es etwas weniger als z. B. in Österreich oder Großbritannien; „Reformisten“, aber auch „Protestler“ sind dagegen relativ stark vertreten.

Die Feststellung dieser Entwicklungen zeigt, daß die „neue“ Politische Kultur keineswegs homogen ist und z. B. auf dem „rechten“ Rand erhebliche autoritäre Potentiale aufweist. Dies belegte u. a.

⁴⁸⁾ Vgl. z. B. Ulrich Matz/Gerhard Schmidtchen, *Gewalt und Legitimität. Analysen zum Terrorismus*, Opladen 1983.

⁴⁹⁾ Samuel Barnes, Max Kaase et al., *Political Action — Mass Participation in Five Western Democracies*, Beverly Hills 1979.

probleme des Spätkapitalismus“⁵²⁾ fest, andere beklagten die „Verunsicherung der Republik“⁵³⁾ oder befürchteten angesichts aktueller ökonomischer Probleme und der Zunahme partizipatorischer u. a. Ansprüche ihre „Unregierbarkeit“⁵⁴⁾.

⁵⁰⁾ Vgl. SINUS (Anm. 13).

⁵¹⁾ Vgl. z. B. Richard Stöss, *Die Extreme Rechte in der Bundesrepublik*, Opladen 1989.

⁵²⁾ Jürgen Habermas, *Legitimitätsprobleme im Spätkapitalismus*, Frankfurt 1973.

⁵³⁾ Kurt Sontheimer, *Die verunsicherte Republik*, München 1979.

⁵⁴⁾ Wilhelm Hennis u. a. (Hrsg.), *Regierbarkeit*, 2 Bde., Stuttgart 1977.

Die „Wertgebundenheit“ der Verfassung begann sich an Teilbereichen ihrer demokratischen Akzeptanz — insbesondere was die Einforderung von stärker „basisdemokratischen“ Bezügen und Verfahren anging — zu reiben. Dies kam auch in der von Bundeskanzler Schmidt in Gang gesetzten Debatte über „Grundrechte“ und „Grundwerte“ zum Ausdruck, die führende Repräsentanten der politischen Parteien, der Kirchen, der Staatsrechtslehre usw. einschloß⁵⁵). Während in den großen politischen Parteien in verbal geringfügig unterschiedlicher Nuancierung weitgehend Einmütigkeit über die zentralen Grundwerte der Freiheit, Gleichheit/Gerechtigkeit und Solidarität bekundet wurde, gingen die Auffassungen über ihre Anwendungen auf konkret anstehende Probleme erheblich auseinander. Auch das Bundesverfassungsgericht spielte in dieser Phase durch eine relativ extensive Auslegung seiner Kompetenzen gegenüber parlamentarischen Mehrheitsbeschlüssen (z. B. hinsichtlich der Ostverträge, des § 218 usw.) für die politischen Diskurse eine erhebliche Rolle. Die katholische Kirche verharrte dabei weitgehend in konservativen Positionen, während die Protestanten zunehmend zum „Trendsetter“ gesellschaftlicher Umgestaltungen wurden⁵⁶).

Insgesamt zeigte sich eine starke Polarisierung der Debatte, wie sie etwa in Wahlslogans wie „Freiheit oder Sozialismus“ zum Ausdruck kam. Dies gilt auch für den Streit um die politische Bildung, einer wichtigen Quelle politischer Kultur, der z. T. heftige Formen annahm⁵⁷). Auch bei der Berufungspraxis an den Hochschulen konnte man deutliche Tendenzen registrieren je nach „C“- oder „S“- (unions- oder sozialdemokratisch regierten) Ländern⁵⁸).

Die kritische Begleitung und Reflexion aktueller politischer Prozesse bleibt aber ein wesentlicher Bestandteil demokratischer Politischer Kultur. Diese kam z. B. in vielen der von Jürgen Habermas gesammelten „Stichworte zur ‚Geistigen Situation der Zeit‘“⁵⁹) zum Ausdruck. Sie ist aber auch Aufgabe unabhängiger Medien. Gerade der „Flick-Skandal“ und die „Barschel-Affäre“, die ein erhebliches Maß ökonomisch-parteilichter Verfilzung und politischer Selbstherrlichkeit offenbarten, belegten dies in besonderer Weise⁶⁰). Ein ausrei-

chendes Maß kritischer Rückkopplung und jeweils nur auf Zeit legitimierte Herrschaft macht geradezu den Kern demokratischer Verfahrensweisen aus. Ihre faktischen Einschränkungen und Behinderungen treffen dann leicht den Kern der Glaubwürdigkeit einer repräsentativ verfaßten Parteiendemokratie.

Dies gilt in besonderem Maße im Gefüge einer „Staatskultur“⁶¹), die im Gegensatz zu einer durch Aushandeln und „Durchwursteln“ („muddling through“) gekennzeichneten angelsächsischen „civil society“ ganz im Hegelschen bzw. preußischen Sinne die unmittelbare Verkörperung des Gemeinwohls durch die staatlichen Instanzen für sich in Anspruch nimmt. Die Neutralität und Rechtsgebundenheit der öffentlichen Verwaltung stellen in dieser Hinsicht ein hohes Gut dar, wenn auch gelegentlich Formalismus, übertriebene Juridifizierung und bürokratische Schwerfälligkeit als störend empfunden werden. Das von seinen Standesvertretern gern in Anspruch genommene Ethos des deutschen Berufsbeamtentums gründet sich auf diese Traditionen. Es sei hier nur am Rande bemerkt, daß gerade auch die Verletzung solcher Normen durch führende staatliche Repräsentanten der DDR, die in eher noch stärkerem Maße solche Traditionen reklamierten, bei den jüngsten Enthüllungen nach dem Umbruch auf besonders große Empörung stieß.

Partielle deutsch-deutsche Gemeinsamkeiten werden hier deutlich. Bezeichnend war z. B., daß in derselben Nachrichtensendung des Fernsehens im Dezember 1989 sowohl der neue Ministerpräsident der DDR als auch der gerade bestellte Vorstandsvorsitzende der Deutschen Bank sich jeweils auf ihr „preußisches Erbe“, mit dem sie in erster Linie Pflichterfüllung, hohen Arbeitseinsatz und Disziplin verbanden, beriefen. Wie unterschiedlich ein solches Ethos inhaltlich gefüllt werden kann, zeigen aber ihre jeweiligen beruflichen Aufgaben und Ziele! Insofern darf manche Gemeinsamkeit nicht über mittlerweile tatsächlich eingeschlagene unterschiedliche Entwicklungswege hinwegtäuschen. Dies zeigte sich u. a. in vielfältigem gegenseitigen Erstaunen bei den nun möglich gewordenen Begegnungen in bezug auf viele Bereiche des Alltagslebens. Es gilt aber auch in erheblichem Maß für partizipatorische Aspekte der Politischen Kultur der DDR und pluralistische Formen der Konfliktregelung, wie sie sich jetzt erst neu und ungewohnt und insofern z. T. vergleichbar mit dem Neubeginn in der Bundesrepublik nach 1949 entfalten.

⁵⁵) Vgl. z. B. Günter Gorschenek (Hrsg.), Grundwerte in Staat und Gesellschaft, München 1977; Peter Häberle, Erziehungsziele und Orientierungswerte im Verfassungsstaat, Freiburg 1981.

⁵⁶) Vgl. Gerhard Schmidtchen, Was den Deutschen heilig ist, München 1979, S. 23 ff.

⁵⁷) Vgl. u. a. Peter Gutjahr-Löser/Hans-Helmuth Knütter (Hrsg.), Der Streit um die politische Bildung, München 1975.

⁵⁸) Vgl. Hans-Joachim Arndt, Die Besiegten von 1945, Berlin 1978.

⁵⁹) J. Habermas (Anm. 11).

⁶⁰) Vgl. u. a. Jürgen Bellers, Politische Korruption, Münster 1989.

⁶¹) Vgl. Kenneth Dyson, The State Transition in Western Europe, Oxford 1980; Karl Rohe, Politisches System und politische Kultur in der Bundesrepublik Deutschland: Befunde, Probleme, Perspektiven, in: Karl-Ernst Jeismann (Hrsg.), Die Bundesrepublik Deutschland und die Vereinigten Staaten von Amerika, Braunschweig 1983, S. 25–54.

Innerhalb der Politischen Kultur der DDR besaß die SED bisher das offizielle „Deutungsmonopol“. Die Reaktion der Bürger bestand dabei – neben geforderten öffentlichen Akklamationen – in erster Linie in einem Rückzug in die private Lebenswelt⁶²). Konkurrierende Deutungsmuster in Literatur, Kunst, Wissenschaft usw. wurden nur sehr

selektiv und begrenzt zugelassen. Allein die evangelische Kirche konnte sich eine gewisse Autonomie bewahren. Hierin und in den ihr zur Verfügung stehenden organisatorischen Ressourcen liegt auch die Erklärung für die zentrale Rolle vieler ihrer Funktionsträger in der gegenwärtigen Umbruchsituation.

IV. Ökonomisches System

Auch das ökonomische System soll hier nur von seiner politisch-kulturellen Seite her betrachtet werden. „Objektive“ Aspekte wie Fragen der Wirtschaftsstruktur, der materiellen Produktionsleistungen usw. werden also ausgeklammert. Auch ökonomische Orientierungen im weiteren Sinne wie Leistungsmotivationen, eine bestimmte „Wirtschaftsethik“ u. ä. stehen hier nicht zur Debatte. Ein indirekter politisch-kultureller Effekt ergibt sich aber in bezug auf die „spezifischen Unterstützungen“ des politischen Systems aufgrund der Befriedigung materieller Bedürfnisse. Diese Form der Unterstützung ist aber jeweils konkret leistungsbezogen und befristet und insofern vom allgemeineren Legitimitätseinverständnis mit dem politischen System („diffuse support“ im Sinne Eastons⁶³) zu trennen. So war es ja gerade einer der Befunde der Almond/Verba-Studie und anderer Erhebungen in den fünfziger und sechziger Jahren, daß neben einer stärkeren „Untertanen“-Orientierung die bekundete Akzeptanz des politischen Systems eher auf seiner unmittelbaren ökonomischen Leistungsfähigkeit in dieser Periode beruhte und man daher von einer „Schönwetterdemokratie“ sprechen mußte⁶⁴).

Die erste leichtere Wirtschaftsrezession 1966/67 resultierte in einem erheblichen Anstieg des rechtsex-

tremen Wählerpotentials und dem Einzug der NPD in mehrere Länderparlamente. Eine Vertretung im Bundestag, die auch andere Koalitionen notwendig gemacht hätte, wurde 1969 nur sehr knapp verpaßt. Die ungleich stärkeren ökonomischen Krisen der siebziger und frühen achtziger Jahre, deren Ursachen in erster Linie weltwirtschaftlicher Art waren, wurden dagegen nicht mehr von ähnlichen Erscheinungsformen begleitet. Wenn auch weiterhin rechtsradikale Wählerpotentiale vorhanden waren, so erschienen ihnen die Perspektiven auf der Ebene einer parteipolitischen Artikulierung in dieser Phase offenbar doch wenig erfolgversprechend zu sein.

Empirisch ist es relativ schwierig, z. B. in Umfragen diese Form der spezifischen Unterstützung von einem allgemeineren Legitimitätseinverständnis und die Unterstützung einer konkreten Regierung von der Zufriedenheit mit dem System insgesamt zu unterscheiden. Dies hängt z. T. auch von der jeweiligen Frageformulierung ab. Eine Gegenüberstellung der Zufriedenheit mit der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung und der Demokratiezufriedenheit in der jüngeren Vergangenheit zeigt begrenzte Schwankungen auf einem relativ hohen Niveau der Zustimmung⁶⁵).

V. Politisches System

Der Kernbereich jeder Politischen Kultur betrifft die Legitimität des politischen Systems. Sie bezieht sich auf die grundlegende Akzeptanz der jeweiligen politischen Ordnung sowohl in bezug auf die von ihr verkörperten Werte und Normen als auch hinsichtlich der zentralen institutionellen Regelungen. Max Weber unterschied in dieser Hinsicht bekanntlich die drei Haupttypen der „traditionalen“, der „charismatischen“ und der „rational-legalen“ Legitimi-

tät⁶⁶). Systemtheoretisch weiter differenziert lassen sich jeweils mehrere Quellen und Objekte von Legitimität bzw. generalisierter politischer Unterstützung („diffuse support“) unterscheiden⁶⁷).

An dieser Stelle interessiert insbesondere die grundlegende Akzeptanz der parlamentarisch-demokratischen Ordnung in der Bundesrepublik insgesamt. Das schließt Kritik an der jeweiligen Regierung oder in einzelnen Punkten selbstverständlich nicht aus. In der Formulierung F. U. Pappis: „Die

⁶²) Vgl. I. Hanke (Anm. 18).

⁶³) David Easton, *A System's Analysis of Political Life*, New York 1965.

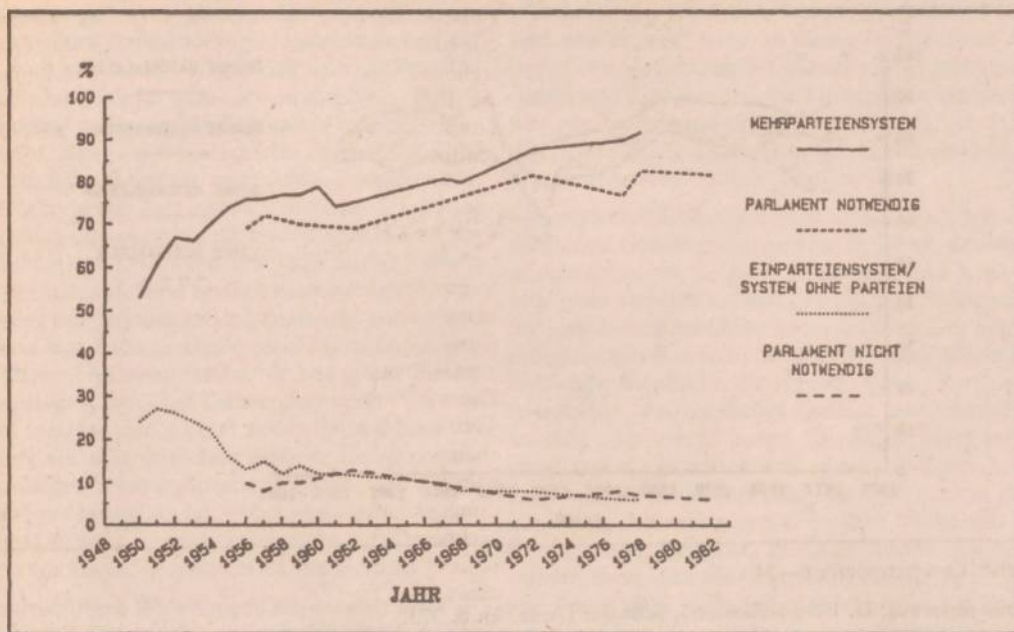
⁶⁴) Vgl. Anm. 1.

⁶⁵) Vgl. Dieter Fuchs, Trends politischer Unterstützung in der Bundesrepublik, in: D. Berg-Schlösser/J. Schissler (Anm. 3), S. 357–377.

⁶⁶) Vgl. Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1922, S. 122 ff.

⁶⁷) Vgl. D. Easton (Anm. 63); für eine Operationalisierung und empirische Umsetzung s. Dieter Fuchs, *Die Unterstützung des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1989.

Schaubild 6: Unterstützung von Institutionen des politischen Systems



Quellen: Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1978—1983 (1983); Institut für Demoskopie Allensbach (1979).

Entnommen aus: Dieter Fuchs, Die Unterstützung des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1989, S. 97.

Nagelprobe der Politischen Kultur in einer Demokratie ist der Gehorsam oder die Duldung von politischen Entscheidungen, mit denen man *nicht* übereinstimmt.⁶⁸⁾ Von politischer Stabilität kann man dann sprechen, wenn Politische Kultur und politische Strukturen weitgehend im Einklang stehen. Dies ist aber im Sinne eines dynamischen Gleichgewichts aufzufassen, bei dem die Regelungskapazitäten des Systems ausreichen, den Wandel in Teilbereichen zu verarbeiten, ohne seine Grundlagen zu gefährden⁶⁹⁾.

Insofern verwiesen die in der Almond/Verba-Studie geäußerten Bedenken hinsichtlich der mangelnden inneren Akzeptanz und emotionalen Bindung an die neugeschaffenen politischen Strukturen auf einen zentralen Sachverhalt. Wie aber im vorherigen Kapitel bereits angedeutet, bewegt sich mittlerweile die „allgemeine Demokratieunterstützung“ relativ unbeeinträchtigt von momentanen ökonomischen Schwankungen auf einem hohen Niveau. Die Akzeptierung einer demokratischen Regierung und parlamentarischer Verfahrensweisen nahm erheblich zu. Die Befürwortung der Politik Bismarcks und der Monarchie, aber auch Hitlers, ging auf unbedeutende Größenordnungen zurück. Die als „beste Epoche der deutschen Geschichte“ empfunden

dene Periode war nicht mehr das Kaiserreich oder die NS-Zeit bis zum Kriegsausbruch, sondern wurde in zunehmendem Maße die bundesrepublikanische Gegenwart. Dies gilt auch für konkrete Aspekte der politischen Institutionen. Parlament und Mehrparteiensystem sind mittlerweile zu selbstverständlichen Bestandteilen der politischen Ordnung geworden (s. Schaubild 6). Auch detaillierte Untersuchungen zu einzelnen Institutionen belegen im großen und ganzen ein hohes Maß an Akzeptanz⁷⁰⁾.

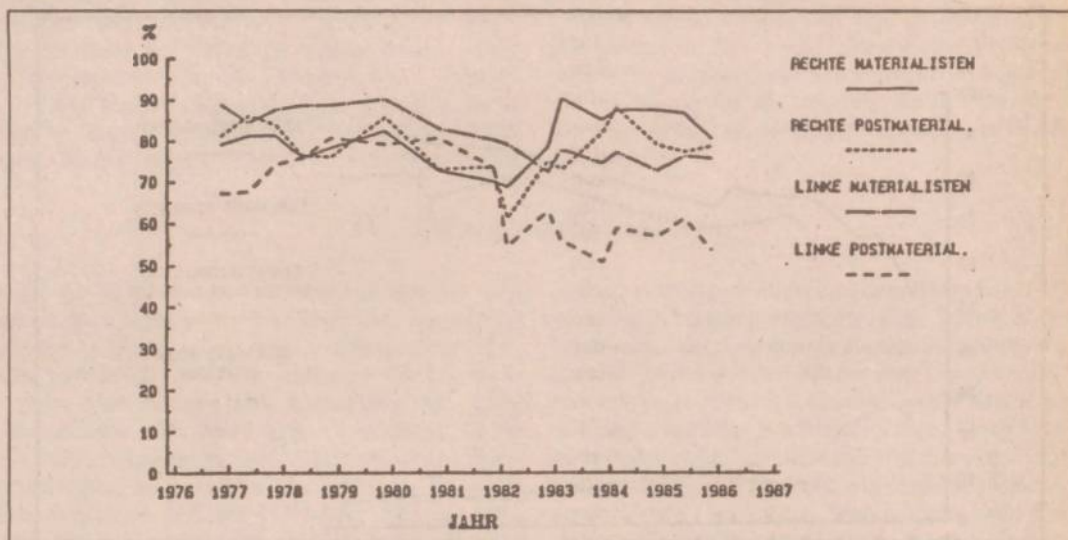
Dieses insgesamt positive Bild bedarf aber einiger Differenzierungen. Wenn man sich die Zustimmung zu den „etablierten Parteien“ — als immerhin den wichtigsten Transmissionsriemen politischer Willensbildung in einem parlamentarischen System — ansieht, so zeigt sich seit Mitte der siebziger Jahre eher eine sinkende Tendenz. Sowohl die Ablehnung von Parteien generell als auch die Unterstützung „anderer“ nehmen dagegen zu. Hinter letzteren verbergen sich in erster Linie „Die Grünen“, aber auch die jüngst verstärkt in Erscheinung getretenen „Republikaner“ artikulieren ein erhebliches Maß an „Parteienverdrossenheit“ und Protest gegen allzu „verfälschte“ Verhältnisse, wie sie in einigen Skandalen und Affären, aber auch in der

⁶⁸⁾ F. U. Pappi (Anm. 6), S. 283.

⁶⁹⁾ Vgl. Dirk Berg-Schlosser/Rainer Sieglar, Politische Stabilität und Entwicklung, München 1988, insbesondere S. 34 ff.

⁷⁰⁾ Vgl. Elisabeth Noelle/Erich Peter Neumann (Hrsg.), Jahrbücher der öffentlichen Meinung, Allensbach, 1951—1974; ferner Suzanne Schüttemeyer, Der Bundestag im Urteil der Bürger, in: D. Berg-Schlosser/J. Schissler (Anm. 3), S. 409—421.

Schaubild 7: Demokratiezufriedenheit nach Typen politischer Orientierung



Quelle: Eurobarometer 6-24

Entnommen aus: D. Berg-Schlösser/J. Schissler (Anm. 3), S. 373.

Parteiendominanz in anderen Bereichen des öffentlichen Lebens — z. B. der Rundfunkanstalten, den obersten Bundesgerichten, den Universitäten usw. — zum Ausdruck kamen.

Ein komplexeres Bild ergibt sich auch hinsichtlich der weiteren Differenzierungen der Wählerlandschaft und ihrer Zufriedenheit mit der „real existierenden“ Demokratie. Berücksichtigt man neben der „klassischen“ Links-Rechts-Polarisierung des politischen Spektrums auch die jüngere Spaltung in materialistische und post-materialistische Orientierungen, die z. T. quer zum alten Parteiensystem verläuft⁷¹⁾, so zeigt sich eine Abnahme der Demokratiezufriedenheit besonders bei den „linken Post-Materialisten“ (s. Schaubild 7). Diese stellen in erster Linie das Einzugspotential der „GRÜNEN“ dar; sie sind aber auch, besonders nach der „Wende“ 1982, in erheblichen Teilen der SPD anzutreffen.

In quantitativer Hinsicht verkörpert diese Gruppierung bis zu ca. 30 Prozent der Wählerschaft. Nähere Studien belegen aber, daß diese Kreise im wesentlichen „mehr“ und zum Teil auch eine „andere“ Demokratie wollen, daß die angestrebten Veränderungen aber durchaus auf „systemkonformem“ Wege erreicht werden sollen⁷²⁾. Das hiermit verbundene teilweise Aufgehen der „neuen sozialen Bewegungen“ in parteipolitischen Organisationen und die Hinwendung eines erheblichen Teils der „GRÜNEN“ und „Alternativen“ zu parlamentarischen und „realistischen“ — im Gegensatz zu „fundamentalistischen“ — Positionen unterstreicht diesen Vorgang, damit im Grunde aber auch die Absorptions- und Reformfähigkeit des politischen Systems angesichts wichtiger sozialer Veränderungen. Von einer grundlegenden „Legitimitätskrise“ kann daher auch in dieser Hinsicht nicht die Rede sein.

VI. Schlußfolgerungen

Die vorgelegten Befunde unterstreichen somit deutliche Veränderungen wesentlicher Aspekte der Politischen Kultur der Bundesrepublik in den vergangenen vierzig Jahren. Die Betrachtung der einzelnen Sub-Systeme ergab wichtige Entsprechungen zum politischen System, aber z. T. weiter bestehende Spannungen, die auch in Zukunft eine eigenständige Dynamik erwarten lassen. Dem Grad

der „Interpenetration“ der Sub-Systeme kommt dabei ein eigener Stellenwert zu⁷³⁾.

Gerade die deutsche Politische Kultur war ja lange Zeit durch ein Überwiegen „selbst-referentieller“ Tendenzen in den Sub-Systemen⁷⁴⁾ und einen Mangel an Übereinstimmung vor allem zwischen dem politischen und dem sozio-kulturellen System ge-

⁷¹⁾ Vgl. Hans D. Klingemann, *The Fragile Stability. Social Structure, Modes of Political Orientation and the West German Party System*, paper prepared for the meeting of the IPSA Executive Committee, FU Berlin, 7. Januar 1983.

⁷²⁾ Vgl. K.-W. Brand (Anm. 40).

⁷³⁾ Vgl. Richard Münch, *Basale Soziologie. Soziologie der Politik*, Opladen 1982, insbesondere S. 195 ff.

⁷⁴⁾ Vgl. Niklas Luhmann, *Soziale Systeme*, Frankfurt 1984.

kennzeichnet. So klappten z. B. im Kaiserreich die „realpolitische“ Ausrichtung des politischen Systems und die Artikulierung idealistischer und für universell gehaltener Werte des sozio-kulturellen Systems und seiner von der praktischen Politik weitgehend isolierten Intellektuellen erheblich auseinander. Auch die fragmentierte Politische Kultur der Weimarer Republik wies starke Diskrepanzen und zentrifugale Tendenzen zwischen der parlamentarisch-demokratischen Ordnung und den sozio-kulturellen Diskursen der (extremen) Linken und Rechten auf. Eine geringe gegenseitige Durchdringung des politischen und des sozio-kulturellen Systems war auch in den ersten Jahrzehnten der Bundesrepublik anzutreffen. In bezug auf diesen Sachverhalt sprach Ralf Dahrendorf noch 1968 von einem „Kartell der Angst“ unter ihren Eliten⁷⁵⁾. Mittlerweile sind erheblich größere Entsprechungen zwischen sozio-kulturellem System und politischem System und damit — bei aller weiter bestehenden Dynamik — eher zentripetale, das Gesamtsystem stärkende Tendenzen zu verzeichnen.

Diesen wichtigen Wandlungen stehen aber auch einige Kontinuitäten, die dauerhaftere historische Wurzeln von Politischer Kultur beleuchten, gegenüber. Diese beziehen sich zum einen auf die nach wie vor zu beobachtende Vielfalt spezifischer regionaler, lokaler usw. sub-kultureller Prägungen, zum anderen aber auch auf einen zentralen Aspekt der allgemeineren Politischen Kultur selbst, nämlich ihren „etatistischen“, staatsbezogenen Charakter. Diese „Staatskultur“⁷⁶⁾ muß aber heute nicht mehr vorwiegend in einem „obrigkeits“-staatlichen Sinne oder als „Untertanen“-Kultur interpretiert werden. Wie einige Autoren, z. B. Karl Rohe⁷⁷⁾, durchaus überzeugend argumentieren, ist eine solche Staatskultur unter den gegenwärtigen Bedingungen durchaus mit einem höheren Maß an politischer Partizipation breiter Bevölkerungskreise vereinbar. Die mittlerweile anzutreffende „Mischkultur“ kann im Sinne einer wohlfahrtsstaatlichen Ausrichtung potentiell sowohl ein höheres Maß staatlicher Fürsorge und sozialer Leistungen („Teilhabe“) als auch eine demokratische Gestaltung dieser Regelungen („Teilnahme“) gewährleisten. Ein möglicher „sozial-demokratischer“ (ohne dies allein in einem parteipolitischen Sinne verstehen zu wollen) und (bislang zumindest: west-) europäischer „eigener Weg“ zwischen Staatsautoritarismus und weitgehendem Laissez-faire zeichnet sich hier ab.

Für die Politische Kultur der Bundesrepublik liegt aber eine mittlerweile im wahrsten Sinne des Wortes „offene Flanke“ in ihrem Gemeinschaftssystem. Trotz aller mittlerweile eingetretenen Eigenständigkeit und Verfestigungen „bundesrepublikani-

scher Identität“ bleibt diese brüchig. Ein bloßer „Wohlstandspatriotismus“ nach dem Motto „wir sind wieder wer“ weist zu wenig Perspektiven auf und bleibt hinsichtlich der näheren Abgrenzung unspezifisch. Ein reiner „Verfassungspatriotismus“, wie von Dolf Sternberger empfohlen⁷⁸⁾, ist dagegen wohl affektiv zu wenig ansprechend und bedarf der „gemeinschaftlichen“ Ergänzung.

Wie aber zahlreiche Beispiele gerade auch aus der deutschen Geschichte zeigen (z. B. Elsaß, deutsche Minderheiten in Belgien, Dänemark usw.), ist es sehr wohl vorstellbar, daß „ethnische“ Bezüge unter Ausbildung multipler Identitäten sich in einem europäischen Rahmen, in dem die wesentlichen inhaltlichen Konfliktstoffe (Freizügigkeit, Partizipationsrechte, ökonomisches Gefälle usw.) beseitigt werden, „aufheben“ lassen. Die Frage einer separaten oder gemeinsamen „deutsch-deutschen“ Staatlichkeit wird dann eher sekundär und in den konkreten Auswirkungen z. B. dem Verhältnis zu Österreich vergleichbar. In einem solchen Kontext würden dann auch die (angesichts der auf ihre eigenen Politischen Kulturen einwirkenden Einflüsse der deutschen Geschichte verständlichen) Vorbehalte der europäischen Nachbarstaaten weitgehend gegenstandslos.

Auch Argumente, die das relative Gewicht von einem deutschen Gesamtstaat oder zwei kooperierenden deutschen Teilstaaten in einem solchen Gebilde als möglicherweise bedrohlich darstellen, sind nach wie vor eher in nationalstaatlichen Denkkategorien der Vorkriegszeit verhaftet. Inhaltlich hat sich die deutsche Politische Kultur in wesentlichen Aspekten westeuropäischen Mustern angenähert. Hieran würde auch eine — wie auch immer konkret gestaltete — Angliederung der DDR, zumal es an zugkräftigen Alternativen und Deutungsmustern fehlt, wenig ändern. Ökonomisch ist angesichts der eingetretenen Verflechtungen jede Art einer nationalstaatlichen „beggar thy neighbour“-Politik, wie sie noch für die Zwischenkriegszeit charakteristisch war, überholt. Und selbst das rein additive Gewicht beider bisherigen deutschen Staaten würde in einem größeren europäischen Gebilde immer nur einen Bruchteil — weniger als wenn man z. B. die demographischen und ökonomischen „Gewichte“ Frankreichs und Spaniens addieren würde — ausmachen. Auch in dieser Hinsicht wären also irgendwelche Hegemoniebefürchtungen grundlos. In einer solchen Perspektive als soziale und demokratische Deutsche in einem geeinten Europa, gepaart mit einem weltweiten humanitären und ökologischen Engagement, könnte durchaus auch ein „sinnstiftendes“ Element künftiger Politischer Kultur liegen.

⁷⁵⁾ Vgl. R. Dahrendorf (Anm. 36), insbes. Kap. 15.

⁷⁶⁾ Zu ihren historischen Wurzeln vgl. K. Dyson (Anm. 61).

⁷⁷⁾ Vgl. K. Rohe (Anm. 61).

⁷⁸⁾ Vgl. Dolf Sternberger, Rede zur 25-Jahr-Feier der Akademie für Politische Bildung in Tutzing, abgedruckt in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 31. August 1982.

Insgesamt ergibt sich also ein vielfältiges und weiterhin dynamisches, aber auch in einem wertenden Sinne eher gemäßigt-optimistisches Bild der Entwicklung der Politischen Kultur der Bundesrepublik. Zur Selbstgefälligkeit besteht aber kein Anlaß. Mit jüngeren „Trübungen“ der in erheblichen Teilen demokratisch und weltoffen gewordenen Politischen Kultur, wie sie potentiell auch die „Republikaner“ und andere Erscheinungsformen der Ausländerfeindlichkeit, der Intoleranz usw. darstellen, sollte daher offensiv argumentativ umgegangen werden. Nicht durch ein stillschweigendes Eingehen auf ihre Forderungen oder gar die Über-

nahme ihrer Parolen, sondern durch ein Meinungsklima, das die relative Isolierung solcher Positionen in bestimmten sozial-strukturellen „Ecken“ und Regionen deutlich macht, läßt sich ihre Bedeutung für die Gesamtheit der Politischen Kultur gering halten. Dies würde auch, ganz im Sinne des hier Dargestellten, das Diktum von Jürgen Habermas bekräftigen: „Die vorbehaltlose Öffnung der Bundesrepublik gegenüber der Politischen Kultur des Westens ist die große intellektuelle Leistung unserer Nachkriegszeit.“⁷⁹⁾

⁷⁹⁾ J. Habermas (Anm. 12).

Sighard Neckel: Die Wirkungen politischer Skandale

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 7/90, S. 3–10

Die Häufung politischer Skandale in den achtziger Jahren wirft die Frage nach ihren Wirkungen auf. Will man allerdings die Folgen politischer Skandale für das Institutionensystem und die Gesellschaft abschätzen, muß man zunächst die Ursachen von Skandalen in der Politik näher bestimmen. Der Beitrag schlägt vor, politische Skandale als öffentlich ausgetragene Konflikte um die Geltung von Normen zu verstehen. Als solche bedürfen Skandale gesellschaftlicher Voraussetzungen, von denen die drei wesentlichen genannt werden: Normbindung politischen Handelns, Machtkonkurrenz, Öffentlichkeit. Nach einer Darstellung dessen, was in der Politik demokratischer Gesellschaften typischerweise als Normverletzung und damit als potentiell skandalträchtig gelten kann, werden Gründe für die Zunahme politischer Skandale im letzten Jahrzehnt der Bundesrepublik genannt.

Die Skandalrichte der heutigen Politik verdankt sich dem Umstand, daß gleichzeitig der Legitimationsbedarf staatlichen Handelns und die politische Machtkonkurrenz gewachsen sind. In diesem Zusammenhang sind die Wirkungen politischer Skandale dadurch bestimmt, Verstärker schon vorhandener Wandlungsprozesse zu sein. Skandale mobilisieren Werte innerhalb des Politikbereichs, holen politisches Handeln auf den Boden geltender Normen zurück oder bereiten ein neues Wertebewußtsein vor. Als Ausdruck veränderter normativer Erwartungen an die Politik stellen sie die politischen Institutionen unter Druck, den gesellschaftlichen Wandel in sich selbst nachzuvollziehen. Dabei hinkt die institutionelle Skandalverarbeitung der Gesellschaft hinterher. Skandale können daher auch als Krisenphänomene alter Legitimationsmuster, als Signale politischer Umbrüche verstanden werden.

Gerhard Pippig: Verwaltungsskandale. Zur Korruption in der öffentlichen Verwaltung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 7/90, S. 11–20

Innerhalb der Kategorie „Verwaltungsskandale“ verweisen die aktuellen Beispiele der achtziger Jahre auf eine Bedeutungszunahme personalbezogener (und nicht so sehr organisations- oder strukturbezogener) Ursachenmerkmale, wie sie insbesondere in Korruptionsfällen sichtbar werden. Bei genauer Betrachtung zeigt sich jedoch, daß es Korruption immer und überall gibt und gegeben hat und daß auch aktuelle Beispiele weit in frühere Jahrzehnte zurückreichen.

Gerichtsstatistische Daten verweisen eher darauf, daß Korruption für den öffentlichen Dienst der Bundesrepublik Deutschland kein dramatisches Phänomen darstellt. Die aktuelle Häufung von Korruptions-Skandalen ist dennoch bemerkenswert. Sicher erscheint, daß bestimmte Verwaltungsbereiche besonders gefährdet sind. Werthaltungen — gesellschaftlich dominante und besonders die aus dem unmittelbaren Klientel-Umfeld der Beamten (z. B. in Baubehörden) — können um so eher bedeutsam werden, je mehr ein traditionelles Berufsethos im Rahmen gesellschaftlicher Wertveränderungen verloren geht. Dieser These wird eine größere Berechtigung zugewiesen als etwa der These der parteipolitischen Amterpatronage oder der Verwaltungsexpansion als wesentliches Erklärungsmoment für Korruption in der öffentlichen Verwaltung. Es erscheint ohnehin unangemessen, ein monokausales Erklärungsmodell für Korruption anzuwenden.

Erwin Curdt: Wie demokratisch ist unsere Verwaltung?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 7/90, S. 21–29

Die Führungskräfte der Behörden (Verwaltungen) nehmen verfassungsrechtlich und – resultierend daraus – auch dienstrechtlich eine Leitbildfunktion wahr. Diese Leitbildfunktion ist in der Öffentlichkeit wie intern umstritten, weil zwischen den Ansprüchen des Grundgesetzes und der Realität Diskrepanzen bestehen. Die Kritik richtet sich gegen die häufig beklagte unzulängliche Wahrnehmung (Realitätsferne) und Bewältigung der zu lösenden Probleme durch die Behörden. Hinzu kommt, daß viele Führungskräfte ein gespanntes Verhältnis zu jeglicher Kritik von Personen und Institutionen haben, die hierarchisch unter ihnen stehen. Sie nehmen ihre Rechenschaftspflicht gegenüber lobbyischwachen Gruppen vergleichsweise unbefriedigend wahr.

Es dominieren autoritäre Führungsstile, die aus einer Mischung bestimmter Eigenschaften bestehen: Ignoranz, Arroganz, Inkompetenz, Bequemlichkeit und mangelnde Courage (gegenüber übergeordneten Hierarchien).

Auch die Erscheinungsformen demokratiefremden Verhaltens lassen sich in diese Typologie einordnen. Die Skala reicht von subtilen Manipulationsversuchen bis hin zu offenen Disziplinierungspraktiken. Alle Formen dieses Führungsverhaltens sind – graduell unterschiedlich und subjektiv oft unbewußt – nicht geeignet, eigenverantwortliches, kritisches und kooperatives Denken und Handeln im Arbeitsalltag zu fördern. Resignation, „innere Emigration“, scheinbare Anpassung, unterentwickelte Bereitschaft zu konstruktiver Kritik, Bevorzugung von „Karrieretypen“ sind das Resultat.

Parteien und Verbände tragen die Hauptverantwortung dafür, daß zu viele Führungspositionen nach politischer „Wohlfälligkeit“ besetzt werden. Die Folge ist, daß die fachlichen Qualifikationen und in besonderem Maße die Fähigkeit zur kompetenten Führung wie zu fairem menschlichem Umgang mit Mitarbeitern häufig zu wenig berücksichtigt werden. Nicht zuletzt führt dieser „Neofeudalismus“ – die weitgehend unkontrollierte Einflußnahme der Parteien – dazu, daß die Glaubwürdigkeit wie die Funktionsfähigkeit der Institutionen Schaden nehmen.

Dirk Berg-Schlösser: Entwicklung der Politischen Kultur in der Bundesrepublik Deutschland

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 7/90, S. 30–46

Die deutsche Politische Kultur weist eine besonders wechselvolle Geschichte auf, deren vielfältige Brechungen bis in die Ereignisse der Gegenwart (politische Skandale, Parteienverdrossenheit, aber auch aktuelle „deutsche Frage“) nachwirken. In einem systematischen Aufriß versucht der Beitrag, die Entwicklungen der Politischen Kultur in der Bundesrepublik in den wichtigsten Problemfeldern nachzuzeichnen. Diese betreffen Aspekte der „nationalen“ Identität, allgemeine sozio-kulturelle Orientierungen, „spezifische Unterstützungen“ des politischen Systems durch wirtschaftliche Erfolge und schließlich die Legitimität des politischen Systems selbst im Sinne einer umfassenderen Verankerung und Befürwortung parlamentarisch-demokratischer Verfassungsformen. Hinsichtlich entsprechender Materialien wird in erster Linie auf Umfragen, die unterschiedliche Aspekte Politischer Kultur im Zeitablauf dokumentieren, aber auch auf eine Reihe einschlägiger umfassenderer Studien zu bestimmten Perioden und Bereichen Politischer Kultur der Bundesrepublik zurückgegriffen.

Die vorgelegten Befunde dokumentieren ein inzwischen auch im internationalen Vergleich recht beachtliches Ausmaß an „Demokratieverankerung“ in der Bundesrepublik, das erheblich über die anfangs vorwiegend auf wirtschaftlichen Erfolgen beruhende „Schönwetterdemokratie“ hinausführt. Dies schließt aber weitere Spannungen und Veränderungen, z. B. hinsichtlich neuerer „post-materialistischer“ Gruppierungen, aber auch in bezug auf jüngere parteipolitische Kristallisationsformen am „rechten“ Rand des politischen Spektrums, nicht aus. All dies bleibt eingebettet in die Kontinuität einer „Staatskultur“, die aber heute in einem wohlfahrtsstaatlichen und partizipatorischen Sinne ergänzt worden ist. Die „nationale“ Frage bleibt offen; politisch-kulturell ist sowohl eine Rückführung in eine gemeinsame Staatlichkeit von Bundesrepublik und DDR trotz stark unterschiedlicher Entwicklungswege, als auch eine „Aufhebung“ in einem gemeinsam gestalteten europäischen Rahmen denkbar.