

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

Das Amt

Michael Edinger

NEUE POLITIKER BRAUCHT
DAS LAND? ATTRAKTIVITÄT
UND BESETZUNG
POLITISCHER ÄMTER

Jörn Fischer

WEGE INS AMT UND
WIEDER HINAUS.
SELEKTION UND DESELEKTION
VON BUNDESMINISTERN

Christian Mentel · Niels Weise
DIE NS-VERGANGENHEIT
DEUTSCHER BEHÖRDEN

Berthold Vogel

ARBEITEN IM
ÖFFENTLICHEN DIENST

Michaela Blaha

NUR FÜR EINGEWWEIHTE?
DAS AMT UND SEINE SPRACHE

Bettina Hollstein

DAS EHRENAMT.
EMPIRIE UND THEORIE
DES BÜRGERSCHAFTLICHEN
ENGAGEMENTS

Utz Schliesky

DIE AMTSWÜRDE.
TRADITION UND MODERNE
IM DEMOKRATISCHEN STAAT

Niels H. M. Albrecht

VERLEUMDUNGSKAMPAGNEN
UND MEDIENSKANDALE.
AMTSFÜHRUNG IM
„POSTFAKTISCHEN ZEITALTER“

APuZ

ZEITSCHRIFT DER BUNDESZENTRALE
FÜR POLITISCHE BILDUNG

Beilage zur Wochenzeitung Das **Parlament**

Das Amt

APuZ 14–15/2017

MICHAEL EDINGER

**NEUE POLITIKER BRAUCHT DAS LAND?
ATTRAKTIVITÄT UND BESETZUNG
POLITISCHER ÄMTER**

In etlichen Kommunen fehlen Kandidaten für die Ämter der ehrenamtlichen Bürgermeister oder die Gemeinderäte. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche Faktoren ein politisches Amt erstrebenswert machen. Wer wird heutzutage noch Berufspolitiker?

Seite 04–09

JÖRN FISCHER

**WEGE INS AMT UND WIEDER HINAUS.
SELEKTION UND DESELEKTION
VON BUNDESMINISTERN**

„Die Bundesminister werden auf Vorschlag des Bundeskanzlers vom Bundespräsidenten ernannt und entlassen.“ So legt es das Grundgesetz fest. Doch auf welchen Pfaden kommen Minister in ihr Amt? Und unter welchen Umständen geben sie es wieder auf?

Seite 10–15

CHRISTIAN MENTEL · NIELS WEISE

**DIE NS-VERGANGENHEIT DEUTSCHER
BEHÖRDEN**

Zahlreiche Bundesministerien und nachgeordnete Behörden haben in den vergangenen Jahren ihre Früh- und Vorgeschichte und etwaige NS-Belastungen ihres Personals erforschen lassen. Was bedeutet diese Welle der Auftragsforschung für die Geschichtswissenschaft?

Seite 16–21

BERTHOLD VOGEL

ARBEITEN IM ÖFFENTLICHEN DIENST

Das Bild vom deutschen Beamten ist geprägt von Beamtenwitzen und Vorstellungen von Inflexibilität und Korrektheit. Welches Arbeitsbewusstsein haben Bedienstete des öffentlichen Sektors heute und wie wird es von den Beschäftigungsverhältnissen beeinflusst?

Seite 22–28

MICHAELA BLAHA

**NUR FÜR EINGEWEIFTE?
DAS AMT UND SEINE SPRACHE**

Die Amtssprache steht schon seit Jahrhunderten in der Kritik. Trotz vieler Verbesserungsversuche ist sie weiterhin reformbedürftig, gerade in Zeiten des Bürokratieabbaus. Denn zu einem modernen Staat gehört auch eine transparente Sprache.

Seite 29–35

BETTINA HOLLSTEIN

**DAS EHRENAMT. EMPIRIE UND THEORIE DES
BÜRGERSCHAFTLICHEN ENGAGEMENTS**

Spätestens seit dem Ende der 1990er Jahre ist das Ehrenamt in den öffentlichen Debatten präsent und gilt parteiübergreifend als förderungswürdig. Dennoch fällt es oft schwer, zu verstehen, was mit Ehrenamt eigentlich gemeint ist, wie man es erklären und fördern kann.

Seite 36–41

UTZ SCHLIESKY

**DIE AMTSWÜRDE. TRADITION UND MODERNE
IM DEMOKRATISCHEN STAAT**

Spätestens dann, wenn das Fehlverhalten eines Amtsträgers einen politischen Skandal auslöst, kommt die Amtswürde in den Blick. Sie ist eine von den jeweiligen Amtsinhabern zu erbringende Leistung, auf die wir auch im modernen Verfassungsstaat nicht verzichten können.

Seite 42–48

NIELS H. M. ALBRECHT

**VERLEUMDUNGSKAMPAGNEN UND
MEDIENSKANDALE. AMTSFÜHRUNG IM
„POSTFAKTISCHEN ZEITALTER“**

Falschmeldungen, Lügen und Verleumdungskampagnen sind gewiss keine neuen Herausforderungen für Spitzenpolitiker. Schon die erste deutsche Demokratie begann mit einem Medienskandal, aus dem eine Kampagne der antidemokratischen Kräfte erwuchs.

Seite 49–56

EDITORIAL

Zum Wort „Amt“ gibt es viele Assoziationen. Im Alltagssprachlichen Gebrauch sind meist die öffentliche Verwaltung und ihre Bürokratie gemeint, die unser Leben gleichzeitig erleichtern und erschweren können. Entsprechend ist der Begriff bisweilen mit Trägheit, Umständlichkeit und Ineffizienz behaftet. Häufig steht „Amt“ auch stellvertretend für das Außenministerium – nicht erst, seit eine vom Auswärtigen Amt zur Erforschung seiner NS-Geschichte berufene Historikerkommission 2010 ihren breit rezipierten Abschlussbericht „Das Amt und die Vergangenheit“ vorlegte.

Etymologisch geht „Amt“ zurück auf das keltisch-lateinische *ambactus*, das wörtlich „der Umhergeschickte“ bedeutet und damit Diener bezeichnete. In diesem Sinne dient der Amtswalter im demokratischen Rechtsstaat dem Gemeinwohl, und er hat seine persönlichen Interessen hinter die der Allgemeinheit zurückzustellen. Folglich gilt die Anforderung: Wer ins Amt berufen wird, muss vertrauenswürdig sein.

Dieses Vertrauen ist mit der Erfüllung ethischer Pflichten und Verhaltenserwartungen verbunden, die als „Amtsethos“ oder „Amtswürde“ zusammengefasst werden. Das Besondere daran: Die Pflichten sind verdinglicht – sie haften nicht an der Person, sondern am Amt selbst. Dabei vermischen sich Juristisches und Moralisches: je höher das politische Amt, desto höher die moralische Messlatte. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche Anreize maßgeblich sind für eine Karriere in einem politischen Amt, das zwar höchsten Ansprüchen genügen muss, aber nicht immer entsprechendes Ansehen genießt.

Lorenz Abu Ayyash

NEUE POLITIKER BRAUCHT DAS LAND?

Attraktivität und Besetzung politischer Ämter

Michael Edinger

Derzeit häufen sich die Krisendiagnosen für die westlichen Demokratien. Sie weisen im Kern auf eine Krise der Repräsentation hin.⁰¹ Diese findet ihren Ausdruck darin, dass viele Bürgerinnen und Bürger das Vertrauen in ihre Repräsentanten verloren haben. In den sozialen Netzwerken ist derzeit – in Abwandlung eines Songtitels von Ina Deter – die Forderung omnipräsent: Neue Politiker braucht das Land.

Vor diesem Hintergrund gewinnt die Beschäftigung mit der Attraktivität und Besetzung politischer Ämter an Brisanz. Sie erfolgt hier in drei Schritten: Zunächst ist zu klären, welche Faktoren diese Ämter erstrebenswert machen. Im empirischen Teil interessiert, wie sich Berufspolitiker rekrutieren und auf welchen Pfaden sie in die jeweiligen Ämter gelangen. Daran schließt sich die knappe Auseinandersetzung mit der Kritik an der derzeitigen Ämterbesetzung und dem etwaigen Reformbedarf an – zugleich der Versuch einer Antwort auf die im Titel formulierte Frage.

KREIS POLITISCHER ÄMTER

Auch wenn sich über einzelne Positionen schnell Einigkeit erzielen lässt – eine allgemein akzeptierte Vorstellung von einem politischen Amt existiert nicht. Schwierigkeiten der Abgrenzung ergeben sich auch dadurch, dass sich politische Ämter in der Schnittmenge von parteilich geprägter Konkurrenzdemokratie und verwaltungsdominierter Ämterdemokratie befinden. Zieht man den Kreis eng, gehören dazu ausschließlich hochrangige staatliche Positionen in der Exekutive. Einen Sonderfall stellt die Gruppe der sogenannten politischen Beamten dar, die in einem besonderen Loyalitätsverhältnis zur Regierung stehen und daher jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden können, zum Beispiel Staatssekretäre.

Ergänzt man diesen Kern in konzentrischen Kreisen, so lassen sich zunächst die Parlamentarier

hinzufügen. Strenggenommen haben diese durch Wahlen ein Mandat gewonnen; zudem unterscheidet sich ihre Rechtsstellung von jener oben genannter Amtsträger. Gleichwohl hat das Bundesverfassungsgericht den Amtscharakter des Mandats bestätigt. Ohnehin ist es sinnvoll, die Abgeordneten in die Analyse der Attraktivität und Besetzung politischer Ämter einzubeziehen. Sie bilden einen wichtigen Rekrutierungspool für das Kabinett.⁰²

Im äußeren Kreis befinden sich Parteipositionen sowie Ehrenämter etwa in kommunalen Vertretungskörperschaften. Reserviert man den Begriff des Amtes für den staatlichen Bereich, sind Führungsfunktionen in Parteien davon nicht erfasst; sie werden in der Regel auch nicht vergütet. Durch das Grundgesetz mit der politischen Willensbildung beauftragt, sind die Parteien jedoch eng mit dem Staat und seinen Entscheidungsträgern verbunden. Parteiführungspositionen sind insofern relevant, um zu verstehen, wie Ämter in den ersten beiden Kreisen besetzt werden.

Legt man ein weites Verständnis politischer Ämter zugrunde, können diese anhand von drei Kriterien differenziert werden: danach, ob sie hauptamtlich ausgeübt werden, ob es sich um staatliche Positionen handelt und wie die Besetzung erfolgt.

Die in Rede stehenden Ämter werden in aller Regel hauptamtlich ausgeübt und weisen die Amtsträger als Berufspolitiker aus. Ausnahmen bestätigen diese Regel, wie der Fall der Bürgermeister in kleineren Gemeinden illustriert. Diese sind ehrenamtlich und insoweit als informierte Amateure tätig. Die Hauptamtlichkeit beinhaltet eine amtsangemessene Vergütung und die Einordnung in die jeweilige Hierarchie.

Berufspolitiker treffen in ihren jeweiligen Ämtern allgemein verbindliche Entscheidungen. Entsprechend gilt, dass politische Ämter öffentliche Ämter sind; sie sind Teil der staatlichen Sphäre. Daraus ergeben sich besondere Rechenschaftspflichten gegenüber der Allgemeinheit, ein Amts-

ethos und vor allem Anreizstrukturen, die sich systematisch von denen des privat(wirtschaftlich) en Bereichs unterscheiden.⁰¹ Einen Sonderfall stellen die sogenannten Parteiämter dar, deren Anreizstrukturen deswegen teils andere sind als im staatlichen Bereich.

In demokratischen Gesellschaften werden politische Ämter grundsätzlich auf Zeit vergeben, regelmäßig durch Wahl oder Ernennung. Auch die Ausübung von durch Ernennung besetzten Ämtern ist oftmals vom Wahlausgang abhängig. Ein Beispiel dafür sind die Ministerämter, die spätestens nach der folgenden Wahl im Zuge der Kabinettsbildung neu vergeben werden.

Es liegt auf der Hand, dass die spezifischen Merkmale eines politischen Amtes maßgeblich zu seiner Attraktivität beitragen. Gleichwohl werden hier vorrangig die Faktoren in den Blick genommen, die generell Anreize bieten, ein politisches Amt anzustreben.

WARUM IST POLITIK ALS BERUF ERSTREBENSWERT?

Ob durch Los oder Erbfolge, nach Alter oder aufgrund besonderer Fähigkeiten – die Besetzung politischer Ämter hat sich im Zeitverlauf verändert und variiert zudem zwischen politischen Systemen. Das Amt des Staatspräsidenten beispielsweise ist in den USA bei Weitem attraktiver als in Deutschland. Derartige Unterschiede verdeutlichen, dass die Attraktivität politischer Ämter durch gesellschaftliche Rahmenbedingungen bestimmt wird – und politischer Steuerung zugänglich ist.

Die Attraktivität der Ämter bestimmt in erheblichem Maß die Zusammensetzung sowie die Qualität des politischen Führungspersonals. Generell bestimmt sich die Attraktivität im Vergleich zu anderen relevanten beruflichen Positionen – und sie variiert je nach individuellen Präferenzen und Ambitionen.

In der öffentlichen Wahrnehmung dominieren die ökonomischen Anreize, die immer wieder Anlass für eine Skandalisierung sind.⁰⁴ Zu diesen

Anreizen gehört in erster Linie die unmittelbare Vergütung der Amtsträger. Hinzu kommen geldwerte Leistungen, die an die Amtsinhaber fließen wie etwa die Nutzung von Dienstwagen, Freifahrtscheine oder Zuschüsse für Unterkünfte. Neben diese materiellen Anreize können immaterielle treten. Insbesondere der Zugriff auf personelle Ressourcen ist dabei relevant.

Zu den unmittelbaren ökonomischen Vorteilen, die mit dem Amt verbunden sind, treten die Möglichkeiten von Nebentätigkeiten. Noch wichtiger dürften die mit dem Amt verbundenen Optionen sein, attraktive berufliche Perspektiven für die Zeit nach dem Ausscheiden aus dem Amt etwa durch Etablierung von Netzwerken zu erschließen. Derartige Elemente politischer Patronage sind für bestimmte Ämter bedeutsam, quantifizierbar sind sie selbstredend nicht. Zudem sind die Versorgungsbezüge und Übergangsgelder bei Ausscheiden aus dem Amt einzubeziehen.

Betrachtet man allein die monetären Leistungen, so muss die Vergütung selbst politischer Spitzenämter im Vergleich zu Leitungspositionen in größeren Unternehmen als bescheiden gelten. Die Grundvergütung der Bundeskanzlerin von derzeit monatlich knapp 19 000 Euro etwa liegt unter dem Gehalt der meisten Vorstandsvorsitzenden der öffentlich-rechtlichen Sparkassen. Dieses Beispiel zeigt, dass ökonomische Anreize allein oft nicht maßgeblich für das Einschlagen einer politischen Karriere sein dürften. Das systemspezifische Medium der Politik ist nicht Geld, sondern Macht.⁰⁵

Die Möglichkeiten der Einflussnahme auf politische Entscheidungen differieren je nach der Art des Amtes und der territorialen Ebene, auf der es angesiedelt ist. Beispielsweise gehen die Handlungsmöglichkeiten im Amt des Finanzministers weit über die im Amt eines Finanzdezernenten hinaus. Wie diese Chancen genutzt werden, hängt mit der Amtsausführung zusammen und unterscheidet sich zwischen den Amtsinhabern. Der Führungsstil Willy Brandts hat sich beispielsweise deutlich von dem Kurt Georg Kiesingers und dieser wiederum von dem Angela Merks abgehoben.⁰⁶

01 Vgl. Paula Diehl, Die Krise der repräsentativen Demokratie verstehen, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 26/2016, S. 327–333.

02 Siehe hierzu auch den Beitrag von Jörn Fischer in dieser Ausgabe (Anm. d. Red.).

03 Siehe hierzu auch den Beitrag von Utz Schliesky in dieser Ausgabe (Anm. d. Red.).

04 Beispielhaft Hans-Herbert von Arnim, Die politische Klasse – selbstbezogen und abgehoben, München 1997.

05 Empirisch ist die Machtorientierung des politischen Spitzenpersonals gut belegt. Vgl. David G. Winter, Personality Profiles of Political Elites, in: Leonie Huddy et al., (Hrsg.), The Oxford Handbook of Political Psychology, Oxford 2013, S. 423–458.

06 Vgl. Karlheinz Nlcauß, Kanzlerdemokratie. Regierungsführung von Konrad Adenauer bis Angela Merkel, Wiesbaden 2015³.

Ohnehin gibt es abseits der formalen Hierarchie kein klares Ranking der Ämter. Ein Landtagsmandat etwa muss nicht attraktiver sein als das Amt eines Bürgermeisters. Auch auf derselben Ebene sind die Ämter nicht klar gereiht. So streben viele Parlamentarier ein Ministeramt an. Gleichwohl kann der Vorsitz einer Bundestagsfraktion attraktiver sein als die Leitung eines randständigen Ressorts.

Bei der Attraktivität politischer Ämter ist zu berücksichtigen, dass sie – dem Anspruch nach – nicht um ihrer selbst willen angestrebt werden. Die Besetzung von Ämtern ist immer auch ein Instrument zur Umsetzung (partei-)politischer Programme. Das *office-seeking* der Politiker, also ihr Streben nach der Besetzung von Führungsämtern, steht folglich in einem engen Zusammenhang mit dem *policy-seeking*, dem Streben nach Durchsetzung der eigenen politischen Agenda. Da die Vergabe politischer Ämter in aller Regel an den Ausgang von Wahlen geknüpft ist, stellt das *vote-seeking* den dritten Teil der handlungsleitenden Trias von Politikern und Parteien dar.⁰⁷ Zu den Gefahren der Berufspolitik gehört, dass sich das *office-seeking* gegenüber dem *policy-seeking* verselbstständigt. Es geht dann nur noch um Machtgewinn beziehungsweise Machterhalt. Wenn sich dieses Verhaltensmuster parteiübergreifend etablieren würde, entstünde eine abgeschottete, allein auf die Wahrung eigener Interessen bedachte politische Klasse.⁰⁸

Prestige und Privilegien sind gleichfalls relevant für die Attraktivität eines politischen Amtes, ebenso wie die Verbleibs- und Aufstiegschancen. Trotz der – Umfragen zufolge – geringen Wertschätzung des Politikerberufs ist mit dem Amt oftmals ein höherer sozialer Status verbunden als in früheren beruflichen Positionen. Hinzu kommen Privilegien, die dem Träger das Gefühl der Bedeutsamkeit vermitteln: Einladungen zu Empfängen, Gesprächsbitten von Verbänden, vor allem aber ein frühzeitiger Zugang zu Informationen.

Neben die bereits genannten Anreizen, ein politisches Amt zu übernehmen, treten weitere Motive. Diese reichen vom Abwechslungsreichtum der Aufgaben über die Möglichkeit, Bürgeranliegen aufgreifen zu können, bis hin zur

Freude an der öffentlichen (Selbst-)Inszenierung. Unzweifelhaft sind Anforderungsprofil und Anreizstrukturen der Berufspolitik so beschaffen, dass sie manche gesellschaftliche Gruppen stärker ansprechen als andere.

Wie diese Strukturen wirken, lässt sich an der Zusammensetzung und Rekrutierung des politischen Führungspersonals ablesen. Die Besetzung dieser Ämter ist allerdings nicht allein von der Attraktivität abhängig, sondern auch von der Verfügbarkeit und Erreichbarkeit.⁰⁹ Verfügbarkeit meint dabei die Möglichkeit des rechtlichen Zugangs zum jeweiligen Amt, Erreichbarkeit die Chance, dieses auch in Konkurrenz mit anderen zu erreichen.

WER WIRD BERUFSPOLITIKER?

Typische Rekrutierungsmuster sind auch das Ergebnis von Pfadabhängigkeiten. Dazu gehört in Deutschland etwa die Sozialfigur des alimentierten Vollzeitpolitikers, die sich während der Weimarer Republik herausgebildet hat. Zentrale Bedeutung im Rekrutierungsprozess kommt den Parteien zu. Für die parlamentarischen Demokratien gilt mit nur schwachen Abstufungen, dass es kaum möglich ist, ohne die Unterstützung einer Partei in ein politisches Amt zu gelangen. Am Beginn einer politischen Karriere steht daher eine Entscheidung, die ein britischer Parlamentsforscher einmal mit sarkastischem Unterton zum Aufsatztitel gemacht hat: „First choose your party ...“¹⁰

Für die bundesdeutsche Berufspolitik ist die „Ochsentour“ durch die Parteigremien charakteristisch. Demnach folgt die Übernahme politischer Ämter einer längeren Sozialisationsphase in verschiedenen, zusehends wichtigeren Parteifunktionen. Bei Parlamentariern geht dem ersten Mandat eine durchschnittlich 10- bis 15-jährige Parteimitgliedschaft und mehrheitlich die Erfahrung in mindestens einem Parteiamt auf kommunaler, Landes- oder Bundesebene voraus.¹¹ Aus der Sicht

⁰⁷ Vgl. Wolfgang C. Müller/Kaare Strøm, *Policy, Office or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*, Cambridge 1999.

⁰⁸ Vgl. Jens Borchert, *Die Professionalisierung der Politik*, Frankfurt M.–New York 2003, S. 95–132.

⁰⁹ Vgl. Jens Borchert, *Drei Welten politischer Karrieremuster in Mehrebenensystemen*, in: Michael Edinger/Werner Patzelt (Hrsg.), *Politik als Beruf*, Wiesbaden 2011, S. 273–296, hier S. 275.

¹⁰ Michael Rush, *Career Patterns in British Politics: First Choose Your Party ...*, in: *Parliamentary Affairs* 47/1994, S. 566–582.

¹¹ Vgl. Heinrich Best et al., *Karrieremuster und Karrierekalküle deutscher Parlamentarier*, in: Edinger/Patzelt (Anm. 9), S. 168–191; Michael Edinger, *Profil eines Berufsstands*, in: Helmar Schöne/Julia von Blumenthal (Hrsg.), *Parlamentarismusforschung in Deutschland*, Baden-Baden 2009, S. 177–215.

der Parteien ermöglicht die „Ochsentour“ ein Screening der Kandidaten für politische Ämter, während derer sie ihre Loyalität beweisen können.

Parteipositionen als Sprungbrett für politische Ämter zu bezeichnen, ist jedoch falsch, da das Brett üblicherweise nicht verlassen wird. Die Amtsinhaber bleiben Parteipolitiker, auch nachdem sie das jeweilige Amt übernommen haben. Führungsfunktionen in einer Partei sind dabei in doppelter Hinsicht attraktiv: Sie bieten politische Gestaltungsmöglichkeiten und erhöhen – als notwendige, keineswegs aber hinreichende Bedingung – die Chance auf eine längere Karriere in der beruflichen Politik.

Neben der innerparteilichen „Ochsentour“ begünstigt das langjährige kommunalpolitische Engagement die Rekrutierung in politische Ämter. Ehrenamtliche politische Aktivitäten in der Kommune wie die Mitgliedschaft im Stadtrat sind nicht nur eine Voraussetzung für das Erreichen hauptamtlicher Positionen auf dieser Ebene. Sie qualifizieren auch für die Übernahme eines Amtes auf einer höheren territorialen Ebene. Erfolg versprechend ist insbesondere die Kombination von Partei- und kommunalen Funktionen. Vielfach werden kommunale Ehrenämter parallel zum Hauptamt weitergeführt oder neue übernommen.

Die vertikale und horizontale Ämterhäufung hat auch die Funktion, den Verbleib in der jeweiligen Position über die Wahl- beziehungsweise Amtsperiode hinaus zu sichern oder den Wechsel in ein (subjektiv) höherrangiges Amt vorzubereiten. Im deutschen Mehrebenensystem haben sich dabei typische Karriereverläufe herauskristallisiert. Dazu gehört der Weg aus der Kommunalpolitik in den Bundestag oder ein Landesparlament, seltener und eher in späteren Jahren der Wechsel aus einem Parlament in die kommunale Exekutive, zum Beispiel als Bürgermeister. Einen ausgetretenen Karrierepfad stellt auch der Aufstieg von Parlamentariern in ein Ministeramt dar, oftmals über die Zwischenstation einer innerparlamentarischen Führungsfunktion. Ebenenwechsel zwischen Ämtern auf Landes-, Bundesebene und europäischer Ebene kommen ebenfalls vor, sind aber nicht der Regelfall.

Im Ergebnis der skizzierten Karrierewege gelangen überwiegend erfahrene Partei- und Kommunalpolitiker in politische Ämter. Diese Muster der Auswahl des politischen Personals finden sich auch in Ostdeutschland. Der Grad der politischen Professionalisierung des politischen Per-

sonals ist daher bundesweit hoch. Er korrespondiert mit der Professionalisierung der Ämter, wie sie etwa in deren Ausstattung zum Ausdruck kommt.¹² Die bundesweit etablierten Rekrutierungs- und Karrierewege erschweren Quer- und Seiteneinsteigern die Übernahme eines politischen Amtes. Der Anteil erfolgreicher Unternehmer, Wissenschaftler oder Journalisten, die in die berufliche Politik wechseln, ist entsprechend überschaubar.¹³

Die gängigen Rekrutierungsmechanismen führen häufig dazu, dass bestimmte soziale Gruppen in politischen Ämtern überrepräsentiert sind. Dazu gehören die mittleren und etwas älteren Alterskohorten, Männer, vor allem aber diejenigen mit hohen Bildungsabschlüssen.¹⁴ Notorisch sind die hohen Anteile von Angehörigen des öffentlichen Dienstes in der Berufspolitik. In den Parlamenten sind insbesondere Lehrerinnen und Lehrer stark vertreten, wenngleich ihr Anteil seit Jahren rückläufig ist. Dagegen steigt der Anteil der aus Parteien und Interessenverbänden Rekrutierten. In der Exekutive stellen die Juristinnen und Juristen einen hohen Anteil der Amtsträger.

In ihrer sozialen Zusammensetzung zeichnet sich die Gruppe der Berufspolitikern durch eine gewisse Homogenität und große Stabilität aus. Beides mag auch damit zusammenhängen, dass die nominierungsrelevanten Parteiorgane Kandidaten bevorzugen, die ihnen selbst in Herkunft und Lebensweg ähnlich sind. Deutliche Veränderungen haben sich hingegen beim Geschlechterverhältnis ergeben: Der Frauenanteil in den Parlamenten liegt seit einigen Legislaturperioden oberhalb von 30 Prozent – mehr als doppelt so hoch wie in den 1980er Jahren. In den Kabinetten ist der aktuelle Wert noch höher, und auch bei den Staatssekretären gehört das Gruppenbild mit einzelner Dame längst der Vergangenheit an. Deutlich niedriger liegen die Frauenanteile in den

¹² Zur Unterscheidung der Professionalisierung von politischen Ämtern, Akteuren, Institutionen und System vgl. Borchert (Anm. 8), S. 24–30.

¹³ Vgl. Moritz Küpper, *Politische Seiteneinsteiger in Deutschland*, Halle 2013. Beispiele dafür sind der einstige Turn-Weltmeister Eberhard Gienger und der Medizinprofessor Karl Lauterbach als langjährige MdB. Ein prominentes Beispiel für einen misslungenen Wechsel ist die Journalistin Susanne Geschke, die 2013 nach knapp einem Jahr als Oberbürgermeisterin von Kiel zurücktrat.

¹⁴ Siehe Benjamin Höhne/Melanie Kintz, *Soziale Herkunftslinien von Abgeordneten im Wandel*, in: Elmar Wiesendahl (Hrsg.), *Parteien und soziale Ungleichheit*, Wiesbaden 2017, S. 259–285.

Bürgermeister-, Landrats- und Dezernentenämtern. Der stark gestiegene Frauenanteil liegt unter anderem in den innerparteilichen Geschlechterquoten begründet. Er geht zugleich – ebenso wie die verstärkte Rekrutierung von Migrantinnen und Migranten – auf die veränderten Erwartungen der Wählerschaft zurück.

Ungeachtet dieser empirisch beobachtbaren Öffnung des Zugangs zu politischen Ämtern gilt auch hier der aus der Elitenforschung bekannte Befund der wachsenden Disproportionalität: Je höher das politische Amt, desto stärker unterscheidet sich die soziale Stellung der Träger vom Bevölkerungsdurchschnitt.¹⁵ Entsprechend haben einfache Arbeiter und Angestellte Seltenheitswert in der Berufspolitik. Im Vergleich mit vielen anderen Sektoren gilt die Politik gleichwohl weiterhin als einigermaßen durchlässig.¹⁶ Der Weg des Sohns einer verwitweten Putzfrau in eine Spitzenposition (Gerhard Schröder) ist untypisch, in der Politik aber eher möglich als etwa in der Wirtschaft.

Während für manche der Weg in politische Ämter kaum erreichbar scheint, ist er für andere unattraktiv, zum Beispiel für Top-Manager. Grund dafür ist einerseits die geringe Planbarkeit politischer Karrieren, andererseits sind es die Strategien, die ergriffen werden müssen, um diese strukturelle Unsicherheit zu begrenzen. Dazu gehört vor allem die Mobilisierung innerparteilicher Unterstützung. Kollektiv können die Amtsinhaber das Risiko des ungewollten Karriereendes zudem durch die Gestaltung der institutionellen Rahmenbedingungen beeinflussen, etwa durch starre Wahllisten oder die Ermöglichung der mehrfachen Wiederwahl. Empirisch funktioniert die Absicherung je nach Amt unterschiedlich gut. Sehr gute Chancen zum Verbleib haben etwa Bundestagsabgeordnete; sie erreichen bei erneuter Nominierung Wiederwahlquoten von durchschnittlich knapp 90 Prozent. Dass Minister nach einer Wahl im Amt verbleiben, ist hingegen selbst dann weit weniger wahrscheinlich, wenn es nicht zu einem Regierungswechsel kommt.¹⁷

15 Vgl. Robert D. Putnam, *The Comparative Study of Political Elites*, Englewood Cliffs 1976.

16 Vgl. Michael Hartmann, *Politische Eliten und soziale Ungleichheit*, in: Wiesendahl (Anm. 14), S. 287–299, hier S. 297 f.

17 Daten zu den MdB bei Edinger (Anm. 11), S. 203 f. Die Verweildauer der Bundesminister im Kabinett liegt bei durchschnittlich etwa fünf Jahren. Vgl. André Kaiser/Jörn Fischer, *Linkages Between Parliamentary and Ministerial Careers in Germany, 1949–2008*, in: *German Politics* 18/2009, S. 140–154, hier S. 150.

BRAUCHT ES REFORMEN?

Weite Teile der Bevölkerung bezweifeln, dass die Ämter mit den „Richtigen“ besetzt sind und zeigen entsprechend geringes Vertrauen in die Amtsträger.¹⁸ In der Kritik stehen neben den Anreizstrukturen die Zusammensetzung und Verhaltensmuster der Politiker sowie der Modus der Ämterbesetzung.

Reformbedarf wird verschiedentlich bei der Ausstattung politischer Ämter erkannt. Beispielhaft dafür stehen Forderungen nach der vollständigen Offenlegung von Nebeneinkünften oder der Einbeziehung der Berufspolitiker in die gesetzliche Rentenversicherung. Die Amtsträger sollen durch Transparenz und den Abbau von Privilegien vom Verdacht der Selbstbereicherung befreit werden. In eine ähnliche Richtung geht die Forderung nach Karenzzeiten nach Ausscheiden aus dem Amt, wie sie 2015 für Minister und Staatssekretäre im Bund eingeführt worden sind. Deutlicher verhaltensbezogen sind die Initiativen zu Ethik- oder Verhaltenskodizes.

Weitere Vorschläge setzen bei den Rekrutierungspfaden der Politiker an. Eine direkte Wirkung auf die Zusammensetzung hätten zum Beispiel Mindestquoten bei innerparteilichen Auswahlverfahren, wie sie für Migranten oder politische Seiteneinsteiger erwogen worden sind. Ziel relevanter Vorschläge zur Wahlrechtsreform hingegen ist es, den Einfluss der Parteien zurückzudrängen. Dieser Effekt ließe sich beispielsweise durch offene Listen bei Parlamentswahlen erreichen.

Vielfach wird Abhilfe von zusätzlichen direkt-demokratischen Verfahren erwartet. Sie sollen den Bürgern sach- und themenbezogen einen unmittelbaren Einfluss auf politische Entscheidungen ermöglichen.¹⁹ Sieht man von spezifischen Varianten wie Referenden ab, die Parlamente oder Regierungen nach eigenem Ermessen initiieren können, schränken diese die Gestaltungsmacht der amtierenden Politiker und Parteien zumindest in (wichtigen) Einzelfragen ein.

Von den bisher aufgeführten Reformüberlegungen zu unterscheiden, sind Ansätze, nach de-

18 Vgl. Viktoria Kaina, *Declining Trust in Elites and Why We Should Worry About It – With Empirical Evidence from Germany*, in: *Government and Opposition* 43/2008, S. 405–423.

19 Vgl. Andreas Kost, *Direkte Demokratie*, Wiesbaden 2013².

nen die Ämterbesetzung gänzlich neu gestaltet werden soll. Eine Variante solcher Fundamentalkritik richtet sich gegen die Wahl als Modus zur Besetzung politischer Ämter.²⁰ Danach sind Wahlen in der heutigen Zeit ungeeignet zur politischen Entscheidungsfindung, da sie lediglich ein Surrogat für genuine Bürgerbeteiligung darstellen und die Wählerinnen und Wähler leicht manipulierbar seien. Daher sollten die Parlamente durch ein per Losverfahren besetztes deliberatives Bürgergremium ergänzt werden, in dem Lösungen für zentrale gesellschaftliche Fragen diskutiert werden. In eine andere Richtung gehen Vorschläge, Entscheidungen in Expertengremien zu verlagern, um die fachliche Expertise gegenüber der Logik der Parteipolitik zu stärken. Beiden Ansätzen gemeinsam ist das Vertrauen in die Kraft der Rationalität expertengestützter Deliberation. Idealerweise würde sich die repräsentative Demokratie dadurch in eine Bürger- und Expertendemokratie wandeln.

Empirisch lässt sich jedoch zeigen, dass die erhoffte Erweiterung der sozialen Rekrutierungsbasis der Politik nicht erreicht wird und die soziale Schieflage bei der Beteiligung an Referenden größer ist als bei Wahlen.²¹ Generell ist festzuhalten, dass die den Reformvorschlägen zugrunde liegenden normativen Kriterien selten offengelegt und unerwünschte Nebenwirkungen mitunter kaum reflektiert werden.

WEGE AUS DER KRISE?

Die repräsentative Demokratie sieht sich derzeit mit massiven Herausforderungen konfrontiert – und mit ihr die sie kennzeichnenden Ämter, Akteure und Verfahren. Der eingangs zitierte Befund einer Krise der Repräsentation resultiert auch aus der vielstimmigen, zusehends im Tonfall des Populismus vorgetragenen Kritik.

Dabei bietet selbst grundlegende Kritik auch Chancen. Sie zwingt die Akteure der repräsentativen Demokratie zur Auseinandersetzung mit Defiziten und Problemlagen. Sie kann Lernpro-

zesse anstoßen und letztlich die Selbstreflexion der Demokratie stimulieren. Zudem können konkrete Reformvorschläge genutzt werden, um eine lebendigere Demokratie zu erreichen. Per Los besetzte Bürgergremien sind dafür eine Option, zumal auf der kommunalen Ebene.

Auffällig ist, dass einige Reformvorschläge dem Trend der Professionalisierung politischer Ämter entgegenstehen. Kurzfristig mögen damit Erwartungen an eine größere soziale Öffnung des Zugangs zu politischen Ämtern befriedigt werden. Langfristig ist fraglich, ob die Ergebnisse der Deprofessionalisierung von Politik die Mehrheit der Repräsentierten zufriedenstellen können. Zwar verfügen zufällig zusammengesetzte Bürgerforen und Expertengremien über beachtlichen Sachverstand, Sachverständige für politische Kompromisse und deren Durchsetzung sind sie jedoch nicht. Die Professionalisierung der Politik mag – wie es in einem Buchtitel heißt – ein Ärgernis darstellen.²² Manche Alternativen dazu allerdings dürften einer Plage gleichkommen.

Zudem ist manche Kritik eher dazu angeht, Rekrutierungsprobleme zu verschärfen als sie zu lösen. Durch eine maßlose und maßstabslose Fundamentalkritik werden politische Ämter noch weniger attraktiv, wenn nicht sogar beschädigt. Die Entstehung einer elitenfeindlichen Bewegung dürfte für die Übernahme politischer Verantwortung abschreckend sein. Ohnehin gilt dies für die zuletzt massiv gestiegene Zahl von Verbalinjurien und Gewalttaten gegen Politiker. In etlichen Kommunen lassen sich die Folgen derartiger Entwicklungen längst besichtigen: Es fehlt dort an Kandidaten für die Ämter der ehrenamtlichen Bürgermeister oder die Gemeinderäte. Womöglich braucht das Land nicht so sehr neue Politiker, sondern eine Kultur, die politisches Engagement – inner- wie außerhalb von Parteien – anerkennt und dazu ermutigt.

20 Siehe etwa David Van Reybrouck, *Gegen Wahlen: Warum Abstimmen nicht demokratisch ist*, Göttingen 2016.

21 Wolfgang Merkel/Claudia Ritz, *Theorie und Vergleich, in: dies. (Hrsg.), Die Legitimität direkter Demokratie. Wie demokratisch sind Volksabstimmungen?*, Wiesbaden 2017, S. 9–48, hier S. 24–30.

22 Vgl. Borchert (Anm. 8).

MICHAEL EDINGER

ist Lehrbeauftragter an der Friedrich-Schiller-Universität Jena. Seine Veröffentlichungen umfassen Arbeiten zur Parlamentarismus- und Elitenforschung. michael.edinger@uni-jena.de

WEGE INS AMT UND WIEDER HINAUS

Selektion und Deselektion von Bundesministern

Jörn Fischer

Amtszeiten von Bundesministerinnen und Bundesministern beginnen und enden. Auf welchen Pfaden kommen sie in ihr Amt, welche Rekrutierungsmuster sind erkennbar? Und unter welchen Umständen geben Minister das Amt wieder auf? Sind Rücktritte die Regel oder die Ausnahme?⁰¹

„Die Bundesminister werden auf Vorschlag des Bundeskanzlers vom Bundespräsidenten ernannt und entlassen.“ So sieht es das Grundgesetz in Artikel 64 Absatz 1 vor. Mit diesem kurzen Satz ist das formale Verfahren, das am Ende eines Selektions- beziehungsweise Deselektionsprozesses steht, bereits erschöpfend beschrieben. Die einer Ernennung beziehungsweise Entlassung vorangehenden Mechanismen sind durch diese Norm jedoch nicht erfasst. Das Ende der Amtszeit eines Ministers regelt das Bundesministergesetz in Artikel 9 Absatz 2 nur wenig ausführlicher als die Verfassung: „Das Amtsverhältnis der einzelnen Bundesminister endet außerdem mit ihrer Entlassung. Die Bundesminister können jederzeit entlassen werden und ihre Entlassung jederzeit verlangen.“ Ein Misstrauensvotum gegen einzelne Regierungsmitglieder ist, anders als in einigen Landesverfassungen, nicht vorgesehen. Der Bundespräsident, dem die formale Ernennung und Entlassung der Bundesminister „auf Vorschlag des Bundeskanzlers“ vorbehalten ist, ist dem Grundsatz nach verpflichtet, die von der Bundeskanzlerin oder dem Bundeskanzler vorgeschlagenen Personen zu ernennen.

Die Frage nach der Existenz eines Weigerungsrechts hat Verfassungsrechtler, Politikwissenschaftler und auch die Staatspraxis zwar in den 1950er und 1960er Jahren beschäftigt. In der Praxis ist heutzutage aber schon der öffentliche Versuch der Ablehnung eines Ministerkandidaten durch den Bundespräsidenten aus politischen oder persönlichen Gründen höchst unwahrscheinlich. Analog gilt für den Fall der Entlas-

sung: Der Bundespräsident hat dem Entlassungsvorschlag der Bundeskanzlerin nachzukommen und kann einen Minister nicht etwa gegen den Willen der Regierungschefin im Amt belassen.

Unterm Strich sind die formalen Regelungen für die Selektion und Deselektion äußerst spärlich ausgeprägt. Dies lässt Spielraum für informelle Regeln sowohl im Prozess der Kabinettsbildung als auch im Fall von Amtsbeendigungen. Der hohe Grad an Autonomie, welcher der Kanzlerin zumindest de jure gewährt wird, wird de facto durch zahlreiche Hürden beschränkt. Dies soll im Folgenden gezeigt werden.

BESCHRÄNKTER GESTALTUNGSSPIELRAUM DER KANZLERIN

Welche Kriterien müssen Politikerinnen und Politiker für die Auswahl zum Bundesminister erfüllen? Normative Urteilsmaßstäbe an Politiker lassen sich zwar anhand von Funktionsanforderungen erstellen oder theoretisch ableiten, aber eine aus Idealpolitikern nach normativen Kriterien zusammengestellte Bundesregierung ist in der Praxis undenkbar. Neben der fehlenden Verfügbarkeit von Idealpolitikern hindern komplexe strategische Überlegungen, etwa hinsichtlich des Umgangs mit potenziellen Rivalen oder der Notwendigkeit der Repräsentation bestimmter Gruppen, die Regierungschefin an der Komposition eines Kabinetts der Vollkommenen. Und selbst wenn die Bundeskanzlerin die Regierung ausschließlich mit aus ihrer Sicht perfekten Ministern besetzen wollte: Informelle Beschränkungen hindern sie an einer Personalallokation nach eigenem Gusto. Wer beziehungsweise was entscheidet also in Deutschland über eine Kabinettszugehörigkeit?

Laut dem Politikerwissenschaftler Thomas Saalfeld sind die Parteien in Deutschland „the most important screening mechanisms for parliamentary and ministerial candidates“.⁰² Im Vergleich mit anderen europäischen Demokratien kontrollieren sie den Zugang zu Regierungsämtern besonders streng. Dieser Ex-ante-Kontrollmechanismus, der Ministeranwärter einem umfangreichen Casting unterwirft, soll die Auswahl ungeeigneter Kandidaten verhindern.

Neben dem Parteienstaat schränkt das Strukturprinzip der Koalitionsdemokratie die formale Entscheidungsfreiheit der Kanzlerin ein. So lautet die wichtigste ungeschriebene Regel bei der Auswahl des ministeriellen Personals: Jede Regierungspartei verfügt bei der Besetzung der ihr zugesprochenen Ressorts über weitgehende Autonomie. Damit verliert die Kanzlerin die Entscheidungshoheit über die personelle Zusammensetzung des Personenkreises, der Regierungspolitik umsetzen soll. Nur bei schweren Fällen extremer politischer oder persönlicher Inkompatibilität wird die faktische Überlastung der Personalbesetzung der Ressorts des Koalitionspartners durch ein Ablehnungsrecht gemindert.

Doch auch innerhalb ihrer eigenen Partei kann die Regierungschefin keineswegs frei über die Verteilung von Ministerposten befinden. Zwar werden Personalentscheidungen in aller Regel ohne formelle Beteiligung von Fraktion und Partei getroffen, deren vielfältige Forderungen und Interessen müssen aber berücksichtigt werden. Damit gilt es, eine Repräsentation der Vielzahl von Strömungen und damit auch die Folgebereitschaft in der Regierung zu sichern. Dabei sieht sich die Bundeskanzlerin mit den Ansprüchen dieser Strömungen konfrontiert, deren Forderungen

gen sie umso weniger ignorieren kann, je stärker deren Hausmacht und Ansehen in Fraktion und Partei ist.⁰³

Helmut Schmidt wird im Zusammenhang mit der fachlichen Qualifikation von Bundesministern folgender Ausspruch zugeschrieben: „Mit etwas überdurchschnittlicher Intelligenz kann man das.“⁰⁴ Das unterstreicht die geringe Bedeutung fachlicher Expertise für die Leitung eines Ministeriums. Heutzutage überwiegt die Vorstellung vom Bundesminister als Generalist. Mittlerweile ist nicht einmal mehr das Landwirtschaftsressort, das über 50 Jahre lang in der Hand von Agrarfachleuten war, eine Expertendomäne. Der letzte Landwirtschaftsminister mit entsprechendem Hintergrund war SPD-Politiker Karl-Heinz Funke (1998 bis 2001). Lediglich im Justizministerium scheint eine passende Fachlichkeit weiterhin unerlässlich – wobei es im Kabinett ohnehin nie an Juristen mangelt.

Jüngere Forschungen unterstreichen, dass die Fachlichkeit für ein bestimmtes Ressort irrelevant ist für die Frage, ob ein „Ministrabler“ später tatsächlich in das Ministerium berufen wird, für das er einst im Kabinettsbildungsprozess als ein Kandidat gegolten hatte. Ausnahme: Er war vorher schon einmal Bundesminister in diesem Ressort.⁰⁵

BUNDESTAG UND LANDES- REGIERUNGEN ALS REKRUTIERUNGSPOOLS

Auf nationaler Ebene ist der Bundestag der Einstieg für ambitionierte Nachwuchspolitiker. Nach der Sozialisierungstheorie fungieren Parlamente als Sozialisations- und Lernraum für Politiker mit Ambitionen auf das Ministeramt.⁰⁶ Sie eignen sich politische Fähigkeiten an und können sich ein Profil in einem spezifischen Politikfeld erarbeiten. Dabei werden sie aber auch sichtbar für die Spitzenpolitiker ihrer Partei beziehungs-

01 Dieser Artikel basiert auf Ausschnitten einer kumulativen Dissertation und enthält an einigen Stellen Teilübernahmen aus folgenden Artikeln: Jörn Fischer/André Kaiser, Wie gewonnen, so zerronnen? Selektions- und Deselektionsmechanismen in den Karrieren deutscher Bundesminister, in: Michael Edinger/Werner Patzelt (Hrsg.), Politik als Beruf, Wiesbaden 2011, S. 192–212; dies., Der Bundestag. Sprungbrett oder Auffangbecken?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1/2010, S. 36–41. Sämtliche empirischen Daten wurden auf den aktuellsten Stand gebracht.

02 Thomas Saalfeld, Germany: Multiple Veto Points, Informal Coordination, and Problems of Hidden Action, in: Kaare Strøm/Wolfgang C. Müller/Torbjörn Bergman (Hrsg.), Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies, Oxford 2003, S. 347–375.

03 Vgl. Wolfgang Ismayr, Der Deutsche Bundestag im Politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 2000, S. 207.

04 Zit. nach Egon Bahr, Zu meiner Zeit, München 1996, S. 464.

05 Vgl. Julia Fleischer/Markus Seyfried, Drawing from the Bargaining Pool: Determinants of Ministerial Selection in Germany, in: Party Politics 4/2015, S. 503–514, hier S. 510.

06 Vgl. Lieven de Winter, Parliamentary and Party Pathways to the Cabinet, in: Jean Blondel/Jean-Louis Thiébault (Hrsg.), The Profession of Government Minister in Western Europe, Basingstoke 1991, S. 44–69, hier S. 44.

weise Fraktion, die im Kabinettsbildungsprozess als Selektoren fungieren. Der Bundestag ist damit eine Arena, in der Minister in *spe erstens* ihr politisches Talent beweisen können und in der *zweitens* ihre politischen Positionen zutage treten. Das Screening, die Beobachtung im Bundestag, wirkt als „Qualitätskontrolle“ und verhindert die Berufung von ungeeigneten Ministern, die nur unter hohen Kosten wieder aus dem Kabinett abberufen werden könnten.

Zwischen 1949 und Februar 2017 wurden 212 Personen als Minister ins Bundeskabinett berufenen. 152 davon (72 Prozent) waren vor ihrer Ersternennung Mitglieder des Bundestags. Sofern sie nicht zur raren Spezies der politischen Quereinsteiger gehörten, verlief ihre politische Sozialisation auf anderen Ebenen – zumeist auf Länderebene. Zum Bundestag: Die Ministerweihen sind zumeist solchen Abgeordneten vorbehalten, die zuvor in ihren Fraktionen hervorgehobene Funktionen, namentlich im Fraktionsvorstand, ausgefüllt haben. Besonders deutlich wurde die Selektions- und Sozialisationsfunktion der Fraktionen in den 1960er und 1980er Jahren beim Wechsel von der Oppositions- in die Regierungsrolle.⁰⁷ Die Funktion als Parlamentarischer Staatssekretär ist dabei jedoch, anders als von vielen bei ihrer Einführung 1967 angenommen, keine wichtige Sprosse auf der Karriereleiter. Während noch ein Drittel der bis 1977 ernannten Parlamentarischen Staatssekretäre später zu Bundesministern ernannt wurden,⁰⁸ brach der Trend danach abrupt ab.⁰⁹

Neben dem Bundestag sind die Landesregierungen ein weiterer Rekrutierungspool. Immerhin 45 Bundesminister (21 Prozent) waren vorher Mitglieder einer Landesregierung, entweder als Ministerpräsident (beziehungsweise Bürgermeister in den Stadtstaaten) oder als Minister (Senator). In Anbetracht des Verbund-

charakters des deutschen Föderalismus ist dies keine Überraschung, schließlich sind die Ministerpräsidenten der Länder konstant in die auf der Bundesebene laufenden Politikprozesse eingebunden. Viele von ihnen erwerben dabei deutschlandweit ein Profil und üben auch als Chef einer Landesregierung vor allem über den Bundesrat erheblichen Einfluss auf die Bundespolitik aus.

Ein klarer Trend in der Rekrutierungspraxis ist über die Jahrzehnte kaum erkennbar. Zwischenzeitlich hatte die Bedeutung der Landesregierungen als Rekrutierungsstätte in den Kabinetten Schröder I und II sowie Merkel I zugenommen, während jene der Bundestagsfraktionen eher abgenommen hatte. Dieser Trend hat sich nicht bestätigt. Sofern ein Muster erkennbar ist, kommen ehemalige Mitglieder von Landesregierungen vor allem in den ersten Kabinetten einer Kanzlerschaft zum Einsatz.

Die europäische Ebene lässt sich vernachlässigen. Nur drei Ressortchefs waren seit 1979, dem Jahr der Einführung der Direktwahl, vor ihrem Ministeramt Mitglieder des Europäischen Parlaments.

Für die meisten Minister beginnt also der Weg zu einem Regierungsamt mit einem Sitz im Bundestag, doch auch die Mitgliedschaft in einer Landesregierung kann als Sprungbrett dienen. Dabei schließen sich diese beiden Karrierepfade keineswegs aus: 14 Personen (sieben Prozent) hatten vor dem Ministeramt auf Bundesebene sogar sowohl dem Bundestag als auch einer Landesregierung angehört. Umgekehrt hatten immerhin 29 Personen (14 Prozent) weder eine Vergangenheit im Bundestag noch in einer Landesregierung.

WER BEKOMMT WAS? DIE PORTFOLIOALLOKATION

Aus der Perspektive der „Ministrablen“ ist die Frage, wie die Ministerien unter den Regierungsparteien aufgeteilt werden, in zweierlei Hinsicht von Bedeutung. Zum einen hängt die Chance ihrer Ernennung von der Anzahl der Ministerien ab, die ihre Partei in den Koalitionsverhandlungen zugesprochen bekommt. Zum anderen spielt es für die einzelnen Aspiranten eine Rolle, welche Politikfelder diese Ressorts umfassen.

Die Politikwissenschaft hat als wichtigsten Indikator für die Anzahl der Ministerien, die einer Partei zugesprochen werden, den Anteil ihrer

07 Vgl. Suzanne S. Schüttemeyer, *Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949–1997. Empirische Befunde und theoretische Folgerungen*, Wiesbaden 1998, S. 238.

08 Vgl. Peter Schindler, *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949–1999*, Bd. 1, Baden-Baden 1999, S. 1114.

09 Vgl. Philip Manow, „Will Junior Ever Grow Up?“ or, Where and When Do Junior Ministers Become Senior Ministers? An Empirical Investigation for 23 OECD Countries, 1949–2003, Konferenzpapier, ECPR Joint Sessions of Workshops, Granada 2005, S. 18.

Sitze im Parlament identifiziert.¹⁰ Dabei ist der kleine Koalitionspartner im Kabinett allerdings zumeist leicht überrepräsentiert. Man spricht hier vom *small party bias*. Auch in Deutschland erfolgt die quantitative Verteilung der Kabinettsposten fast völlig proportional zum Anteil der Sitze der Regierungsparteien in der Legislative, was durch Forschungen sowohl für die Bundes- als auch für die Landesebene untermauert wird.¹¹ Auch hier findet sich die aus der international vergleichenden Forschung bekannte leichte Überrepräsentation kleiner Koalitionspartner.

Nun ist Ministerium aber nicht gleich Ministerium. Das Finanzministerium etwa wird als politisch erheblich wertvoller eingeschätzt als das Landwirtschaftsministerium. Hinzu kommt, dass ein bestimmtes Ressort je nach Regierungspartei auch unterschiedlich große Bedeutung haben kann. Parteien möchten vor allem die Ministerien besetzen, über deren Themen sie die Meinungs- und Gestaltungshoheit anstreben.¹² Daraus folgt, dass beispielsweise die Bedeutung des Umweltministeriums für Bündnis 90/Die Grünen höher ist als für die CDU. Anhand eines Abgleichs von in Wahlprogrammen genannten Kernthemen und tatsächlich erfolgter Ressortverteilung konnte für einige Kabinette von Gerhard Schröder und Angela Merkel eine recht treffliche Vorhersage über die Verteilung der Ministerien auf die Koalitionspartner getroffen werden.¹³ Überdies reduziert sich der *small party bias*, wenn man die Bedeutungen der Ressorts für die Parteien in die Analyse der Portfolioallokation auf die Koalitionspartner aufnimmt.

10 Vgl. William A. Gamson, A Theory of Coalition Formation, in: American Sociological Review 26/1961, S. 373–382; Eric C. Browne/Mark Franklin, Aspects of Coalition Payoffs in European Parliamentary Democracies, in: American Political Science Review 67/1973, S. 453–469; Paul V. Warwick/James N. Druckman, Portfolio Saliency and the Proportionality of Payoffs in Coalition Governments, in: British Journal of Political Science 4/2001, S. 627–649; dies., The Portfolio Allocation Paradox. An Investigation into the Nature of a Very Strong But Puzzling Relationship, in: European Journal of Political Research 4/2006, S. 635–665.

11 Vgl. Eric Linhart/Franz Urban Pappi/Ralf Schmitt, Die proportionale Ministerienaufteilung in deutschen Koalitionsregierungen. Akzeptierte Norm oder das Ausnutzen strategischer Vorteile?, in: Politische Vierteljahresschrift 1/2008, S. 46–67, hier S. 53; Aline Schniewind, Regierungen, in: Markus Freitag/Adrian Vatter (Hrsg.), Die Demokratien der deutschen Bundesländer, Opladen–Farmington Hills 2008, S. 111–160.

12 Vgl. Ian Budge/Hans Keman, Parties and Democracy. Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States. Oxford 1990, S. 89–133.

13 Vgl. Fische/Kaiser 2011 (Anm. 1), S. 202f.

Hinsichtlich ministerieller Selektionsprozesse lässt sich zusammenfassen, dass diese geprägt sind durch die drei Strukturprinzipien des deutschen Regierungssystems – Parteienstaat, Koalitionsdemokratie, Verbundföderalismus. Diese wirken informell und aus Sicht der Kanzlerin restringierend: Der Weg in den Rekrutierungspool ist in aller Regel vorgezeichnet durch die hierarchischen innerparteilichen Strukturen der deutschen Parteien. Koalitionsregierungen wiederum schränken die formale Entscheidungsfreiheit der Kanzlerin zum Zeitpunkt der Ministerauswahl stark ein – die Koalitionspartner legen großen Wert darauf, ihr Personal selbst auszuwählen. Der Verbundföderalismus wiederum eröffnet Ministerkandidaten Zugangswege ins Bundeskabinett auch über die Länderexekutiven.

Ist der Weg ins Amt erstmal geschafft, beginnt für den Minister die Zeit der politischen Gestaltung. Doch früher oder später wird seine Amtszeit enden. Dies kann auf sehr unterschiedliche Weisen geschehen, wie der folgende Abschnitt zeigt.

DESELEKTION: EINE TYPOLOGIE

Die Vielzahl von Möglichkeiten, aus dem Ministeramt auszusteigen, lässt sich in zwei Typen unterscheiden: die gewöhnliche Amtsbeendigung und der Rücktritt. Der Rücktritt zeichnet sich dadurch aus, dass er außerplanmäßig und vorzeitig erfolgt. Grundsätzlich lassen sich vier Typen von Rücktritten unterscheiden: Der Push-Rücktritt wird ausgelöst durch Pannen oder Skandale. Beim Pull-Rücktritt wird dem Minister die Übernahme eines anderen politischen Mandats angeboten beziehungsweise er übernimmt aus eigener Initiative einen neuen Posten außerhalb des Kabinetts.¹⁴ Ein Protest-Rücktritt tritt ein bei politischen Differenzen zwischen dem Minister und der Regierung oder seiner eigenen Partei, die als unüberwindlich empfunden werden. Dem neutralen Rücktritt schließlich liegen sonstige Anlässe wie etwa eine alters- oder gesundheitlich bedingte Amtsaufgabe zugrunde. Eine Kategorisierung ist

14 Die Begriffe „Push“ und „Pull“ sind der Migrationsforschung entliehen. Push- bzw. Pull-Faktoren bezeichnen die verschiedenen Auswanderungsmotive von Migranten. Vgl. etwa Everett S. Lee, Eine Theorie der Wanderung, in: György Széll (Hrsg.), Regionale Mobilität, München 1972, S. 115–129.

gelegentlich schwierig, und die Gründe für einen Rücktritt können durchaus „mixed“ sein.¹⁵ Zumeist gibt es jedoch einen eindeutig identifizierbaren Hauptanlass.

Die gewöhnlichen Amtsbeendigungen sind meist wenig spektakulär. Zur Erfüllung des Attributs „gewöhnlich“ genügt es, wenn die Amtsaufgabe zu einem für Minister „rechtlich verbindlichen Diskontinuitätspunkt“, also zum Wechsel der Bundestagswahlperiode oder zum Kanzlerwechsel erfolgt oder sie während der Legislaturperiode im Rahmen einer Kabinettsumbildung stattfindet.¹⁶ Dazu gehören die Nichtwiederberücksichtigung bei einer Kabinettsbildung nach allgemeinen Wahlen beziehungsweise Ausscheiden im Rahmen einer Kabinettsumbildung (*shuffle out*) und das Ausscheiden der Partei des Ministers aus der Regierung. Bei einem Ressortwechsel nach Wahlen beziehungsweise im Rahmen einer Kabinettsumbildung verbleibt der Minister im Kabinett, lediglich das Ressort wird gewechselt (*reshuffle*). Änderungen im Ministerpersonal durch *shuffle out* und *reshuffle* weisen stets einen Bezug zum aktuellen Amtsträger auf, während ihn im Falle des Endes der Regierungsbeteiligung seiner Partei lediglich der Automatismus des Verfahrens das Amt kostet.

AMTSBEENDIGUNGEN: EIN EMPIRISCHER ÜBERBLICK

Von den 266 zwischen 1949 und Anfang 2017 erfolgten Amtsbeendigungen fallen 199 (75 Prozent) in die beschriebene Kategorie „gewöhnlich“. 63 Kabinettsmitglieder schieden nach einer Bundestags- oder Kanzlerneuwahl komplett aus dem Kabinett aus, obwohl ihre Partei auch danach an der Regierungsmacht blieb. 33 Minister verließen nach einer Wahl zwar ihr Ressort, verblieben jedoch im Kabinett als Leiter eines anderen Ministeriums. 61 Fälle sind dem Ausscheiden der Partei des Ministers aus der Regierungsverantwortung geschuldet. Bei den verblei-

benden gewöhnlichen Fällen handelt es sich bei 22 um *reshuffles* und 20 um *shuffle outs*, die sich im Rahmen einer Kabinettsumbildung während der Wahlperiode ereigneten.

Politisch interessanter als die gewöhnlichen Amtsbeendigungen sind die vorzeitigen und außerplanmäßigen Amtsaufgaben, also die Rücktritte. Mit 67 Fällen in knapp 68 Jahren (1949 bis 2017) sind sie jedoch ein relativ seltenes Phänomen und stellen nur 25 Prozent aller Amtsaufgaben. Die Rücktritte teilen sich auf in jeweils 22 Push- und Pull-Rücktritte. Elf erfolgten aus Protest und zwölf aus diversen sonstigen Gründen, worunter sich auch drei Fälle des Ablebens im Amt befinden.

Pull-Rücktritte, also jene die zumindest offiziell aufgrund der Aufnahme eines anderen Amtes erfolgen, genießen den zweifelhaften Ruf, oft in Wahrheit nur notdürftig kaschierte Push-Rücktritte zu sein. Auf Bundesebene bestätigt sich dieser Ruf bei genauerer Betrachtung nur in Einzelfällen. Die Regel bei den Pull-Rücktritten ist der Wechsel in ein mindestens gleichwertiges Amt, etwa das eines Landesministerpräsidenten oder – wie zuletzt der ehemalige Außenminister Frank-Walter Steinmeier (SPD) – die Übernahme des höchsten Amtes im Staat, das des Bundespräsidenten.

Die meisten Protest-Rücktritte ereignen sich aufgrund von unüberbrückbaren Differenzen zwischen den Politikvorstellungen des Ministers im Hinblick auf sein eigenes Ressort und der Regierungspolitik. Protest-Rücktritte aufgrund von politischen Differenzen in einem Politikfeld, das gar nicht in der eigenen Verantwortung liegt, sind die Ausnahme. Diese „ehrenwerten“ Rücktritte scheinen jedoch ein Phänomen des vergangenen Jahrhunderts zu sein. Der letzte Protest-Rücktritt geschah 1999, als Oskar Lafontaine (damals noch SPD) das Finanzministerium verließ.

PUSH-RÜCKTRITTE: POLITISCHES KOSTEN-NUTZEN-KALKÜL?

Wer Rücktritte verstehen will, muss auch „Nicht-Rücktritte“ untersuchen. Eine ausschließlich auf Rücktritten basierende Untersuchung könnte zum Beispiel suggerieren, dass Minister immer dann zurücktreten, wenn eine Mehrheit der Öffentlichkeit dies fordert. Wer die Untersuchung jedoch um „Nicht-Rücktritte“ erweitert,

¹⁵ Jean Blondel, *The Post-ministerial Careers*, in: ders./Jean-Louis Thiébault (Hrsg.), *The Profession of Government Minister in Western Europe*, Basingstoke 1991, S. 158.

¹⁶ Jürgen Plöhn, *Vertrauen und Verantwortung in den politischen Systemen westlicher Demokratien. Eine gouvernemental-vergleichende Analyse Deutschlands und der USA unter ergänzender Einbeziehung Großbritanniens und der Schweiz*, Habilitationsschrift, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, 2001, S. 752.

stößt möglicherweise auf Fälle, in denen der Minister im Amt blieb, obwohl eine Mehrheit der Öffentlichkeit sich für den Rücktritt ausgesprochen hatte. Rücktrittsforscher untersuchen daher Rücktrittsdiskussionen und ziehen ihre Erkenntnisse aus dem Vergleich zwischen Fällen, bei denen Minister zurückgetreten sind und Fällen, bei denen Minister im Amt blieben. Eine Rücktrittsdiskussion wird in diesem Kontext definiert als eine auf Seite eins und/oder zwei der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“ dokumentierte Rücktrittsforderung gegen einen Minister. Seit Gründung der Bundesrepublik hat es etwa 150 Rücktrittsdiskussionen gegeben, nur 22 davon endeten mit einem Rücktritt.

Rücktrittsforderungen werden oft verklausuliert geäußert – etwa als Forderung, „politische Verantwortung zu übernehmen“. Auch das Stichwort „Ministerverantwortlichkeit“ fällt im wissenschaftlichen und öffentlichen Diskurs über Ministerrücktritte regelmäßig. Dabei ist dieses Konzept nur sehr vage definiert. Es ist eine Sammelbezeichnung für Prinzipien und Regeln, die an unterschiedlichen Stellen im Grundgesetz verankert sind. Doch welche Rolle spielt die Ministerverantwortlichkeit in der (Nicht-)Rücktrittspraxis?

Gemessen an den Kriterien „Bezug der Rücktrittsdiskussion zur Funktion als Ressortleiter“ und „Einflussmöglichkeit durch Minister“ bringen die empirischen Ergebnisse Erstaunliches zutage: Es gibt sogar einen leicht negativen Zusammenhang zwischen Ministerverantwortlichkeit und Ministerrücktritten.¹⁷ In anderen Worten: Rücktrittsdiskussionen werden für einen Minister vor allem dann besorgniserregend, wenn sie gar keinen Bezug zu seinem aktuellen Portfolio aufweisen und er nur über geringe Einflussmöglichkeiten auf den Anlass verfügt. Dies mag auf den ersten Blick verblüffen, doch es zeigt: Die Reichweite der „politischen Verantwortung“ endet nicht hinter der Bürotür des Ministers, sondern erstreckt sich weit über den unmittelbar persönlichen Einflussbereich des Ministers hinaus und ragt sogar über die Tore des Ministeriums

hinweg in private Bereiche, die mit der Ressortführung gar nichts zu tun haben.

Das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit hingegen verfügt augenscheinlich nicht über ausreichend Prägekraft, um einen Minister zu einem Rücktritt zu veranlassen. Stattdessen ist die Antwort auf die Frage „Rücktritt oder nicht?“ fast immer das Ergebnis von politischen Kosten-Nutzen-Kalkülen – und zwar in aller Regel nicht die Kalküle des Ministers, sondern der Akteure, die ihn politisch tragen. Die in den Rücktrittsdiskussionen erkannten Muster sprechen jedenfalls dafür, dass Rücktritte dann erfolgen, wenn die Regierung erwartet, dass die politischen Kosten eines Verbleibs im Amt für die Regierung insgesamt höher liegen als der daraus entstehende Nutzen.¹⁸ Push-Rücktritte unterliegen damit politischen Spielregeln, die letztlich auf Kosten-Nutzen-Abwägungen der entscheidenden Akteure – Partei des Ministers und Kanzlerin – beruhen.

Damit spielt das schon in der Selektion prägende Strukturprinzip der Parteiendemokratie auch bei der Deselektion eine Rolle. Die Partei bringt einen Minister nicht nur ins Kabinett, sie trägt ihn auch während der Amtszeit politisch und senkt im Zweifelsfall auch wieder den Daumen über ihn. Selektion und Deselektion lassen sich in dieser Betrachtung auf einen einfachen Nenner bringen: Die Partei hat's gegeben, die Partei hat's genommen.

17 Vgl. Jörn Fischer, „... I Take Political Responsibility!": The Theoretical and Empirical Relation Between Ministerial Responsibility and Ministerial Resignations in Germany, in: *Public Administration* 3/2012, S. 600–621.

18 Vgl. ders./André Kaiser/Ingo Rohlfing, The Push and Pull of Ministerial Resignations in Germany, 1969–2005, in: *West European Politics* 4/2006, S. 709–735.

JÖRN FISCHER

ist promovierter Politikwissenschaftler an der Universität zu Köln. Seine Forschungsschwerpunkte sind Minister und Freiwilligendienste.

joern.fischer@uni-koeln.de

DIE NS-VERGANGENHEIT DEUTSCHER BEHÖRDEN

Christian Mentel · Niels Weise

Manche Frage erinnert an die Spitze eines Eisbergs. Im April 2005 fragte ein Abgeordneter des Deutschen Bundestages die Bundesregierung: „In welchen Bundesministerien hat eine bzw. hat noch keine Aufarbeitung der nationalsozialistischen Vergangenheit stattgefunden, und auf welche Weise ist diese jeweils erfolgt?“ Im Namen der Regierung antwortete das Innenressort, die Bundesministerien verfügten aufgrund ihrer Gründung in den Jahren ab 1949 über keine „nationalsozialistische Vergangenheit“, die der „Aufarbeitung“ bedürfe. Zwar hätten „leider in einigen Fällen“ Personen Zugang zu öffentlichen Ämtern erhalten, die aufgrund ihrer NS-Vergangenheit „ungeeignet“ gewesen seien, aber dies sei bereits „Gegenstand umfassender historischer Untersuchungen geworden“.⁰¹

Dies stand in deutlichem Widerspruch zur Auffassung des Auswärtigen Amtes (AA) und des Bundeslandwirtschaftsministeriums. Hier hatte man sich nämlich bereits angeschiedet Historiker zu beauftragen, um die eigene NS-Vergangenheit untersuchen zu lassen. Denn die Frage, inwiefern verstorbene ehemalige Beschäftigte, die bereits in der NS-Zeit im Staatsdienst standen, weiterhin mit Nachrufen geehrt werden sollten, hatte die Aufmerksamkeit schon längst auf die Kontinuitätslinien zwischen den Behörden des NS-Staats und denen der Bundesrepublik gelenkt. Während für Außenminister Joschka Fischer feststand, „dass die Frage von geschichtlicher Kontinuität und Diskontinuität im AA nicht geklärt“ sei, sah Innenminister Otto Schily für sein Haus hingegen keine Veranlassung, „eine historische Untersuchung vorzunehmen, die dem Eindruck Vorschub leistet, dass es hier eine Kontinuität gibt“.⁰²

Zwölf Jahre später mutet diese Frontstellung seltsam antiquiert an. An die 20 Bundesministerien und nachgeordnete Behörden haben seither einschlägige Forschungsprojekte mit vielen Millionen Euro finanziert und werden dies auch in

den kommenden Jahren tun. Selbst das sich noch jahrelang sperrende Bundesinnenministerium lässt mittlerweile erforschen, welche Kontinuitäten es mit der NS-Zeit verbinden. Bei diesem wie allen anderen Projekten geht es aber keineswegs um das wissenschaftlich unergiebigste reine „Zählen von Nazis“. Eine solche quantitative Erfassung von Parteimitgliedern und anderen NS-Belasteten dient vielmehr als Datengrundlage für weitergehende Analysen. Dass die Zahl von ehemaligen NSDAP-Mitgliedern in Behörden in den 1950er Jahren mitunter deutlich höher war als in den 1930er Jahren, ist seit Langem bekannt. Erforscht wird jetzt vor allem, wie sich dies konkret auf das Amtshandeln auswirkte. Zudem macht sich die Forschung verstärkt daran, die Mechanismen und Prozesse zu untersuchen, mit denen auch schwer belastete Personen sich in die beiden deutschen Gesellschaften integrierten beziehungsweise integriert wurden.

Das steigende Bedürfnis, Klarheit über die Rolle der Behörden im NS-Staat zu erhalten und sich mit dem Tun der bald nach Kriegsende massenhaft wieder eingestellten Mitarbeiter und wenigen Mitarbeiterinnen zu befassen, machte deutlich, dass zu vielen Aspekten weder in der Breite noch in der Tiefe wissenschaftlich fundierte Erkenntnisse vorlagen. Die Gelder, die daraufhin von mehr und mehr Behörden zur Verfügung gestellt wurden, führten alsbald zu einem regelrechten Boom der Behördenforschung. Dabei handelt es sich jedoch nicht um herkömmliche Forschungsprojekte wie beliebige andere auch. Zwar füllen auch diese Projekte Wissenslücken beispielsweise zum Ausmaß der Teilhabe der Behörden an NS-Verbrechen und verschaffen Aufklärung darüber, welche Traditionen überdauerten, wie das wieder eingestellte Personal die Behörden der Nachkriegszeit prägte und wie mit der NS-Vergangenheit amtsintern umgegangen wurde.

Zugleich dienen die Forschungsprojekte aber auch der geschichtspolitischen Standortbestim-

mung der Behörden, der Gesellschaft und des Staats insgesamt. Mit der Finanzierung solcher Forschungsarbeiten ist die Botschaft verbunden, dass die Behörden nunmehr Verantwortung übernehmen und ihre NS-Vergangenheit aufarbeiten. Forschung und Aufarbeitung stehen demnach in einem komplexen Spannungsverhältnis zueinander. Auch wenn sich die jeweiligen Ziele teils überschneiden, sie mitunter voneinander abhängig und die Grenzen zwischen ihnen nicht immer klar zu ziehen sind – beide Seiten folgen unterschiedlichen Logiken. Das moralische Bekenntnis der Aufarbeitung ist nicht mit der methodisch kontrollierten Erkenntnis der Forschung gleichzusetzen, das Gebot des mitfühlenden Erinnerns nicht mit der wissenschaftlichen Tugend des kritischen Infragestellens.

VORGESCHICHTE

Die aktuelle Konjunktur der Behördenforschung nahm ihren Ausgang 2005. Im Juli, zwei Monate nach der eingangs zitierten Stellungnahme der Bundesregierung, berief das AA als erstes Bundesministerium eine bereits im April angekündigte Unabhängige Historikerkommission. Die Wissenschaftler wurden damit beauftragt, die Geschichte des AA „in der Zeit des Nationalsozialismus, den Umgang mit dieser Vergangenheit nach der Wiedegründung des Auswärtigen Amtes 1951 und die Frage personeller Kontinuität bzw. Diskontinuität nach 1945“ zu erforschen. Seitdem initiierten zahlreiche weitere Bundesministerien und nachgeordnete Behörden ähnliche Projekte. Ihre Zahl stieg rapide an, nachdem die Historikerkommission des AA 2010 ihren Abschlussbericht „Das Amt und die Vergangenheit“ vorgelegt und sich eine kontroverse öffentliche Debatte darum entwickelt hatte. Immer mehr Bundesinstitutionen – zunehmend auch Einrichtungen der Länder und Kommunen – sahen die Notwendigkeit, sich der zumeist im Halbdunkel liegenden eigenen NS-Vergangenheit zuzuwenden und diese weiter ausleuchten zu lassen.

01 Frage von Volker Wissing (FDP) und Antwort des Staatssekretärs im Innenministerium Göttrik Wewer, in: Bundestagsdrucksache 15/5434, 6.5.2005, S. 13f.

02 Joschka Fischer zit. nach Reinhard Wiemer, Papstwahl und Personalversammlung, in: internAA, April 2005 (Sonderausgabe), S. 2; Otto Schily zit. nach Otto Langels, Wie Bundesministerien mit der eigenen Geschichte umgehen, 12.7.2005, www.deutschlandfunk.de/neubeginn-mit-altem-personal.724.de.html?dram:article_id=98219.

Spätestens zu diesem Zeitpunkt hatte die Frage der NS-Vergangenheit von Behörden bundespolitische Bedeutung erlangt, und es wuchs das Bedürfnis nach Orientierung in einem bereits für Fachleute kaum noch zu überblickenden Forschungsfeld. Daher forderten 2011 zwei nahezu wortgleiche Anträge im Deutschen Bundestag, eine „Übersicht über bereits erfolgte Forschungen, laufende Projekte sowie bestehende Forschungslücken“ erstellen zu lassen. Nachdem das Parlament im Jahr darauf eine solche Bestandsaufnahme beschlossen hatte, wurde die Studie 2015 am Institut für Zeitgeschichte München – Berlin und am Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam erarbeitet.⁰³ Den in diesem Beitrag zusammengefassten Befunden folgte ein mit vier Millionen Euro dotiertes Forschungsprogramm, das die zuständige Kulturstatsministerin Ende 2016 ausschrieb und das Vorschläge zu bislang unberücksichtigten Behörden einschließlich des Bundeskanzleramts anregt.

Der seit Jahren anhaltende Boom der Behördenforschung hat Vorläufer. Bereits Ende der 1980er Jahre hatten bundesdeutsche Unternehmen, allen voran der Volkswagen-Konzern, Historiker damit beauftragt, ihre NS-Vergangenheit zu erforschen. Ab den 1990er Jahren folgten Bank- und Finanzhäuser wie die Allianz und die Dresdner Bank und andere nicht- oder halbstaatliche Einrichtungen und Körperschaften in unterschiedlicher Trägerschaft, darunter die Max-Planck-Gesellschaft, das Deutsche Rote Kreuz oder der Deutsche Fußball-Bund. Entscheidend für den Aufschwung der historischen Auftragsforschung waren die imagegefährdenden Auseinandersetzungen um die Zwangsarbeiterentschädigung, drohende Sammelklagen und der damit verbundene ökonomische Druck auf die Unternehmen; auch der sich zeitgleich vollziehende generationelle Umbruch spielte eine bedeutende Rolle. Seit Mitte der 2000er Jahre tun sich nun vor allem staatliche Stellen als Geld- und Auftraggeber hervor und geben historische Gutachten, Forschungsüberblicke und Studien in Auftrag, unterstützen mit größeren und kleineren Summen einschlägige Forschungs-, Publikations-

03 Christian Mentel/Niels Weise, Die zentralen deutschen Behörden und der Nationalsozialismus. Stand und Perspektiven der Forschung, München–Potsdam 2016. Diese Publikation ist auf den Webseiten www.ifz-muenchen.de und www.zzf-potsdam.de kostenfrei zugänglich.

und Ausstellungsprojekte und berufen mehrköpfige, meist international und hochkarätig besetzte Historikerkommissionen.

Hatte diese Konjunktur ihren Ausgang noch auf der Bundesebene genommen, zogen bald Länder und Kommunen nach. Forschungsprojekte zur NS-Vergangenheit von Abgeordneten der Landtage und Bürgerschaften wurden und werden seit 2009 in Niedersachsen, Hessen, Bremen und Schleswig-Holstein durchgeführt. Im Auftrag der jeweiligen Landtagsfraktionen der Partei Die Linke entstanden zudem kürzere Ausarbeitungen zu niedersächsischen, nordrhein-westfälischen, hessischen und saarländischen Landtagsabgeordneten. Seit 2014 und 2016 fördern Baden-Württemberg und Bayern Projekte zur Geschichte ihrer Landesministerien vor beziehungsweise nach 1945, und auch große, mittlere und kleine Städte wie etwa München, Münster, das hessische Eschwege und sogar 5000-Seelengemeinden wie das badische Maulburg lassen die Geschichte ihrer Verwaltungen im Nationalsozialismus erforschen.

PROJEKTE DER BEHÖRDENFORSCHUNG

Innerhalb des vergangenen Jahrzehnts wurden oder werden rund 20 Forschungsprojekte von obersten Bundesbehörden (vor allem Bundesministerien) und ihren nachgeordneten oberen Bundesbehörden finanziert, weitere – wie etwa zur Bundesbank – sind in Planung. Trotz ihres auf den ersten Blick gleichen Gegenstands lassen sich die Projekte jedoch nur schwer miteinander vergleichen, ja noch nicht einmal die Gesamtzahl lässt sich wegen divergierender Organisationsstrukturen ohne Weiteres nennen. Zu groß sind die Unterschiede, die vom rechtlichen Rahmen, der finanziellen und personellen Ausstattung und Zusammensetzung und der praktischen Arbeitsorganisation bis hin zu inhaltlichen Aspekten reichen. Ebenfalls alles andere als einheitlich stellen sich die konzeptionellen Anlagen der Projekte, ihre methodischen Zugriffe und die grundlegende Forschungs- und Quellenlage dar.

Die Mehrzahl der Behörden hat die von ihnen berufenen Kommissionen beziehungsweise beauftragten Forscherinnen und Forscher selbst zusammengestellt – so die Bundesministerien für Arbeit, Äußeres, Finanzen, Forschung, Inneres, Justiz, Landwirtschaft, Ver-

kehr, Wirtschaft, der Bundesnachrichtendienst, die Physikalisch-Technische Bundesanstalt und das Robert Koch-Institut. Nur wenige Einrichtungen wie das Bundesamt für Verfassungsschutz, das Bundesarchiv, das Bundeskriminalamt und der Bundesrechnungshof wählten den Weg der Ausschreibung von Fördergeldern, auf die sich Forscherinnen und Forscher mit Projektvorschlägen bewerben konnten. Einen Sonderfall stellt darüber hinaus die Forschungseinrichtung des Bundesverteidigungsministeriums, das Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr, dar, das jedoch mit einem ungleich breiteren Forschungsauftrag ausgestattet ist.

Die enormen Unterschiede werden am eindrucksvollsten deutlich, wenn man die Rahmenbedingungen des kleinsten und größten Projekts nebeneinander stellt. Das kleinste Projekt, ein von einer Historikerin und einem Historiker innerhalb von sechs Monaten verfasster Forschungsüberblick zur antijüdischen Politik der Reichsbahn für das Bundesverkehrsministerium, schlug mit 25 000 Euro zu Buche. Die sechsköpfige Geschichtskommission des Bundeswirtschaftsministeriums und ihre weiteren 19 Autoren, die die Geschichte der Wirtschaftspolitik von 1917 bis 1990 in vier deutschen Staaten untersuchten, hatten über einen Zeitraum von sechs Jahren hingegen die mehr als 150-fache Summe zur Verfügung, nämlich 3,9 Millionen Euro. So stehen einzelne Historikerinnen und Historiker neben teils großen Forscherteams und etablierte neben Nachwuchswissenschaftlerinnen und -wissenschaftlern, die ihre Doktorarbeiten im Rahmen der Projekte anfertigen. Entsprechend unterscheidet sich, wie die Ergebnisse erarbeitet und präsentiert werden – etwa in institutionengeschichtlichen monografischen Gesamtdarstellungen, Aufsätzen oder in selbstständigen Studien zu Teilaspekten und Detailfragen.

Gleichwohl sind die inhaltlichen Schwerpunkte nicht nur den finanziellen Möglichkeiten geschuldet. Einige Projekte befassen sich etwa ausschließlich mit der Zeit vor 1945, andere setzen erst nach 1945 an und reichen bis in die 1970er oder in die frühen 1980er Jahre, wieder andere sind so angelegt, dass sie die Zäsur von 1945 übergreifen. Das Projekt des Bundeswirtschaftsministeriums spannt den Bogen sogar vom Ende des Kaiserreichs bis zur deutschen Einheit. Der andere deutsche Nachkriegsstaat, die DDR, fin-

det lediglich in drei Projekten Berücksichtigung – dem des Innen- und des Wirtschaftsressorts sowie des Bundesarchivs. Hinzu kommen Studien der Ressortforschungseinrichtung der Bundeswehr zur Geschichte des DDR-Verteidigungsministeriums und der Nationalen Volksarmee. Die Rolle von Behörden und ihrem Personal im NS-Staat und ihr Anteil an seinen Verbrechen werden nur von einem Teil der Forschungsprojekte untersucht. Die Mehrzahl geht hingegen der Frage nach, wie die nationalsozialistische Diktatur in der Bundesrepublik, insbesondere in personeller und sachlicher Hinsicht, fortwirkte und wie hiermit umgegangen wurde.

CHANCEN UND RISIKEN FÜR DIE WISSENSCHAFT

Die Behördenforschung, wie sie im Moment organisiert ist, zeichnet sich durch ihre Nähe zur Politik aus. Denn die Projekte werden nicht über die etablierten Formen der Forschungsförderung wie die Deutsche Forschungsgemeinschaft oder Stiftungen vergeben und finanziert, sondern direkt durch die Behörden. Die Behörden selbst wählen die zu berufenden Historikerinnen und Historiker beziehungsweise die den Zuschlag erhaltenden Projekte aus und gewähren ihnen in den meisten Fällen privilegierten Aktenzugang, in vielen Fällen zum ersten Mal überhaupt. Mehr als bei anderen Projekten sind darum die vertraglich niederzulegenden gegenseitigen Rechte und Pflichten von besonderer Bedeutung. Denn auch wenn die Ziele von Politik und Wissenschaft sich in Anbetracht der zwei Logiken von Aufarbeitung und Forschung in Teilen überschneiden: identisch sind sie nicht. Gleichwohl steht außer Frage, dass sich die Wissenschaft solchen Projekten weder verschließen kann noch darf. Der ohnehin nur gelegentlich erhobene Vorwurf der Auftragsforschung im Sinne unwissenschaftlicher Hofgeschichtsschreibung ist zumeist auf populäre Genres im Bereich der Unternehmensgeschichte beschränkt.

Seit dem Aufschwung der Behördenforschung wird in der Fachwelt zunehmend über die Chancen und Risiken der Auftragsforschung und über deren Auswirkungen auf die Geschichtswissenschaft diskutiert. Einhellig positiv bewertet wird etwa, dass solche Forschungsprojekte überhaupt erst den Zugang zu bislang versperren Quellenbeständen ermöglichten und

Forschungslücken schlossen. Dem stehen jedoch mehrere kritische Aspekte gegenüber, etwa die Einbindung der Forscherinnen und Forscher in die Imagepflege der Institutionen, der weitgehende Verzicht auf kompetitive Ausschreibungsverfahren bei der Projektvergabe und nicht zuletzt die Gefahr, dass die große Zahl strukturell ähnlich gelagerter Auftragsprojekte den Gang der Forschung beeinflussen könnte, da sie konventionelle Perspektiven stärkt und methodische Innovationen unter Umständen bremst. Auch wenn viele Forschungsprojekte die sich bietenden Freiräume zunehmend nutzen, neue Zugänge wählen und innovative Fragestellungen entwickeln, richtet sich die Auftragsforschung grundsätzlich eher an öffentlich akzeptierten Denkrahmen aus, als dass sie diese neu befragen würde.

Dies macht einen Abwägungsprozess sowohl auf Seiten der Projektgeber wie der Projektnehmer nötig. Denn direkte Finanzierungsformen besitzen einen stärker forschungslenkenden Effekt und stellen angesichts der angespannten finanziellen Lage im akademischen Betrieb eine nicht zu unterschätzende Einflussnahme dar.

Damit verbunden ist ein anderer bedeutender Aspekt, nämlich dass es ausschließlich in den Händen der beteiligten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler zu liegen hat, ein Forschungsprojekt inhaltlich auszugestalten, die konkrete Fragestellung zu entwickeln und über den zu publizierenden Text zu entscheiden. Bislang traf dies bei allen Projekten zu, sieht man von Ausnahmen wie dem Bundesnachrichtendienst ab, bei dem die Manuskripte vor Drucklegung aufgrund gesetzlicher Vorgaben auf schützenswerte Geheimnisse zu prüfen sind. Ein eng gefasster Forschungsauftrag oder gar eine vorgegebene Schematisierung von Fragestellungen und Ansätzen wären mit der Freiheit der Wissenschaft und einem ergebnisoffenen Forschungsprozess nicht in Übereinstimmung zu bringen. Als selbstverständlich hat auch zu gelten, dass die Publikationen der Behördenforschungsprojekte nicht als „amtliche“ Geschichtswerke apostrophiert werden, mit denen der Prozess der Aufarbeitung beziehungsweise Erforschung der NS-Vergangenheit einer Institution abgeschlossen sei. Andere Historikerinnen und Historiker stellen andere Fragen an den Gegenstand und verfolgen andere Forschungsinteressen, die nicht weniger berechtigt und relevant sind.

Schon aus diesem Grund wäre ein exklusiver Quellenzugang ein grundsätzlich nicht hinnehmbarer Verstoß gegen fachliche Standards. Wo inhaltliche Aussagen und die zugrundeliegenden Quellen nicht überprüfbar sind, ist eine Grundlage wissenschaftlichen Arbeitens verletzt. Entsprechend sollte Bedingung jedes Behördenforschungsprojekts sein, dass die Archivalien, die teilweise entgegen gesetzlicher Vorgaben noch hausintern verwahrt werden und die nicht verzeichnet sind, den fachlichen Standards entsprechend erschlossen und in öffentliche Archive überführt werden, um so ihre allgemeine Zugänglichkeit herzustellen und dauerhaft zu sichern.

NEUE FORSCHUNGSPERSPEKTIVEN

Die bereits vorliegenden Ergebnisse der Behördenforschung haben in erheblichem Maße dazu beigetragen, das Wissen über die nationalsozialistische Herrschaft, besonders am Schnittpunkt von Verwaltung, Gesellschaft und Ideologie, und um deren Folgen für die neugegründete Bundesrepublik und die DDR zu erweitern – und dies wird auch für die momentan noch in Bearbeitung befindlichen und ebenso wohl auch für zukünftige Studien gelten. Das ist zum einen darin begründet, dass die Forschung in vielen Fällen bislang unzugängliche Quellen auswerten kann und in die Lage versetzt wird, Pionierstudien insbesondere zu den Geheimdiensten und Sicherheitsbehörden zu erarbeiten. Zum anderen ermöglichen gerade die großen Projekte, Einzelstudien im Rahmen eines Gesamtkonzepts aufeinander abzustimmen, sodass die Forschenden erheblich von Synergieeffekten profitieren konnten und können.

Nach über zehn Jahren der auf den Nationalsozialismus bezogenen Behördenforschung und elf ganz oder teilweise abgeschlossenen Projekten lassen sich einige allgemeine Perspektiven aufzeigen, wie die zukünftige Behördenforschung aus wissenschaftlicher Sicht weiterhin sinnvoll und vielversprechend fortgesetzt werden könnte. Zunächst wären hier systemübergreifende längere Untersuchungszeiträume und vergleichende Ansätze zu nennen. Studien, die über die Zäsuren von 1933 und 1945/49 hinweg blicken, können behördenspezifische Wendepunkte besser ausmachen und das Ausmaß von Kontinuität und

Diskontinuität eruieren, etwa hinsichtlich fortbestehender Konzepte und Praktiken, stabiler oder sich wandelnder Mentalitäten oder anderer Prägungen. In diesem Zusammenhang wäre das Augenmerk verstärkt auf die bislang weitgehend unberücksichtigte DDR zu richten. Hier wäre etwa die Grundannahme zu prüfen, dass es einen kompromisslosen Bruch mit der NS-Vergangenheit gegeben habe, und zu untersuchen, inwieweit sich in den Behörden der DDR ältere Verwaltungstraditionen fortsetzten. Nicht zuletzt ließe sich auch der Transformationsprozess nach 1990 hinsichtlich der Adaptions- und Integrationsfähigkeit von Beamten nach Systemwechseln befragen und in Beziehung zu denjenigen von 1933 und 1945/49 setzen.

Entscheidend wäre auch, die Forschung künftig weniger institutionell am Raster von Behörden, Zuständigkeiten und Geschäftsbereichen auszurichten, sondern sich stärker an übergreifenden Themen zu orientieren. Eine solche Ausweitung würde das Problem der Abgrenzung von Staat und Partei im Nationalsozialismus und in der DDR auflösen und stärker auf das Geflecht aus staatlichen, nicht-staatlichen oder quasi-staatlichen Parteiinstitutionen und Akteuren sowie auf Verbände und ähnliches hinlenken. Erleichtert würde auch die Untersuchung von Kontinuitäten zur Zeit vor 1933 und nach 1945, gerade wenn die ministerielle Zuständigkeit wechselte.

Vielversprechend wären zudem übergreifende Querschnittsstudien, die in vielerlei Hinsicht neue Einblicke eröffnen würden. Etwa als Kollektivbiografien von Ministern und Staatssekretären unterschiedlicher Ministerien, als vergleichende Analyse beispielsweise der Personalpolitik und in Hinsicht auf behördenübergreifende Netzwerke und Karrierewege von Beamten. Ähnlich ertragreich erscheinen Studien, die nicht nur eine einzelne Behörde in den Blick nehmen, sondern exemplarisch die nachgeordneten Stellen der verschiedenen Hierarchieebenen einbeziehen. Denn gerade unteren Behörden konnte durch ihren direkten Kontakt zur Bevölkerung, durch ihre praktische Auslegung von Gesetzen und ihre Ermessensspielräume mitunter eine größere und eigenständigere Bedeutung zukommen, als dies ihre bloße Stellung vermuten ließe.

Weiterhin verspricht eine exemplarische Ausweitung des Fokus von Einrichtungen des Bundes auf diejenigen der Länder und Kommunen von Vorteil zu sein, denn damit würde den vielfältigen

Bezügen und Verflechtungen Rechnung getragen. Ähnlich wie das politisch festgelegte Behördenraster nicht unhinterfragt den Rahmen von wissenschaftlichen Forschungsprojekten vorgeben sollte, sollte auch die Beschränkung entweder auf die Bundes-, Landes- oder Kommunalebene nicht von vornherein die Reichweite von Fragestellungen begrenzen. Darüber hinaus scheinen auch supranational vergleichende Ansätze insbesondere mit denjenigen Ländern fruchtbar zu sein, die vor 1945 faschistisch oder nationalsozialistisch beherrscht wurden – etwa Italien, Österreich und Vichy-Frankreich. Aber auch Vergleiche mit den Verwaltungen ehemals besetzter Länder beziehungsweise der unter deutschem Einfluss stehenden Satellitenstaaten versprechen weitere Einblicke in den Umgang anderer Staaten mit Verwaltungsangehörigen, die als Kollaborateure des NS-Staats fungierten.

ZUKÜNFTIGE ENTWICKLUNG

Trotz der positiven bisherigen Entwicklung der Behördenforschung ist also zu problematisieren, wie und mit welchen Gegenständen sie grundsätzlich fortschreiten sollte. Dass eine flächendeckende Erforschung sämtlicher staatlicher Institutionen auf allen Verwaltungsebenen weder umsetzbar noch zielführend ist, ist ein Gemeinplatz. Bislang wies das Vorgehen der Behörden aber genau diese Tendenz auf: Eine geldgebende Institution nach der anderen förderte Forschungsprojekte ausschließlich zur eigenen Geschichte. So wenig diesen Einrichtungen das Interesse an ihrer speziellen NS-Vergangenheit und die Berechtigung abgesprochen werden darf, zu ihrer Erforschung Gelder bereitzustellen, so sehr ist jedoch darauf hinzuweisen, dass aus geschichtswissenschaftlicher Sicht andere Prioritäten zu setzen wären.

Nicht jede Behörde ist nämlich allein deswegen zu erforschen, weil dies bislang noch nicht geschehen ist, nun aber finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden. Das Interesse der Forschung liegt vielmehr in allgemeineren und

übergreifenden Aussagen hinsichtlich der Nachkriegsentwicklung in beiden deutschen Staaten und nicht in der immer kleinteiligeren und isolierteren Untersuchung einzelner Einrichtungen. Anders als die Verwaltung geht die Geschichtswissenschaft zudem nicht in erster Linie von den heute bestehenden Institutionen, sondern vielmehr von den in einem bestimmten Zeitraum existierenden Behörden aus, die später unter Umständen aufgelöst wurden und keine Nachfolgeeinrichtung fanden. Allen voran sind dies die Institutionen der DDR, aber auch Einrichtungen der Bundesrepublik wie das 1969 abgewickelte Vertriebenenministerium oder das Reichspropagandaministerium des NS-Staats.

Die zeitgeschichtliche Disziplin profitiert einerseits erheblich von dem großen öffentlichen Interesse und der Auseinandersetzung mit der jüngeren und jüngsten Geschichte. Andererseits muss sie sich trotz des starken Drucks, Forschungsgelder einzuwerben, davor hüten, zu einem „Aufarbeitungsdienstleister“ zu werden, der Aufträge übernimmt, die aus wissenschaftlicher Perspektive unergiebig sind. Das 2016 ausgeschrieben „Forschungsprogramm zur Auseinandersetzung mit der NS-Vergangenheit zentraler deutscher Behörden“ besitzt durch sein Ziel, „übergreifende, querschnitthafte und vergleichende Fragestellungen“ anzuregen, das Potenzial, zweierlei gerecht zu werden: sowohl die Innovationskraft der Forschung zu stimulieren als auch dem gesellschaftlichen Aufarbeitungsinteresse Genüge zu tun.⁰⁴ Bald wird man sehen, welche Forschungsarbeiten damit angeregt wurden – noch im Herbst 2017 soll das auf drei Jahre angelegte Programm starten.

CHRISTIAN MENTEL

ist Historiker und assoziierter Forscher am Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam.
mentel@zzf-potsdam.de

NIELS WEISE

ist promovierter Historiker am Institut für Zeitgeschichte München – Berlin und Mitarbeiter im Projekt „NS-Belastungen im bundesdeutschen Atom- bzw. Forschungsministerium, 1955–1972“.
weise@ifz-muenchen.de

⁰⁴ Forschungsprogramm zur Auseinandersetzung mit der NS-Vergangenheit zentraler deutscher Behörden, 23.11.2016, www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/BKM/2016/2016-11-23-forschungsprogramm-ns-vergnagheit.pdf?__blob=publicationFile&v=4.

ARBEITEN IM AMT

Beschäftigungsverhältnis und Arbeitsbewusstsein im öffentlichen Dienst

Berthold Vogel

Wenn wir über die Zukunft der Arbeit sprechen, reden wir dann noch über Ämter? Wenn wir die vielfältige Berufswelt beschreiben, ist dann der Begriff des „Amtes“ noch eine angemessene Kategorie? Wenn wir über Einstellungen zur Arbeit diskutieren, können wir dann noch mit dem Begriff des „Amtsethos“ daherkommen? Das „Amt“ scheint ein Begriff von gestern zu sein. Doch ist der Begriff des „Amtes“ tatsächlich aus der Zeit gefallen? Die Kategorie „Amt“ signalisiert Verbindlichkeit und Sicherheit. Spricht daher nicht vieles dafür, sich in Zeiten unsicherer Aussichten für Staat, Arbeit und Gesellschaft des Begriffs des „Amtes“ oder des „Amtsethos“ neu zu vergewissern?

SOZIOLOGIE DES AMTES

Wovon ist die Rede, wenn das Amt zum Thema wird? Es geht an dieser Stelle nicht um Gemeindeverband, Verwaltungsbezirk oder Gerichtssprengel – auch nicht um das kirchliche Amt. Es geht um eine institutionalisierte, mit der Ausbildung des modernen Staates eng verbundene soziale und professionelle Rolle. Im Amt spiegelt sich der Dienst an der Allgemeinheit. Der Staatsphilosoph Josef Isensee liefert aus juristischer Perspektive in seiner Schrift „Gemeinwohl und öffentliches Amt“ wichtige Stichworte für ein soziologisches Amtsverständnis. Zwei Stichworte sind von besonderer Bedeutung: Zunächst der Hinweis, dass das Amt „eine Scharnierfunktion [hat] zwischen der staatlichen Organisation und dem einzelnen Menschen, der in ihrem Namen handelt. Es gibt ihm die Vollmacht und gewährleistet, dass das Handeln dem Staat zugerechnet wird und so zu rechtlicher Verbindlichkeit gelangt. Die Verbindlichkeit gründet nicht im Willen des jeweiligen Akteurs, sondern in der staat-

lichen Rechtsordnung“.⁰¹ Außerdem ist laut Isensee für die berufliche Rolle des Amtes wesentlich, „dass es seinem Inhaber ein Mindestmaß an eigenverantwortlicher Entscheidungsmacht eröffnet, die unmittelbar oder mittelbar nach außen wirksam wird. Hausinterne Beratung und Zuarbeit machen noch kein Amt, ebenso wenig technische Hilfsdienste, wie Schreib-, Kommunikations- oder Transportleistungen“.⁰²

Weiterführende Hinweise für eine Soziologie des Amtes liefert der Soziologe Everett C. Hughes.⁰³ Er fasst in seinen Forschungen das Amt als eine spezifische moderne Professionsrolle auf, in der sich idealtypisch ein gemeinwohlorientiertes Ethos herausbildet. Das Amt biete Sicherheit und materielle Unabhängigkeit. Es ermögliche Anerkennung und Status. Zugleich verpflichte es zur Loyalität: „Ein Amt besteht aus einer Reihe standardisierter Pflichten und Rechte, die auf eine Person in bestimmten definierten Situationen übergehen.“⁰⁴ Der öffentliche Dienst auf staatlicher, regionaler oder lokaler Ebene ist in diesem Sinne der paradigmatische Ort der Amtstätigkeit und das Instrument der Umsetzung spezifischer wohlfahrtsstaatlicher Programmatiken – sei es in der Kommunalverwaltung oder im Gesundheitsdienst, im Bildungswesen oder in der Daseinsvorsorge.

Für eine erfolgreiche Amtserfüllung bedarf es freilich eines besonderen rechts- und sozialstaatlichen Schutzes zugunsten der Beschäftigten beziehungsweise Bediensteten. Für das Dienstrecht heißt das nach Isensee: „die rechtliche Anerkennung der schutzwürdigen beruflichen Belange, die Durchsetzbarkeit der Ansprüche, die freiheitsermöglichende Begrenzung der Dienstpflichten, die gerechte Gestaltung der Arbeitsbedingungen, nicht zuletzt die angemessene Abgeltung der Dienste und die soziale Sicherung. Diese Derivate des sozialen Rechtsstaates sind um des

einzelnen Bediensteten willen da, aber auch um des Gemeinwohls willen. Denn die rechtliche und die wirtschaftliche Absicherung ist die unerlässliche Voraussetzung für die eigenverantwortliche, für die rechtlich integre und unbestechliche Amtsführung.“⁰⁵

Wohlfahrtsstrukturen und Leistungen des sozialen Rechtsstaates benötigen Personen, die sie tragen, ausführen und ihnen Richtung und Gesicht geben. Wer über die Vitalität der demokratischen Öffentlichkeit spricht, und wer sich Sorgen macht um die Institutionen des Rechtsstaates, der muss den dort ausgeübten Ämtern und Diensten Beachtung schenken, vor allem aber die Amtsträgerinnen und Amtsträger in den Blick nehmen. Die Rechts- und Verwaltungswissenschaften streifen bestenfalls die Arbeitswirklichkeit des Amtes, die Soziologie kennt den öffentlichen Dienst und die dort praktizierten Status- und Professionsrollen kaum.⁰⁶ Was zeigt uns aber der Blick auf die Arbeitssituation und Arbeitswirklichkeit öffentlicher Dienste?

MISSTRAUEN, PREKARITÄT UND ÜBERALTERUNG IM ÖFFENTLICHEN SEKTOR

Der Politikwissenschaftler Colin Crouch konstatiert, dass die öffentlichen Dienstleistungen als Schlüsselsektor des europäischen Sozialstaates in den vergangenen Jahrzehnten ihre Rolle als Ruhepol differenzierter und dynamischer Gesellschaften verloren haben.⁰⁷ Dabei fällt nach Crouch insbesondere das Misstrauen des Staates in seine eigene Leistungsfähigkeit auf. Der

Publizist Christoph Bartmann spricht in diesem Zusammenhang von der „Arbeit der staatlichen Entstaatlichung“.⁰⁸ Denn nicht nur von außen, sondern gerade auch von innen her – also vonseiten seiner Verantwortungsträger und administrativen Eliten – steht der Staat als Produktionsort öffentlicher Güter unter einem generalisierten Trägheits- und Ineffizienzverdacht. In diesem Kontext transformiert sich Professionalität in eine betriebswirtschaftliche Kennziffer, und wer von Amtsethos spricht, der lebt offensichtlich noch im 19. Jahrhundert.

Die Kostenfragen und das Effizienzdenken, das Rechnungswesen und die Projektarbeit stehen hoch im Kurs. Im Privatsektor, so ein breiter öffentlicher, wissenschaftlicher und auch verwaltungsinterner Konsens, finden sich innovative und anpassungsfähige Organisationen. Dort schlage der Puls der Zeit. Die öffentliche Hand hingegen sei umständlich und kostspielig. Nach Crouch heißt das für den arbeitenden Staat, dass er um seiner Selbstachtung und Legitimität willen versucht, „sich so stark wie möglich privaten Unternehmen anzugleichen (z. B. durch die Einführung interner Märkte)“.⁰⁹ Zu diesem Zweck werden Berater aus Unternehmen und Stiftungen engagiert. „Bertelsmänner“ lösen Verwaltungsbeamte ab. Der Managementtalk verdrängt das Amtsdeutsch. Performance zählt, Laufbahnen waren gestern. Das Amtsethos öffentlicher Dienstleistungen ist nicht kompatibel mit den Anforderungen der Privatisierung und Kommerzialisierung. Kurzum: Die institutionelle Kultur des öffentlichen Sektors hat sich gravierend verändert, und diese Veränderung geht Hand in Hand mit dem Wandel der Arbeitswelten der öffentlichen Dienste. Sie sind prekärer und unverbindlicher geworden. Die Arbeit bei Staat, Land oder Kommune wird immer häufiger in befristeten Beschäftigungsverhältnissen, in Form von Minijobs oder in arbeitsmarktpolitisch geförderten Arbeitsgelegenheiten verrichtet.¹⁰

01 Josef Isensee, *Gemeinwohl und öffentliches Amt. Vordemokratische Fundamente des Verfassungsstaates*, Heidelberg 2013, S. 109.

02 Ebd., S. 110.

03 Exemplarisch siehe Everett C. Hughes, *Amt und Person*, in: Thomas Luckmann/Walter-Michael Sprondel (Hrsg.), *Berufssoziologie*, Köln 1972, S. 345–354.

04 Ebd., S. 345.

05 Josef Isensee, *Öffentlicher Dienst*, in: Ernst Benda et al. (Hrsg.), *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin–New York 1994, S. 1527–1577, hier S. 1541 f.

06 Vgl. hierzu kritisch Hans Peter Bull, *Die Krise der Verwaltungstheorie. Vom New Public Management zum Governance-Ansatz – und wie weiter?*, in: *Verwaltungs-Archiv* 1/2012, S. 1–30;

Wolfgang Seibel, *Verwaltung verstehen. Eine theoriegeschichtliche Einführung*, Berlin 2016.

07 Vgl. Colin Crouch, *Postdemokratie*, Frankfurt/M. 2008; ders., *Die bezifferte Welt. Wie die Logik der Finanzmärkte das Wissen bedroht*, Berlin 2015.

08 Christoph Bartmann, *Leben im Büro. Die schöne neue Welt der Angestellten*, München 2012, S. 166.

09 Crouch 2008 (Anm. 7), S. 123. Das Konzept des „arbeitenden Staates“ stammt vom Staatsrechtler Lorenz von Stein.

10 Siehe Sebastian Brandl/Bernhard Stelzl, *Arbeitsbedingungen und Belastungen im öffentlichen Dienst*, Hans-Böckler-Stiftung, Arbeitspapier 290/2013; Berndt Keller/Hartmut Seifert, *Atypische Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Dienst*, in: *WSI-Mitteilungen* 8/2014, S. 1–12.

Was heißt das für den Beschäftigungsstatus im öffentlichen Sektor? Das Amt als soziale und berufliche Statusposition, die auf wechselseitiger Loyalität und Verbindlichkeit gründet, ist kein Rollenmodell öffentlicher Beschäftigung mehr. Vieles deutet darauf hin, dass sich gerade im öffentlichen Dienst die Projektstätigkeit als befristete, abrufbare und unverbindliche Beschäftigung zu einer wichtigen Zukunftsform der Beschäftigung entwickelt.¹¹ Zugleich findet ein Statuswandel öffentlicher Aufgabenerfüllung statt, der einer systematischen Entprofessionalisierung gleicht.¹² Öffentliche Tätigkeiten und Dienstleistungen sehen sich durch den Einsatz ungewisser und unsicherer Beschäftigungsverhältnisse entwertet.

Ist die Tendenz nun Job statt Beruf? Das ist sicher kein genereller Trend, aber durchaus eine Entwicklungsrichtung in einem Beschäftigungsfeld, das in den vergangenen Jahrzehnten für Sicherheit und Aufstieg stand. Und diese Tendenz wird durch die demografische Entwicklung noch beschleunigt. Die Verwaltungswissenschaftlerin Elke Wiechmann und der Soziologe Leo Kißler behaupten: „Während die sozialen Folgen einer alternden Gesellschaft bereits in der öffentlichen Diskussion sind, gilt dies nicht für die positiven wie negativen Effekte des demographischen Wandels in den Verwaltungen selbst und für den Handlungsdruck, der hieraus resultiert. ‚Weniger – älter – bunter‘ – die für die sozio-demographische Entwicklung der Gesellschaften gefundene Formel gilt in gewisser Weise auch für die Belegschaften in den Verwaltungen.“¹³

„Weniger – älter – bunter“ klingt gut und divers, aber dahinter verbergen sich Probleme, die die Leistungs- und Handlungsfähigkeit staatlicher beziehungsweise öffentlicher Institutionen noch auf eine echte Probe stellen werden. Das Personal altert und spaltet sich in unterschiedliche Beschäftigungsformen auf. Dass sich am öffentlichen Sektor die Alterung der Erwerbsbevölkerung besonders markant ablesen lässt, hat auch mit beschäftigungspolitischen Besonder-

heiten dieses Sektors zu tun. Hierzu zählen die in der Vergangenheit immer wiederkehrenden zyklischen Einstellungsstopps und die geringen Ausbildungsquoten. Auf diese Weise wurden im Zuge fiskalischer Probleme immer wieder neue „Zugangsbarrieren für jüngere Beschäftigte in den öffentlichen Dienst aufgebaut“.¹⁴ Nach Jahrzehnten der Expansion öffentlicher Beschäftigung altert nun eine Generation von öffentlich Bediensteten in einem Umfeld des Personalabbaus und der Personaldifferenzierung.

Doch mit welchem Personal sind in Zukunft öffentliche Aufgaben erfüllbar, wenn im Rahmen des Generationenwechsels spezifische Qualifikationen, Arbeitspotenziale und -erfahrungen verloren gehen? Es ist ein Trugschluss, davon auszugehen, dass das Personal für öffentliche Aufgaben auf irgendeine Weise immer vorhanden sein wird. Das potenzielle Personal für öffentliche Aufgaben kommt insbesondere in schrumpfenden Regionen, die einen starken Verlust von gut qualifizierten und engagierten jungen Männern und Frauen zu verkraften haben, abhanden. In wirtschaftlich schwachen und stark alternden Regionen, in ländlichen Räumen und Kleinstädten haben Daseinsvorsorge und öffentlicher Dienst personell eine unsichere Zukunft vor sich. Denn wer leistungsstark und leistungsbereit ist, lässt sich durch einen tendenziell schrumpfenden und auf dem Rückzug befindlichen öffentlichen Dienst, der weder Aufstieg noch Sicherheit bieten kann, kaum vor Ort halten. Bereits heute – so analysieren beispielsweise Wiechmann und Kißler – stehen zahlreiche Kommunen und Regionen vor dem Problem, „dass Aufgaben mangels qualifiziertem Personal absehbar nicht mehr in gebotener Qualität erledigt werden können“.¹⁵

Diese Entwicklung ist folgenreich. Sie forciert den Substanzverlust öffentlicher Güter und Dienstleistungen in ländlich strukturierten Regionen und hat damit Folgen für die Frage der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse.¹⁶ Weiterhin verlieren Regionen und Kommunen an Innovationsfähigkeit, wenn die Jungen und Quali-

¹¹ Vgl. Bartmann (Anm. 8).

¹² Vgl. Jens Kersten et al., *Der Wert gleicher Lebensverhältnisse*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2015; Crouch 2015 (Anm. 7); Jörg Flecker et al. (Hrsg.), *Im Dienste öffentlicher Güter. Metamorphosen der Arbeit aus der Sicht der Beschäftigten*, Berlin 2014.

¹³ Elke Wiechmann/Leo Kißler, „Weniger – älter – bunter“? – Der sozio-demographische Wandel als Herausforderung für Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung, o.D., www.staff.uni-marburg.de/~kissler/html/_weniger_-_alter_-_bunter_.html.

¹⁴ Dies., *Kommunale Demographiewirtschaft. Antworten auf den sozio-demographischen Wandel in den Rathäusern*, Berlin 2010, S. 12; vgl. auch Anja Rieck, *Rekrutierung der Staatsdiener von morgen. Die öffentliche Verwaltung als attraktiver Arbeitsplatz*, in: Flecker et al. (Anm. 12), S. 301–314.

¹⁵ Wiechmann/Kißler (Anm. 14), S. 30.

¹⁶ Vgl. Jens Kersten et al., *Demografie und Demokratie. Zur Politisierung des Wohlfahrtsstaates*, Hamburg 2012.

fizierten ihre Ortsbindung aufgeben. Und wenn die Leistungsträger von morgen schon heute nicht mehr da sind, droht schließlich eine veritable Reproduktionskrise der lokalen Mittelschichten.¹⁷

Der Rückzug des öffentlichen Sektors ist somit bei Weitem nicht nur eine beschäftigungs- oder verwaltungspolitische Frage. Es geht auch um die Gestaltung von Generationenbeziehungen, um Verantwortungsübernahme, um Gemeinwohl und lokale Demokratie. Wer trägt in welcher Form die Verantwortung für öffentliche Güter? Das ist eine Schlüsselfrage für den demokratischen Wohlfahrtsstaat. Infrastrukturen tragen Sozialstrukturen. Engagierte Bürgerinnen und Bürger sind struktur- und institutionenbedürftig. Wenn Schulen, Verwaltungsstellen und Arztpraxen schließen, gehen nicht nur Arbeitsstellen und Beschäftigungsmöglichkeiten verloren. Auch diejenigen sind nicht mehr da, die Vereine, Chöre und bürgerschaftliche Initiativen vor Ort mit Leben füllen. Gerade in der Generationenfolge manifestieren sich diese Verluste an bürgerschaftlichem Engagement und lokalen Interessen.

Es ist zu befürchten, dass mit dem skizzierten Wandel öffentlicher Dienstleistungen auch eine materielle und symbolische Entwertung öffentlicher Ämter einhergeht. Doch einem Gemeinwesen, das nach Prinzipien demokratischer Rechtsstaatlichkeit funktionieren soll, kann es nicht gleichgültig sein, wer den Polizeidienst versieht, welches Erscheinungsbild die öffentliche Verwaltung hat oder mit welchem Engagement Bildungs- und Erziehungsleistungen erbracht werden. Wer diese personelle Seite nur als Kosten- und Planungsfaktor behandelt, greift zu kurz. Das öffentliche Personal bewirtschaftet den normativen Haushalt der Gesellschaft. Es spricht einiges dafür, diese Aufgaben nicht jedem anzuvertrauen. Hinzu tritt die Gefahr, dass die Lücken, die der Rückzug öffentlicher Dienste vor Ort hinterlässt, von Gruppen und Interessen gefüllt werden, die Ideologien eines national-sozialen Zusammenhalts propagieren. Nicht jedes Engagement von Bürgerinnen und Bürgern vor Ort stärkt die lokale Demokratie. Wenn Demagogen in Dorf und Kleinstadt zu Kümmerern werden, dann steht es

schlecht um die demokratische Zivilgesellschaft. Die öffentlichen Einrichtungen verabschieden sich und zurück bleibt eine skeptische oder ablehnende Haltung gegenüber den Institutionen des Sozial- und Rechtsstaates. Dann droht die Initiative um die Sicherung des gesellschaftlichen Zusammenlebens in die Hände derer zu geraten, die nur noch das Ressentiment kennen.

Zusammengefasst: Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben und Amtsgeschäfte ist ein Personalproblem. Dieses Problem hat quantitative Aspekte und ist mit der Frage verknüpft, wie viel Personal in wirtschaftlich und demografisch schrumpfenden Regionen notwendig ist. Aber es stellen sich auch qualitative Fragen, nämlich wer mit welcher Qualifikation und Professionalität welche öffentlichen Dienstleistungen versieht. Ethos und Einstellung sind an Personen gebunden. Alle diese Herausforderungen sind nicht dadurch zu lösen, dass von politischer Seite an die engagierte Bürgerschaft appelliert wird. Das Engagement im Sportverein oder in der Altenbetreuung ersetzt keine funktionierende und leistungsfähige öffentliche Verwaltung vor Ort. Der Rückzug des Staates hinterlässt kritische Leerstellen, und dieser Zustand steht in engem Zusammenhang mit den Beschäftigungs- und Statuspositionen, in deren Rahmen öffentliche Güter und Dienstleistungen hergestellt werden.

ARBEITSETHOS UND INSTITUTIONENVERSTAND

Es gilt, die Beschäftigten selbst stärker in den Blick zu nehmen. Doch hier besteht eine Lücke in Politik und Wissenschaft. Zwar wird die Zukunft des Wohlfahrtsstaates vielstimmig und kontrovers bedacht. Doch die Personen beziehungsweise die Dienstklassen, die diese Zukunft repräsentieren und tragen werden, spielen in den Debatten der Politik, der Verwaltungswissenschaften oder der Soziologie nur eine randständige Rolle. Dabei ist von erheblichem Interesse, in welcher Weise, in welchem Bewusstsein, mit welcher Haltung und mit welchem beruflichen Selbstverständnis die Lehrerinnen und Pflegekräfte, die Busfahrer und Verwaltungsangestellten, die Ärzte und Rettungsassistenten ihre Tätigkeiten ausführen. Denn zweifelsohne ist die von ihnen geleistete Arbeit am Gemeinwohl auch mit Haltungsfragen und Berufseinstellungen verknüpft. Wo, wenn nicht an diesen Orten der Arbeitswelt, erwarten

¹⁷ Vgl. ebd.; Berthold Vogel, Wohlstandskonflikte?! Anmerkungen zu den Folgen demografischen Wandels für Gemeinwohl und sozialen Zusammenhalt, in: Herbert Quandt Stiftung (Hrsg.), Landflucht 3.0. Welche Zukunft hat der ländliche Raum?, Freiburg/Br. 2015, S. 34–45.

wir Arbeitsethos, Engagement und professionelles Wissen – und eben nicht nur Jobkultur und Dienst nach Vorschrift. So hebt auch der Verwaltungswissenschaftler Wolfgang Seibel hervor, dass wir uns Verwaltungsangestellte wünschen, die „mehr tun als nur ihre Vorschriften zu befolgen – Verwaltungsangehörige, die sich darüber Gedanken machen, wie ihr Tun oder Unterlassen unter moralischen Gesichtspunkten zu bewerten ist“.¹⁸ Dieser Sichtweise auf die Herstellung und Erbringung öffentlicher Güter liegt die Überzeugung zugrunde, dass die Lebensqualität einer Gesellschaft etwas mit der Leistungsqualität ihrer öffentlichen Güter zu tun hat; und dass diese Leistungsqualität wiederum mit der Qualität der Arbeitsbedingungen öffentlicher Dienstleisterinnen und Dienstleister verknüpft ist. Nicht nur Institutionen und Strukturen zählen, sondern auch diejenigen, die diese durch ihr Amtsverständnis gestalten. Sie verwirklichen durch ihr Engagement und ihr professionelles Handeln öffentliche Güter als republikanische Institutionen und tragen damit entscheidend zur Fundierung eines demokratischen Gemeinwesens und des gesellschaftlichen Zusammenhalts bei.¹⁹

In diesem Zusammenhang kommt etwas ins Spiel, das die Rechtsphilosophin und Verfassungsrichterin Gertrude Lübke-Wolff „Fundus an gesellschaftlichem Institutionenverständnis“ genannt hat.²⁰ Dieser sei für die Verwirklichung von sozialer und rechtsstaatlicher Demokratie unentbehrlich. Institutionen leben eben nicht nur aus einer abstrakten Rechtsordnung heraus, sondern sie werden vom normativen Konsens derer getragen, die sie nutzen, vor allem aber derer, die sie ausfüllen und ihnen Gestalt geben. Eine Beschäftigung mit öffentlichen Gütern und Diensten muss diesen „Institutionenverständnis“ berücksichtigen und wissenschaftlich zur Kenntnis nehmen.²¹

Der Hinweis auf den Institutionenverständnis enthält einen starken normativen Impuls: Für die Bewirtschaftung der öffentlichen Angelegenheiten bedarf es eines Personals, das sich seiner selbst

sicher sein kann. Dabei liegen die entscheidenden Fragen auf der Hand: Wie sehen Pflege und Sicherheitsleistungen, Beratungen und Erziehungsbemühungen derer aus, die selbst zu tun haben, um über die Runden zu kommen? Fördert die permanente Selbstbehauptung in Benchmarking-Prozessen Gemeinwohlorientierung? Wie sehen öffentliche Güter aus, die von Arbeitskräften hergestellt werden, die sich mühsam von Vertrag zu Vertrag hangeln? Bildet sich hier der notwendige Fundus an Institutionenverständnis, von dem Lübke-Wolff spricht? Wohl kaum – aber es ist die Aufgabe der Bewirtschaftung öffentlicher Güter und Dienste, den normativen Stabilitätskern demokratischer Gesellschaften zu sichern. Sonst werden demokratische Institutionen fragil.

Jobmentalität und Amtsethos passen nicht zusammen. Gemeinwohl erfordert Loyalität und Verbindlichkeit. Wer daher über die Zukunft öffentlicher Güter spricht, der kann über Fragen der Entlohnung, des beruflichen Aufstiegs, der sozialen Anerkennung und der professionellen Weiterbildung des Personals nicht schweigen. Öffentliche Güter und Dienste, Daseinsvorsorge und Gemeinwohl sind nicht nur abstrakte Strukturen, sie sind im Kern berufliche Praxis und Arbeitswirklichkeit. In diesen Arbeitswirklichkeiten manifestieren sich unterschiedliche gesellschaftliche Interessen, aber im besten Fall auch Leidenschaften für das soziale Ganze. Und über den Begriff des Institutionenverständnisses wird der Gedanke des Amtes, des Amtsethos und des Amtsverständnisses auf neue und substanzielle Weise belebt.

BERUFSBILD „JENSEITS DES MARKTES“

Amtsethos und ein leistungsfähiger demokratischer und sozialer Rechtsstaat sind weder strukturell noch normativ zu trennen. Doch die Soziologie interessiert, wie es nun empirisch aussieht. Wie steht es um diejenigen, die heute öffentliche Güter und Dienste her- und bereitstellen? Produzieren der Verlust an Aufstiegsdynamik und die wachsende Vielfalt an Rechtsformen öffentlicher Beschäftigung neue Haltungen und Arbeitsorientierungen auf Seiten der Beschäftigten? Vieles spricht dafür, dass sich durch die Expansion einer öffentlich finanzierten Jobkultur sowie durch die Neujustierung der Arbeitspolitik bei Bund, Ländern und Gemeinden das Arbeitsbewusstsein der

¹⁸ Seibel (Anm. 6), S. 87.

¹⁹ Vgl. Maurizio Viroli, *Die Idee der republikanischen Freiheit. Von Machiavelli bis heute*, Zürich–München 2002.

²⁰ Gertrud Lübke-Wolff, *Rede zur Verleihung des Hegel-Preises*, Stuttgart 24.7.2012.

²¹ Vgl. Berthold Vogel, *Wohlstandskonflikte. Soziale Fragen, die aus der Mitte kommen*, Hamburg 2009; Flecker et al. (Anm. 12); Franz Schultheis et al. (Hrsg.), *Im öffentlichen Dienst. Kontrastive Stimmen aus einer Arbeitswelt im Wandel*, Bielefeld 2014.

öffentlichen Dienstklassen verändert beziehungsweise zu verändern beginnt. Ist der öffentliche Dienst auf dem Weg, ein Job wie viele andere zu werden?

In einem Forscherteam aus der Schweiz, Österreich und Deutschland machten wir zwischen 2012 und 2014 die Arbeitssituation in der Kommunalverwaltung, im Postdienst und in kommunalen Krankenhäusern zum Gegenstand unterschiedlicher Fallstudien. Wir trafen hier auf ein weites Spektrum an Tätigkeitsformen und Berufsgruppen im öffentlichen Dienst sowie auf unterschiedliche Grade der Privatisierung und Kommerzialisierung.²² Während die Post zumindest in Deutschland und Österreich entstaatlicht wurde, ist das Gesundheitswesen in einer Umbruchphase, in der die Spannung zwischen Kostenkalkül und Gemeinwohlorientierung mit Händen zu greifen ist. Die Kommunalverwaltung und lokale Daseinsvorsorge (Stadtwerke) sind zu weiten Teilen noch öffentlich finanziertes Gelände, allerdings auch unter der Maßgabe eines Public Management, das sich in seinen Funktionsprinzipien an Modellen der Privatwirtschaft orientiert. Was denken nun die Beschäftigten selbst? Bekleiden sie ein Amt? Und darf man ihnen – um an die Ausgangsfrage anzuschließen – mit dem Amts- oder Dienstethos daherkommen?

Mit Blick auf die Frage nach dem Arbeitsbewusstsein ist der in seiner Klarheit überraschende Befund: Die Bediensteten des öffentlichen Sektors denken gegen den Trend des eigenen Beschäftigungsfelds – gegen institutionelle Formverluste, neue Unsicherheiten und wachsende Unverbindlichkeit. Der von Lübke-Wolff angesprochene Fundus an gesellschaftlichem Institutionenverständnis ist in beachtlichem Maße vorhanden. Der weitaus größte Teil der Befragten reklamiert für sich, selbstverständlich ein Amtsethos zu pflegen. Weder im Bereich des Gesundheitswesens noch in der kommunalen Verwaltung dominieren Jobmentalitäten,²³ die auf die Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse reagieren. Auch im Postsektor wird der Gemeinwohlauftrag der Post gegen widrige Verhältnisse aufrechterhalten – nicht von allen, aber von vielen, und nicht nur von den Alten, auch von den Jungen.

22 Vgl. Flecker et al., Der Umbruch der öffentlichen Dienste aus der Sicht der Beschäftigten, in: dies. (Anm. 12), S. 335–349, hier S. 335ff.

23 Vgl. Schultheis et al. (Anm. 21).

Die Gespräche mit öffentlich Bediensteten offenbaren ein wertorientiertes Arbeitsbewusstsein. Was heißt das? Die große Mehrheit unserer Befragten bewertet ihre Tätigkeit als universalistische Aufgabe, sie orientiert sich explizit am Gemeinwohl und hat ein klares Berufsbild „jenseits des Marktes“ vor Augen. Dieses wertorientierte Arbeitsbewusstsein wird von den Befragten als symbolisches Kapital ins Feld geführt – gegen die Banalisierung des öffentlichen Sektors durch „Jobs“ und „Kommerz“. Amtsscharisma und Amtsethos spielen habituell immer noch eine Rolle – es zählt noch etwas, für den öffentlichen Dienst zu arbeiten.²⁴

Der Wandel öffentlicher Arbeitswelten provoziert bei einem Gutteil der Beschäftigten eine kollektive Erwidern: Die Prekarisierung von Arbeitsverhältnissen führt eben nicht geradewegs dazu, dass sich die Beschäftigten in Jobmentalitäten flüchten. Vielmehr fühlen sie sich bei ihrer Berufsehre gepackt und setzen eine professionelle Haltung dagegen. Diese Haltung signalisiert, dass sich zwar die Strukturen ändern mögen, dass auch die Kunden in ihren Anspruchshaltungen komplizierter werden, dass die Leistungsanforderungen auf die Ideen von Fürsorge und Daseinsvorsorge schon lange keine Rücksicht mehr nehmen,²⁵ dass die öffentlichen Kassen allem politischen Zuspruch zu öffentlichen Dienstleistungen zum Trotz leer sind. Dennoch gilt es aus der Sicht der Mehrheit der Befragten, an Standards festzuhalten, die für die eigene Berufsausübung notwendig sind. Das Amt als Statusposition und innere Haltung ist offenbar kein Relikt vergangener Tage. Zumindest auf Seiten der Beschäftigten ist die mit dem Amt verknüpfte Idee, für ein soziales Ganzes zu arbeiten, nicht verloren gegangen.

Interessant ist freilich, dass sich bei näherem Hinsehen diese kollektive Erwidern differenziert. Denn je nach Lage und Laufbahn, nach Sta-

24 Vgl. hierzu auch Nick Kratzer et al., Legitimationsprobleme in der Erwerbsarbeit. Gerechtigkeitsansprüche und Handlungsorientierungen in Arbeit und Betrieb, Baden-Baden 2015, S. 210ff.; Berthold Vogel/Andreas Pfeuffer, Amtsethos oder Job? Zum Arbeitsbewusstsein im öffentlichen Dienst, in: WSI-Mitteilungen 7/2016, S. 513–520; Karin Gottschall et al., „Effizienz, Kundenorientierung, Flexibilität, Transparenz [...] – dadurch verkaufen wir uns ja sozusagen“: Werthaltungen im öffentlichen Dienst in Deutschland in marktnahen und marktfernen Bereichen“, in: Patrick Sachweh/Sascha Münnich (Hrsg.), Kapitalismus als Lebensform?, Wiesbaden 2017, S. 81–106.

25 Vgl. Kratzer et al. (Anm. 24), S. 49ff.

tus und Position fallen die Erwiderungen unterschiedlich aus: Während die überdurchschnittlich qualifizierten (akademischen) Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Kommunalverwaltung oder auch in den Krankenhäusern die starke Stellung von Beruf und Professionalität als zentrale Qualitätsvoraussetzung öffentlicher Leistungen betrachten, setzen die Beschäftigten im einfachen Dienst derselben Einrichtungen und Behörden andere Schwerpunkte. Für sie ist die Verbindlichkeit und Stabilität öffentlicher Leistungen die Gemeinwohlgarantie. Nur verbindliche Arbeitsstrukturen garantieren nach ihrer Auffassung die sachgemäße Erfüllung des Auftrags, mit der eigenen Tätigkeit dem allgemeinen Wohl zu dienen – den Müll zu entsorgen, die Verkehrswege sicher zu halten, öffentliche Anlagen zu pflegen oder Freizeitgestaltung zu ermöglichen.

Einen anderen Akzent setzen in diesem Zusammenhang diejenigen, die beispielsweise als Projektentwickler oder Controller tätig sind, das heißt auf mittleren Positionen im gehobenen Dienst. Sie betonen, dass der öffentliche Dienst nur dann eine für die gesellschaftliche Entwicklung produktive Zukunft haben wird, wenn er sich neuen Impulsen öffnet, und wenn er innovativ ist und kein (so diese Bediensteten) Beamtenapparat. Entlang dieser Differenzierung von Status und Arbeitsbewusstsein werden interne Positionskämpfe sichtbar um die Frage, was den öffentlichen Dienst „besonders“ macht und was einen guten öffentlichen Sektor auszeichnet. Universalismus, Gemeinwohl und Amtsverständnis wie auch -führung werden unterschiedlich interpretiert. Der öffentliche Sektor verändert sich daher nicht nur durch äußere Impulse, sondern einmal mehr auch durch interne Positionskämpfe und Interessenkonflikte. Diese Konflikte deuten darauf hin, dass von den befragten Beschäftigten in Post, Kommunalverwaltung und Krankenhäusern nicht Jobs bewertet werden, sondern Berufe, Professionen und Ämter.

FAZIT

Es ist deutlich geworden, dass die Vitalität einer demokratischen Gesellschaft in engem Zusammenhang mit der Qualität ihrer öffentlichen Güter und Dienste steht. Auch das Engagement für Gemeinwohl und die Leistungsfähigkeit der Zivilgesellschaft sind von einer stabilen öffentlichen Infrastruktur abhängig. Und diese Infrastruktur

basiert auf dem wertorientierten Arbeitsbewusstsein ihrer Produzenten, mithin auf deren Amtsethos und Amtsführung. Die Fragen des Arbeitsbewusstseins im öffentlichen Sektor sind daher Fragen nach der sozialen Qualität der Gesellschaft. Die Analyse und die Thematisierung öffentlicher Beschäftigungsverhältnisse sind daher immer auch Aufklärung über die Ressourcen und Möglichkeiten einer demokratischen Gesellschaft.

Die Demokratie und ihre Institutionen sind unter erheblichem Druck geraten – sei es durch populistische Rhetorik oder durch konkrete Attacken auf den Rechtsstaat, beispielsweise auf Justiz und öffentliche Güter, die wir in zahlreichen Gesellschaften mit reicher demokratischer Tradition aktuell erleben. Diese Entwicklung macht einmal mehr deutlich, dass Demokratie und Rechtsstaat kostbare Güter sind, die keineswegs selbstverständlich gegeben sind. Mehr denn je wird sichtbar, dass demokratische Gesellschaften gerade von denjenigen leben, welche die ihnen anvertrauten Institutionen – sei es als Lehrkräfte oder als Richter, als Verwalterinnen oder Berater – als ein Amt mit öffentlichem Auftrag und persönlicher Verantwortung begreifen. Sie handeln mit Institutionenverstand und nach Maßgabe ihres Amtsethos.

Dagegen steht die Verachtung für die Routinen von Verwaltung und Amt oder der raunende Krisendiskurs über den Zustand der repräsentativen Demokratie. Beides ist oft nur die Kehrseite des Furors, mit dem Rechts- wie Linkspopulisten auf die Zerstörung eines Institutionengefüges hinarbeiten, das Freiheit ermöglicht, aber auch sozialen Zusammenhalt gewährt. Das Amt als professionelle und soziale Rolle ist das Scharnier zwischen individueller Arbeitshaltung der Einzelnen und der Gemeinwohlstiftung öffentlicher Institutionen. Wer Demokratie als politische Lebensform für die Zukunft festigen möchte, muss das Amt als soziale und professionelle Rolle stärken.

BERTHOLD VOGEL

ist Professor für Soziologie und Direktor des Soziologischen Forschungsinstituts (SOFI) an der Universität Göttingen.
berthold.vogel@sofi.uni-goettingen.de

NUR FÜR EINGEWWEIHTE?

Das Amt und seine Sprache

Michaela Blaha

Post vom Amt – da schaudert es manchen Empfängern schon, noch bevor sie den Brief geöffnet haben. Denn egal, ob es um Informationen zu einem Straßenfest, die Bewilligung von Leistungen oder den behördlich angeordneten Abriss einer Garage geht: Amtliche Texte sind oftmals schwer verständlich – und das schon seit vielen Hundert Jahren. Ebenso alt ist die Kritik an der Behördensprache sowie der Versuch, sie zu „heilen“. Das „Amtschinesisch“ ist indes kein rein deutsches Phänomen: Behörden anderer Länder sind ebenfalls für ihren „verschwurbelten“ Sprachstil berüchtigt, sowohl in Europa als auch außerhalb.⁰¹

FUNKTIONEN DER AMTSSPRACHE

Die Verwaltungssprache ist auf den ersten Blick eine Fachsprache wie viele andere. So haben auch zum Beispiel die Medizin, die Elektrotechnik oder das Fischereiwesen einen ganz eigenen Sprachgebrauch. Dieser zeichnet sich unter anderem durch die Verwendung spezieller Fachausdrücke aus, die entweder nur in dem jeweiligen Fachgebiet vorkommen oder aber in diesem Fachgebiet eine eigene Bedeutung haben und daher von fachlichen Laien missverstanden werden können. Die Verwendung von Fachsprache ermöglicht es Fachleuten, untereinander über fachliche Inhalte effizient zu kommunizieren. Im Gegensatz zu anderen Fachsprachen weist die Verwaltungssprache jedoch zwei funktionelle Besonderheiten auf, die sich aus den Aufgaben der Verwaltung ergeben.

Zum einen zählt es zu den primären Aufgaben der Verwaltung, geltendes Recht umzusetzen, etwa, indem sie bestimmte Handlungen erlaubt, verlangt oder verbietet. Somit ist das Verwaltungshandeln, und damit auch die Verwaltungssprache, in vielen Fällen unmittelbar nach außen gerichtet. Zum anderen ist die Sprache der Verwaltung nicht nur eine Ausdrucksform, sondern ihr wichtigstes Handlungsinstrument, denn behördliche

Informationen und Regelungen werden meist in schriftlicher Form mitgeteilt. Beispiele hierfür sind amtliche Bekanntmachungen, Bescheide oder Broschüren. Immer dann, wenn solche Texte Fragen aufwerfen oder Missverständnisse bewirken, erfüllen sie ihre Funktion nicht. Dies kann weitreichende Konsequenzen haben, etwa, wenn behördliche Entscheidungen schwer verständlich formuliert sind. Lehnt die Verwaltung zum Beispiel ein Vorhaben ab oder genehmigt es, geschieht dies in Textform – dem sogenannten Bescheid. Der Bescheid ist ein Verwaltungsakt und muss als solcher gemäß Paragraph 37 Absatz 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes „hinreichend bestimmt“ sein. Das bedeutet, für den Betroffenen muss ohne Weiteres erkennbar sein, was genau von ihm gefordert ist.⁰² So ist etwa die Aufforderung an den Halter eines bissigen Hundes, der Hund sei „sicher zu verwahren“, nicht hinreichend bestimmt. Denn die Formulierung „sicher verwahren“ bietet zu viel Raum für Interpretationen; ihr ist nicht zu entnehmen, was genau dem Halter aufgegeben wird – wie etwa den Hund im Zwinger zu halten oder ihn anzubinden.

Vor allem, wenn in die Rechte von Bürgerinnen und Bürger eingegriffen werden soll, muss der Bescheid neben der Entscheidung auch immer einen Begründungsteil enthalten. In diesem muss die Behörde die rechtlichen Gründe für ihre Entscheidung darlegen und den Empfänger des Bescheides über seine Rechte informieren. Hintergrund dieser Verpflichtung ist das Rechtsstaatsprinzip, denn der Staat darf in bestehende Rechte nur unter bestimmten Voraussetzungen eingreifen; diese Voraussetzungen muss die Verwaltung genau darlegen und so ihre Entscheidung transparent machen. Nur dann besteht für den Bürger die Möglichkeit zu prüfen, ob er in seinen Rechten verletzt wurde. Gegen eine solche Rechtsverletzung kann der Bürger sich juristisch wehren. Dieses Recht ist im Grundgesetz im Artikel 19 Absatz 4 Satz 1 verankert.

Die Praxis zeigt jedoch, dass das Transparenzgebot beim Formulieren von Bescheiden oft im Hintergrund steht. Besonders der Begründungsteil hat häufig einen stark rechtssprachlichen Charakter, der für juristische Laien schwer verständlich ist. Auch ist der Begründungsteil häufig mit zahlreichen Verweisen auf Gesetze, Vorschriften oder Gerichtsurteile überfrachtet, sodass die eigentlichen Kernaussagen kaum noch nachvollziehbar sind. Sehr verbreitet ist es in der Praxis auch, einfach aus den zugrundeliegenden Gesetzen abzuschreiben, ohne diese auf den Einzelfall anzuwenden. Nach dem Verständnis vieler Behörden dient dieses sprachliche Vorgehen der sogenannten Rechtssicherheit. Damit ist gemeint: Die behördliche Entscheidung hält einer eventuellen gerichtlichen Überprüfung stand. Statt auf sprachliche Transparenz zu achten, ist die Behörde also vielmehr darauf bedacht, „juristisch wasserdicht“ zu formulieren, um sich rechtlich abzusichern. Wer so vorgeht, übersieht jedoch einen wichtigen Aspekt: Ein Bescheid, der die Gründe für eine Entscheidung und die rechtlichen Möglichkeiten, dagegen vorzugehen, nicht verständlich erläutert, kann für rechtswidrig erklärt werden.⁰³

Diese beiden Besonderheiten der Verwaltungssprache – dass diese prinzipiell nach außen gerichtet und zugleich das wichtigste Handlungsinstrument der Verwaltung ist – sind also der Grund, warum die in der Kritik stehende Verwaltung sich nicht darauf berufen kann, dass Verwaltungssprache eine Fachsprache ist. Ihr Hauptzweck ist die Kommunikation mit dem Bürger. Als Adressat des Verwaltungshandelns ist er unmittelbar auf die Verständlichkeit der ihn betreffenden Informationen angewiesen. Außer zu berechtigtem Unmut kann dies auch zu juristischen Problemen führen. Deshalb sollte für Behörden

01 Vgl. Hans-R. Fluck, *Schwer verständliche Verwaltungssprache*, in: Hans-R. Fluck/Michaela Blaha (Hrsg.), *Amtsdeutsch a. D.? Europäische Wege zu einer modernen Verwaltungssprache*, Tübingen 2010, S. 149–164, hier S. 149ff. Im außereuropäischen Bereich ist vor allem Kanada als vorbildlich zu nennen, dies ist einem Bericht der Administration von Quebec aus dem Jahr 2006 zu entnehmen: *Gouvernement du Québec, Rédiger ... simplement. Principes et recommandations pour une langue administrative de qualité*, Québec 2006.

02 Vgl. Hermann Wilhelm, *Verwaltungstexte vor Gericht*, in: Michaela Blaha/Hermann Wilhelm (Hrsg.), *Verständliche Sprache in Recht und Verwaltung*, Frankfurt/M. 2011, S. 113–140, hier S. 117.

03 Vgl. Nurşen Şahin, *Verständliche Verwaltungstexte*, in: Fluck/Blaha (Anm. 1), S. 65–72, hier S. 65ff.

eine verständliche Sprache an oberster Stelle stehen, wenn sie ihren Aufgaben verantwortungsvoll nachkommen wollen.

BESONDERHEITEN DER AMTSSPRACHE

Nach einer vom Institut für Demoskopie Allensbach 2008 durchgeführten, repräsentativen Befragung hatten 86 Prozent der Befragten Schwierigkeiten beim Lesen der Schreiben von Ämtern, Behörden, Gerichten oder Anwaltskanzleien.⁰⁴ Die deutsche Amtssprache ist so berüchtigt, dass sie seit Jahrhunderten immer wieder heftig kritisiert und nicht selten auch in kabarettistischer Form aufs Korn genommen wird, wie etwa in der Parodie „Rotkäppchen auf Amtsdeutsch“.⁰⁵

Was sind nun die sprachlichen Besonderheiten, die dazu führen, dass amtliche Texte immer wieder in die Kritik geraten?⁰⁶ Die Gründe hierfür sind sprachlicher, stilistischer und inhaltlicher Natur, wie im Folgenden gezeigt wird.

Umständliche sprachliche Oberfläche

Betrachtet man zunächst die sprachliche Oberfläche von amtlichen Texten, findet man oft Auffälligkeiten bei Satzbau und Wortwahl. Dies zeigt der folgende Originalsatz, der aus einem an einen Bürger gerichteten Schreiben zum Thema Müllentsorgung stammt: „Hinsichtlich der Abfalltrennung und Entsorgung der bei Ihnen anfallenden Abfälle haben Sie die Möglichkeit, die Getrennthaltung am Entstehungsort verschieden zu organisieren und umzusetzen.“⁰⁷

04 Die Ergebnisse wurden von der Gesellschaft für deutsche Sprache veröffentlicht: Karin M. Eichhoff-Cyrus/Gerd Antos/Rüdiger Schulz (Hrsg.), *Wie denken die Deutschen über die Rechts- und Verwaltungssprache?*, Wiesbaden 2009.

05 Erstmals veröffentlicht von dem Schriftsteller Hans Bayer unter dem Pseudonym Thaddäus Troll 1953. Die Parodie ist in zahlreichen Versionen verbreitet. Siehe etwa *Rotkäppchen auf Amtsdeutsch*, 21. 12. 1984, www.zeit.de/1984/52/rotkaeppchen-auf-amtsdeutsch.

06 Grundlage der folgenden Ausführungen sind Erfahrungen aus der Analyse und Neuformulierung Tausender Texte von Kommunalverwaltungen sowie aus Bund und Ländern, die vom Team der IDEMA Gesellschaft für verständliche Sprache, einem An-Institut der Ruhr-Universität Bochum, in den vergangenen 20 Jahren durchgeführt worden sind. Sämtliche Beispiele sind Originalbeispiele aus dieser Arbeit.

07 Zuvor hatte sich der Bürger beim Entsorgungsbetrieb darüber beschwert, dass die vorhandenen Müllbehälter nicht ausreichen und er daher zusätzliche kostenpflichtige Müllbeutel verwenden muss.

Der Satz weist mehrere Auffälligkeiten auf: Er ist mit 23 Wörtern eindeutig zu lang; am Ende angekommen, hat man den Anfang bereits vergessen. Er beginnt mit dem überflüssigen Füllwort „hinsichtlich“ – dieses Wort hilft lediglich dem Schreiber, sich auf sein Ziel „hinzuschreiben“. Der Satz enthält zahlreiche Substantivierungen wie „Abfalltrennung“, „Entsorgung“ und „Getrennthaltung“. Der Verfasser verwendet Fachwörter aus dem Bereich Entsorgung, wie etwa „Abfalltrennung“, „Getrennthaltung“, „Entstehungsort“, die sich teils ähneln. Ferner ist der Satz auch sprachstilistisch nicht gelungen. Zum einen formuliert der Verfasser unnötig genau, indem er schreibt: „zu organisieren und umzusetzen“. Zum anderen formuliert er sprachlich ungeschickt, so verwendet er das Adjektiv „verschieden“ in adverbialer Funktion.

Am Ausdruck „Entstehungsort“ lässt sich die eingangs beschriebene, oft sprachlich nicht erfüllte Informationsfunktion von amtlichen Texten veranschaulichen: Der Ausdruck „Entstehungsort“ ist abstrakt und hätte beispielsweise in einem Gesetzestext seine Berechtigung. Denn dort muss zwingend ein allgemeiner Ausdruck für das Gemeinte verwendet werden, da im Gesetzestext nicht alle infrage kommenden Orte konkret benannt werden können. Im Anwendungsfall jedoch kann (und sollte) auf das Wort verzichtet und stattdessen der jeweilige Ort konkret benannt werden. Dies wäre rechtlich zudem präziser. In diesem Fall hat der Textverfasser schließlich unter Anleitung den Satz selbst neu formuliert, und zwar wie folgt: „Sie haben unterschiedliche Möglichkeiten, Ihre Abfälle zu trennen.“ Dieser neu formulierte Satz ist unzweifelhaft verständlicher als der Ausgangssatz – und sagt genau das aus, was gemeint ist.

Die Praxis zeigt, dass viele weitere Merkmale als typisch für die Verwaltungssprache gelten können. Hierzu gehören eine Vielzahl teils ungeläufiger Abkürzungen („i. V. m.“ statt „in Verbindung mit“), Konstruktionen mit Partizipien („nach erfolgter Zahlung“), Nominalisierungen („Sichtung von Unterlagen“), Passivformulierungen („es wird angeordnet“) und lange Wörter („Bauzustandsbesichtigung“). Eine seriöse Betrachtung der Verwaltungssprache darf sich allerdings nicht auf die sprachliche Oberfläche beschränken.

Unangemessener Stil

Auch der „Tonfall“ von Amtstexten kann zu großer Verärgerung führen. Denn in Zeiten, in denen Behörden sich zunehmend als „Dienstleister“

verstehen, sollte mit dem Bürger auf Augenhöhe kommuniziert werden – nicht nur im persönlichen Gespräch, sondern auch in der Schriftkommunikation. Derzeit findet sich in Amtstexten jedoch noch oft ein belehrender, obrigkeitlicher Tonfall, etwa, wenn es in einem Brief heißt: „zu unseren hoheitlichen Aufgaben gehört es ...“. Auch Unterstellungen sind fehl am Platz, auf Sätze wie den folgenden sollte eine Behörde verzichten: „Sie werden Verständnis dafür haben, dass ich nun ein Zwangsgeld festsetzen muss.“

Unübersichtliche Gliederung und andere Schwächen

Ferner zeichnen sich viele amtliche Texte durch eine schlechte Gliederung aus. So sind Kernaussagen im Text „versteckt“, statt dass sie am Textanfang stehen, oder thematisch Zusammengehöriges wird auseinandergerissen. Auch beim Formatieren werden häufig Fehler gemacht. So zeichnen sich viele Texte dadurch aus, dass Wichtiges nicht hervorgehoben wird, etwa durch Fettdruck. Andere Texte wiederum verwenden ein Übermaß an Formatierungen, etwa, indem Textabschnitte zugleich fett, unterstrichen und kursiv gedruckt werden. Ferner werden in amtlichen Texten hilfreiche Gliederungsmittel wie etwa Aufzählungen und Zwischenüberschriften nur sparsam verwendet. Auch Tabellen oder Grafiken kommen selten zum Einsatz, obwohl diese dazu dienen können, Informationen übersichtlicher darzustellen.

Inhaltliche Mängel

Texte von Behörden enthalten häufig inhaltliche Fehler. So ist es hinlänglich bekannt, dass zahlreiche Betroffene in Klageverfahren gegen Bescheide der Bundesagentur für Arbeit Recht erhalten, weil die Bescheide fehlerhaft sind.⁰⁸ In der Praxis zeigt sich immer wieder, dass auch Texte anderer Behörden inhaltliche Mängel aufweisen, die mal mehr, mal weniger gravierend sind. So werden zum Beispiel längst außer Kraft getretene Gesetze als Rechtsgrundlage herangezogen, Tabellen falsch beschriftet oder fehlerhafte Internetadressen angegeben.

08 So waren 2016 allein im Saarland von den rund 5000 Widersprüchen gegen Bescheide der Bundesagentur für Arbeit fast 2000 Widersprüche ganz oder teilweise erfolgreich. Vgl. Saarländischer Rundfunk, Viele Hartz-IV-Bescheide fehlerhaft, 20.2.2017, www.sr.de/sr/home/nachrichten/politik_wirtschaft/hartz_iv_bescheide_off_fehlerhaft100.html.

Eine häufige Quelle inhaltlicher Fehler in Bescheiden ist der Abschnitt mit der sogenannten Rechtsbehelfsbelehrung; in fortschrittlichen Behörden auch „Ihre Rechte“ genannt. Die Rechtsbehelfsbelehrung informiert den Adressaten über die rechtlichen Möglichkeiten, innerhalb einer Frist von einem Monat gegen die behördliche Entscheidung vorzugehen. Um zu gewährleisten, dass der Adressat sich dieser Möglichkeiten bewusst wird, sind an die Inhalte der Rechtsbehelfsbelehrung hohe Anforderungen gestellt. Diese ergeben sich unter anderem aus Paragraph 37 Absatz 6 des Verwaltungsverfahrensgesetzes. Ist die Rechtsbehelfsbelehrung fehlerhaft beziehungsweise fehlt sie ganz, verlängert sich die eigentlich vorgesehene Widerspruchsfrist von einem Monat auf ein Jahr. Um dies zu vermeiden, besteht die Rechtsbehelfsbelehrung in der Regel aus einem Textbaustein, der – so die Theorie – in der gesamten Verwaltung einheitlich verwendet werden sollte. Die Praxis zeigt jedoch das Gegenteil. So hat eine Untersuchung von 32 Textbausteinen aus sieben Kommunalverwaltungen ergeben, dass manchmal selbst in ein und derselben Abteilung unterschiedliche Textbausteine für die Rechtsbehelfsbelehrung verwendet werden.⁰⁹

URSACHEN

Die Ursachen für die mangelnde Verständlichkeit von Verwaltungstexten in der heutigen Zeit sind in der Geschichte der Verwaltung(ssprache) zu suchen, aber auch in der heutigen Verwaltungsorganisation sowie in dem fehlenden politischen und gesellschaftlichen Willen zur Veränderung.

Zu den Ursprüngen der heutigen Verwaltung gibt es unterschiedliche Auffassungen. Die einen verorten sie im alten Orient, die anderen in Europa Mitte des 19. Jahrhunderts.¹⁰ Fest steht, dass irgendwann dazwischen das römische Recht in die Gerichts- und Amtsstuben Einzug hielt – und damit die lateinische Sprache. Somit wurde

die Kenntnis der Rechts- und Verwaltungssprache ein Ausdruck von Macht, denn sie war nur für jene wenigen Auserwählten verständlich, die des Lateinischen mächtig waren. Im 17. Jahrhundert wendete sich die Rechts- und Verwaltungssprache nach und nach vom Lateinischen ab; in der heutigen Zeit finden sich in der Verwaltungssprache nur noch wenige lateinische Überbleibsel, wie etwa in der Formulierung „ad acta“.¹¹ Auch hat sich in diesem Zeitraum die Stellung des Verwaltungsbeamten gewandelt: vom Repräsentanten zum Beispiel des mächtigen Landesfürsten hin zum Diener eines modernen Staats, der den Bürger zunehmend als Kunden sieht. Der „hochherrschafliche Duktus“ jener, die sich der Rechts- und Verwaltungssprache bedienen, scheint indes mancherorts noch erhalten geblieben zu sein. So vertreten viele Verfasser von Bescheiden etwa die Meinung, der eigentliche Adressat des Bescheides sei sowieso nicht der Empfänger, sondern dessen Anwälte beziehungsweise der Richter in einem eventuellen Gerichtsverfahren. Daher sei es auch ausreichend, wenn der Bescheid für diese verständlich ist. Eine gehobene Ausdrucksweise sei angemessen, damit der Bürger wisse, dass der Staat „am längeren Hebel“ sitze.

Eine weitere wichtige Rolle beim Verfassen von amtlichen Schriftstücken spielt die Verwaltungsorganisation. Es täuscht sich, wer glaubt, die Person, die einen amtlichen Brief unterschreibt, habe diesen immer auch selbst verfasst. Jede Behörde verfügt über Tausende von vorformulierten Textbausteinen; diese werden vom zuständigen Sachbearbeiter entweder vollständig übernommen oder teilweise ergänzt und angepasst. Auch Vorgesetzte und Kollegen greifen manchmal in Texte ein. Dies erklärt auch, warum viele Amtstexte nicht aus „einem Guss“ sind, sondern unterschiedliche Schreibstile erkennen lassen. Auch inhaltliche Fehler lassen sich so erklären, wenn etwa ein Sachbearbeiter versäumt zu prüfen, ob die genannten rechtlichen Grundlagen noch aktuell sind. Ebenfalls bedeutsam sind (schlechte) textliche Vorbilder, an denen sich Behördenmitarbeiter beim Schreiben ihrer Texte orientieren, wie beispielsweise Gesetzestexte, Rundschreiben anderer Behörden, juristische Kommentare und Gerichtsurteile. Diese zeichnen sich in der Regel ebenso dadurch aus, dass sie für die Allgemeinheit eher nicht verständlich sind.

⁰⁹ Vgl. Michaela Blaha/Nurşen Şahin-Schulze, Die Rechtsbehelfsbelehrung zwischen dem Anspruch auf Rechtssicherheit und dem Wunsch nach Verständlichkeit, in: Rudolf Fisch/Burkhard Margies (Hrsg.), *Bessere Verwaltungssprache*, Berlin 2014, S. 117–143, hier S. 137.

¹⁰ Siehe etwa Manfred Zach, *Eine kleine Geschichte der Bürokratie*, Tübingen 2008, S. 11; Hans-R. Fluck, *Verwaltungssprache und Staat-Bürger-Interaktion*, in: Ekkehard Felder/Friedemann Vogel (Hrsg.), *Handbuch Sprache im Recht*, Berlin 2017, S. 425–441, hier S. 427.

¹¹ Vgl. Zach (Anm. 10), S. 76ff.

Zur Verwaltungsorganisation gehört auch die Ausbildung, die für die geringe Qualität von Amtstexten ebenfalls als ursächlich anzusehen ist. Angehenden Verwaltungsfachleuten ist der verwaltungseigene Sprachstil zu Beginn ihrer Ausbildung so fremd wie den meisten Personen außerhalb der Verwaltung. Das „Behördisch“ entwickelt sich erst in der Ausbildung. Obwohl das Schreiben ein zentraler Bestandteil von Verwaltungsbeschäftigten ist, wird in der gegenwärtigen Ausbildung nicht gelehrt, wie man Texte professionell verfasst – fehlerfrei, faktisch korrekt und zielgruppengerecht. Anders als in anderen „schreibenden Berufen“, wie etwa dem Journalismus, wird in der Verwaltung das Verfassen von Texten als rein technischer Vorgang betrachtet, für den man außer grundlegenden Deutschkenntnissen keine besonderen Kompetenzen benötigt. Dies ist natürlich ein großer Irrtum, wie an vielen Verwaltungstexten leicht zu erkennen ist. Mittlerweile gibt es in der Ausbildung von Verwaltungsfachleuten zwar Lehrwerke, die zugestehen, dass Verwaltungstexte für die breite Allgemeinheit verständlich sein sollten. Dies wird aber in denselben Lehrwerken nicht selten ad absurdum geführt, indem die darin abgedruckten Mustertexte schlecht formuliert sind und damit den selbst aufgestellten Forderungen nicht gerecht werden.

Des Weiteren ist das Thema „Sprachqualität“ in der Verwaltungsorganisation nirgends verlässlich verankert. Im Kommunalbereich sieht sich je nach Behörde die Verwaltungsspitze, der Fachbereich Öffentlichkeitsarbeit, das Rechtsamt oder das Personalamt zuständig – oder aber auch niemand. Manche Kommunen verweisen auf das Land als zuständige Anlaufstelle; wird man dort vorstellig, kann es passieren, dass man an den Bund mit den verschiedenen Ressorts verwiesen wird. Der Bund sieht wiederum letztlich die Kommunen als zuständig. Immerhin eines dürfte jedoch unstrittig sein: Wo niemand zuständig ist, kann sich auch nichts verändern – und kann auch niemand schuld sein.

Eine weitere Problematik besteht im fehlenden politischen und gesellschaftlichen Willen, tief greifende Veränderungen der Verwaltungssprache zu bewirken. Zwar ist der Staat grundsätzlich bemüht, effizient und wirtschaftlich zu agieren. In Bezug auf das Thema Textqualität in Behörden ist aber eine erhebliche Kurzsichtigkeit zu konstatieren. Denn auf lange Sicht ist es wesentlich kostspieliger, in großem Stil Texte zu verschicken, die

zu Rückfragen und Missverständnissen führen, als in eine bessere Textqualität zu investieren. Viele Unternehmen haben dies bereits erkannt und definieren für jeden versendeten Kundenbrief, welche Kosten die „Nachbearbeitung“ etwa durch klärende Telefonate höchstens verursachen darf. Bei Überschreiten der festgelegten Grenze muss der Brief neu formuliert werden. Ein solches Vorgehen ist bei Behörden nicht zu erkennen. Hinzu kommt, dass das Wehklagen über die Verwaltungssprache – auch in den eigenen Reihen – bisweilen zwar sehr laut ist, der Druck zur Veränderung letztlich jedoch sehr gering. Der Bürger ist dieses spezielle Amtsdeutsch meist so gewohnt, dass er sich nur selten dagegen wehrt.

THERAPIEVERSUCHE

Die Kritik an der Amtssprache ist nicht neu, ebenso wenig wie Vorschläge zu ihrer Verbesserung. So gab es schon im 18. Jahrhundert umfassende Diskussionen über den Amtsstil. Damals wie heute standen Merkmale wie unverständliche Fachausdrücke, überlange Sätze sowie der Gebrauch von Fremdwörtern in der Kritik.¹² Um 1900 erschienen zahlreiche Bücher mit Hinweisen darauf, wie die Verwaltungssprache zu verbessern sei.¹³

Als wichtigster Reformversuch sind wohl die Bemühungen des Allgemeinen Deutschen Sprachvereins im 19. Jahrhundert zu nennen. Dieser wandte sich insbesondere gegen zu viele Fremdwörter in der deutschen Sprache und legte sogar ein Wörterbuch mit deutschen Entsprechungen für „fremdländische Wörter“ vor. Dort findet sich zum Beispiel für „Kopie“ die Entsprechung „Abschrift“ (aber auch „Abklatsch“), statt „telefonieren“ empfahl man „fernsprechen“ (aber auch „fernen“), „Adoptiveltern“ solle man besser als „An-Eltern“ bezeichnen. Interessanterweise fanden die meisten Vorschläge bei der Bevölkerung allerdings keinen Anklang. So sind die Begriffe „Fotografie“, „Kopie“ und „telefonieren“ im allgemeinen Sprachgebrauch weiterhin verbreiteter als ihre deutschen Entsprechungen. Der Verwaltung wurde jedoch per Dekret aufgege-

¹² Vgl. Hans-R. Fluck, „steif, verworren, unverständlich, weit-schweifig ...“ – zur Kritikdebatte über die Verwaltungssprache im 18. und 19. Jahrhundert, in: Blaha/Wilhelm (Anm. 2), S. 141–182, hier S. 154.

¹³ Beispiele hierfür: Eduard Schill, Handbuch für Behörden und Beamte, München 1911; Werner Bloch/Johannes Rohr, Das reine Amtsdeutsch, Berlin 1922.

ben, ausschließlich die deutschen Entsprechungen zu verwenden. Dies ist auch der Grund dafür, weshalb in deutschen Rechts- und Verwaltungstexten beharrlich von „Lichtbildern“, „Abschriften“ und „vom Hundert“ die Rede ist, auch wenn es fachlich und juristisch genauso korrekt wäre, die gebräuchlicheren Ausdrücke „Foto“, „Kopie“ und „Prozent“ zu verwenden.¹⁴

Der Unmut über die Verwaltungssprache ist nach wie vor allgegenwärtig. Dies zeigt zum Beispiel die weiterhin bestehende Vielfalt an Broschüren und Leitfäden zur Verbesserung der Verwaltungssprache.¹⁵ Sie alle wären überflüssig, wenn die Verwaltungssprache in der Bevölkerung auf Akzeptanz stoßen würde. Treffend wie ernüchternd ist deswegen die Aussage des österreichischen Sprachwissenschaftlers Ernst Strouhal: „Die Sprache der Bürokratie ist therapieresistent.“¹⁶ Zwar gibt es bundesweit mittlerweile zahlreiche Einzelprojekte zum Thema verständliche Sprache, wie etwa bei den Stadtverwaltungen Arnsberg und Wiesbaden. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass solche Einzelprojekte oft personengebunden sind. Wechselt die Person, die das Projekt auf den Weg gebracht hat, den Bereich oder verlässt sie die Verwaltung, enden nicht selten auch die von ihr angestoßenen Bemühungen.

Derartige Veränderungs Bemühungen sind zwar grundsätzlich positiv zu bewerten, sie entfalten aber kaum Langzeitwirkung, da es meistens nicht gelingt, die ganze Verwaltung dauerhaft und systematisch einzubeziehen und das Thema Textqualität institutionell zu verankern. Dies zeigt sich etwa im Bereich Weiterqualifizierung: Bestandteil vieler Einzelprojekte ist es, Mitarbeiter punktuell „nachzuschulen“, etwa in Form von Ein-Tages-Veranstaltungen. Mitunter sollen die betroffenen Mitarbeiter anschließend noch als Multiplikatoren tätig werden, obwohl sie hierzu weder fachlich noch didaktisch ausreichend qualifiziert sind. Wer meint, auf diese Weise Veränderungen erzielen zu können, unterschätzt die Bedeutung einer angemessenen Sprache für das Verwaltungshan-

deln und das Image der Verwaltung – kein ernstzunehmender Veränderungsprozess würde auf solch unbedachte Weise in die Wege geleitet.

Auch der Versuch, Verbundprojekte auf den Weg zu bringen, etwa in Form von Datenbanken für qualitätsgesicherte Mustertexte, ist bislang wenig erfolgreich geblieben.¹⁷ Dies ist bedauerlich, denn Verbundprojekte bieten die Möglichkeit, Synergieeffekte voll auszuschöpfen. Im Umkehrschluss bedeutet die derzeit übliche Praxis der Einzelprojekte letztlich eine Verschwendung von Steuergeldern, da bereits erarbeitetes Wissen nicht geteilt wird und zudem meist auf lange Sicht keine deutlichen Verbesserungen erzielt werden. Dabei bieten sich Verbundprojekte besonders für die kommunale Ebene an, denn sämtliche Kommunalverwaltungen in Deutschland versenden im Kern dieselben Texte. Hier fehlt jedoch der politische Wille, in größer angelegte Projekte zu investieren und diese erfolgreich umzusetzen. Dies ist insbesondere deshalb verwunderlich, da die Themen Transparenz und Bürgernähe in der Verwaltung immer wichtiger werden.

Reformprozesse zum Bürokratieabbau und zur Verwaltungsmodernisierung sind weit verbreitet. So werden Verwaltungsabläufe optimiert, öffentliche Gebäude erhalten gläserne Eingangsbereiche, Bürgerbüros mit erweiterten Öffnungszeiten dienen als primäre Anlaufstellen und so weiter. Auch gibt es gerade im kommunalen Bereich verstärkte Bemühungen, das Image der Behörde zu verbessern; teils sorgen eigene Marketing-Agenturen dafür, dass die Kommune zumindest in Hochglanzbroschüren möglichst gut dasteht. Die Amtschreiben hingegen bleiben unangetastet; zwischen den Marketing-Broschüren und einem typischen Amtstext liegen meist (Sprach-)Welten.

Schließlich wird Verständlichkeit auch vom Gesetzgeber zunehmend eingefordert. So müssen nach Paragraph 40 Absatz 1 des Energiewirtschaftsgesetzes Rechnungen für Energielieferungen an Letztverbraucher „einfach und verständlich sein. Die für Forderungen maßgeblichen Berechnungsfaktoren sind vollständig und in allgemein verständlicher Form auszuweisen.“ Paragraph 11

¹⁴ Vgl. Hans-R. Fluck/Michaela Blaha, *Geheimnisse des Amtsdutschen*, Freiburg/Br. 2010, S. 66 ff.

¹⁵ Einige Beispiele: Peter Berger, *Flotte Schreiben vom Amt. Eine Stifibel*, Köln 2004; Bundesverwaltungsamt, *Arbeitshandbuch Bürgernahe Verwaltungssprache*, Köln 2002; Kreis Soest, *Verwaltungstexte verständlich schreiben*, Soest 2014.

¹⁶ Ernst Strouhal, *Vorbemerkung*, in: ders. (Hrsg.), *Die österreichische Verwaltungssprache im Zeitalter der elektronischen Verfügbarkeit*, Wien 1996, S. 7.

¹⁷ So wurden am Germanistischen Institut der Ruhr-Universität Bochum unter Leitung von Hans-R. Fluck und Michaela Blaha mehrere Großprojekte für Bund und Kommunen konzipiert und umgesetzt, etwa zur sprachlich-rechtlichen Qualitätssicherung bundesweit wichtiger Texte. Diese Projekte konnten jedoch nur durch ehrenamtliches Engagement angebahnt und durchgeführt werden und verliefen letztlich weitgehend im Sande.

des Behindertengleichstellungsgesetzes verlangt von Trägern öffentlicher Gewalt sogar, dass diese vermehrt Informationen in sogenannter leichter Sprache bereitstellen sollen. Hierbei handelt es sich um eine Sonderform der verständlichen Sprache, die sich unter anderem durch extrem kurze Sätze und den weitgehenden Verzicht auf Personalpronomen auszeichnet. Ferner wirkt die Bundesregierung laut demselben Paragraphen darauf hin, dass die „Träger öffentlicher Gewalt die Leichte Sprache stärker einsetzen und ihre Kompetenzen für das Verfassen von Texten in Leichter Sprache auf- und ausgebaut werden“. Die Umsetzung dieser Maßgabe zeigt sich darin, dass zahlreiche Projekte zur leichten Sprache öffentliche Fördergelder erhalten. Eine derartige Lobby haben Projekte zur verständlichen Sprache bislang nicht, obwohl eine Mehrheit der Bevölkerung davon profitieren würde.

AUSBLICK

Langfristige Veränderungen wären unter bestimmten Voraussetzungen möglich und denkbar. An erster Stelle muss das Thema Textqualität als Teil der bundesweiten Bemühungen um Bürokratieabbau, Transparenz und Verwaltungsmodernisierung begriffen und institutionell entsprechend verankert werden. Dazu gehört es auch, für den angestrebten Veränderungsprozess ausreichend finanzielle Mittel bereit zu stellen. Im Einzelnen können dann folgende fünf Elemente in Angriff genommen werden.

Erstens müssen Verwaltungsbeschäftigte bereits in der Ausbildung umfassende Schreibkompetenzen erwerben, das heißt, sie müssen lernen, wie man sowohl möglichst verständlich als auch juristisch „wasserdicht“ schreibt.

Zweitens gehören Hilfsmittel wie aktuelle Wörterbücher, hochwertige automatische Korrekturprogramme, Checklisten und interne Leitfäden mit verbindlichen Sprachvorgaben an jeden Arbeitsplatz, genau wie in jeder professionellen Redaktion.

Drittens müssen Verwaltungsprozesse darauf untersucht werden, inwieweit sie einer hohen Textqualität förderlich sind oder dieser im Wege stehen. Zum Beispiel stehen viele Verwaltungsbe-

schäftigte durch das hohe Maß an Prozessrationalisierung schon jetzt unter hohem Arbeitsdruck. Wer die Textqualität steigern will, kommt nicht umhin, den zuständigen Mitarbeitern mehr Zeit für das Schreiben einzuräumen. Denn gute Texte brauchen neben Sachverstand vor allem eins: Zeit.

Viertens muss eine hohe Textqualität zur verbindlichen Vorgabe werden; Lippenbekenntnisse reichen nicht aus. Hierbei dürfen persönliche Widerstände und Eitelkeiten den angestrebten Veränderungsprozess nicht blockieren. Die fehlende Bereitschaft oder Kompetenz, verständlich zu schreiben, muss disziplinarische Konsequenzen nach sich ziehen.

Fünftens benötigt jede Behörde entsprechend ihrer Größe einen oder mehrere Sprachexperten, damit die Beschäftigten in Zweifelsfällen kompetenten Rat einholen können. Die Sprachexperten könnten auch damit betraut werden, die Qualität wichtiger Texte zu überwachen, indem sie diese zum Beispiel systematisch auf Aktualität prüfen und bei Bedarf anpassen.

Angemerkt sei abschließend, dass die hier aufgeführten Voraussetzungen für deutsche Verhältnisse utopisch erscheinen mögen. Dies zeigt auch den geringen Stellenwert, welcher der Verwaltungssprache in Deutschland zukommt. Ein Blick über den geografischen Tellerrand verdeutlicht indes, dass andere Länder Deutschland in Sachen Sprachqualität von Behördentexten um ein Vielfaches voraus sind. An erster Stelle ist hier Schweden zu nennen. Dort sind sämtliche der hier genannten Voraussetzungen schon seit vielen Jahren eine Selbstverständlichkeit.¹⁸ Aber auch in vielen anderen Ländern, wie Italien, Österreich, in der Schweiz, in den Niederlanden sowie in Kanada gibt es zahlreiche Ansätze, die über den Status quo in Deutschland weit hinausgehen. Somit müssen auch deutsche Behörden letztlich das Rad nicht neu erfinden. Umso bedauerlicher ist es, dass Deutschland im internationalen Vergleich in puncto Sprachqualität von Behördentexten gegenwärtig unbestritten zu den „Schlusslichtern“ zählt.

MICHAELA BLAHA

ist Geschäftsführerin der IDEMA Gesellschaft für verständliche Sprache mbH, einem An-Institut der Ruhr-Universität Bochum.

idema@verstaendliche-sprache.de

¹⁸ Vgl. Eva Olovsson, Decades of Promoting Plain Language in Administration. The Swedish Model, in: Fluck/Blaha (Anm. 1), S. 133–138, hier S. 137f.

DAS EHRENAMT

Empirie und Theorie des bürgerschaftlichen Engagements

Bettina Hollstein

Ehrenamt hat Konjunktur: Spätestens seit dem Ende der 1990er Jahre ist das Ehrenamt in den öffentlichen Debatten präsent und zu einem wichtigen parteiübergreifend anerkannten Politikfeld der Bundespolitik geworden, das zu fördern sei.⁰¹ Dennoch fällt es oft schwer, genau zu verstehen, was mit Ehrenamt eigentlich gemeint ist, wie man es erklären und fördern kann. Im Folgenden werden deshalb zunächst eine Definition für Ehrenamt vorgestellt und anschließend Zahlen zum ehrenamtlichen Engagement in Deutschland präsentiert, bevor drei theoriebasierte Erklärungen für Ehrenamt diskutiert werden: ökonomische, normativ orientierte und pragmatistische Theorien. Auf dieser Grundlage werden abschließend Folgerungen für die Förderung des Engagements gezogen.

WAS IST EHRENAMT?

Engagementpolitik ist zum Teil auch Begriffspolitik, wie die Unterscheidung zwischen „traditionellem Ehrenamt“ und modernen „aktivem Engagement“ verdeutlicht.⁰² Ich verwende hier die Begriffe Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und bürgerschaftliches Engagement synonym. Im Selbstverständnis der Engagierten sind vor allem die Begriffe Freiwilligenarbeit und Ehrenamt gebräuchlich.⁰³

Ehrenamt definiere ich als (1) Tätigkeiten, die (2) freiwillig und nicht auf materiellen Gewinn gerichtet, sowie (3) gemeinwohlorientiert sind, (4) öffentlich beziehungsweise im öffentlichen Raum stattfinden und (5) in der Regel gemeinschaftlich oder kooperativ ausgeübt werden.⁰⁴

Die Tatsache, dass es sich um **Tätigkeiten** handelt, ist wichtig, um tätiges Engagement von einer einfachen Mitgliedschaft oder von Spenden abzugrenzen. Die bloße (fördernde) Zugehörigkeit zu einer Organisation, zum Beispiel als Mitglied im Sportverein, ist noch kein Ehrenamt, sondern nur Tätigkeit, die mit einem Zeitaufwand verbunden

ist. Der Freiwilligensurvey unterscheidet einerseits Personen, die sich in Gruppen, Vereinen und Organisationen aktiv beteiligen (freiwillig oder öffentlich Aktive) und andererseits Personen, die sich zusätzlich dazu aktiv für das Gemeinwohl engagieren (freiwillig Engagierte). Ehrenamtliche sind also Menschen, die ihr Engagement handelnd realisieren.

Die Charakterisierung als **freiwillig** und nicht auf materiellen Gewinn ausgerichtet verdeutlicht, dass diese Tätigkeiten nicht über den Markt gehandelt werden, da sie nicht bezahlt werden. Entschädigungen für angefallene Kosten, die im Rahmen der ehrenamtlichen Tätigkeit entstanden sind, sind aber mit ehrenamtlichem Engagement vereinbar. Als Obergrenze können die Grenzen für Aufwandsentschädigungen des Einkommensteuergesetzes übernommen werden.⁰⁵ Mit dem Merkmal Freiwilligkeit werden außerdem Ehrenämter, die etwa im 19. Jahrhundert honorarigen Persönlichkeiten verpflichtend übertragen wurden, von ehrenamtlichen Tätigkeiten heute unterschieden, die auf Freiwilligkeit beruhen. Pflichtehrenämter wie Wahlhelfer oder Schöffen werden daher hier nicht weiter berücksichtigt.

Die **Gemeinwohlorientierung** bedeutet, dass es sich um gesellschaftlich erwünschte Tätigkeiten in sozialen Austauschprozessen handelt; in Abgrenzung zu Hobby und Spiel. Ehrenamt soll auch einen Fremdnutzen – also Gemeinwohl – produzieren, ohne dass dies das primäre Ziel des Ehrenamtlichen sein muss. Ehrenamtliche, die sich in Selbsthilfegruppen engagieren, haben möglicherweise zunächst ihren Selbstnutzen im Blick und tragen dennoch zum Gemeinwohl bei. Ehrenamt kann aber nicht soziale Arbeit ersetzen.

Das Charakteristikum **öffentlich** verdeutlicht, dass es sich nicht um Haus- und Familienarbeit handelt, sondern um Tätigkeiten, die im öffentlichen Raum stattfinden. Auch wenn die Grenzen fließend sind, soll Ehrenamt von Verpflichtungen

gegenüber Familienmitgliedern oder Nachbarn, zum Beispiel im Rahmen der Nachbarschaftshilfe, abgegrenzt werden.

Die Kennzeichnung als **gemeinschaftlich** oder kooperativ verweist auf die Einbettung in Institutionen oder Organisationen – in Deutschland überwiegend Vereine –, innerhalb derer Ehrenamtlichkeit ausgeübt wird, die weder Unternehmen noch staatliche Behörden sind. Für das Ehrenamt sind zumindest lose Organisationsformen des sogenannten Dritten Sektors notwendig.⁰⁶

ANTEIL FREIWILLIG ENGAGIERTER STEIGT

Laut Freiwilligensurvey waren 2014 in Deutschland 44 Prozent der über 14-Jährigen ehrenamtlich engagiert, 27 Prozent in einem Verein oder ähnliches aktiv und etwa 29 Prozent weder aktiv noch engagiert. Der Prozentsatz der Engagierten hat sich von 1999 bis 2014 um zehn Prozentpunkte erhöht, was aber zum Teil auf den Effekt „sozialer Erwünschtheit“ zurückgeführt werden kann.⁰⁷ Zu beachten ist allerdings, dass abhängig von der Definition des Ehrenamts und

der Befragungsmethode der Anteil ehrenamtlich Engagierter zu vergleichbaren Zeitpunkten in unterschiedlichen Untersuchungen zwischen 18 Prozent und 52 Prozent schwankt.⁰⁸ Daher sind unterschiedliche Untersuchungen nicht miteinander vergleichbar.

Im Ehrenamt gibt es starke geschlechtsspezifische Unterschiede. Laut dem Freiwilligensurvey 2014 sind mit 41,5 Prozent Frauen in etwas geringerem Maße freiwillig tätig als Männer (45,7 Prozent), wobei diese Unterschiede mit Blick auf die Arbeitsteilung in der Familie zu betrachten sind. Frauen reduzieren ihr ehrenamtliches Engagement sehr stark, wenn die jüngsten Kinder unter drei Jahre alt sind. Männer hingegen engagieren sich in dieser Lebensphase ihrer Kinder deutlich überproportional. Der typische Ehrenamtliche ist mittleren Alters, hat ein gehobenes Bildungsniveau, ist berufstätig und hat ein überdurchschnittliches Einkommen. Zwar könnte man glauben, dass ehrenamtliche Tätigkeiten besonders für Arbeitslose und Ruheständler attraktiv seien, da diese Personengruppen aufgrund der Tatsache, dass sie keiner Erwerbsarbeit nachgehen, mehr Zeit für Engagement hätten. Dies ist jedoch nicht der Fall, obwohl sich der Anteil der engagierten Personen über 65 von 23 Prozent 1999 auf 34 Prozent im Jahr 2014 erhöht hat.

Für die tatsächliche Aufnahme eines ehrenamtlichen Engagements sind bestimmte Rahmenbedingungen wie die räumliche und zeitliche Mobilität von Bedeutung. Die 14- bis 30-Jährigen, die seit ihrer Geburt an einem Ort leben, engagieren sich deutlich mehr, 2009 zu 41 Prozent, im Vergleich zu den Personen, die erst seit weniger als drei Jahren in einem Ort leben (32 Prozent). 1999 wohnten 46 Prozent der 14- bis 30-Jährigen an ihrem Geburtsort, während es 2009 nur noch 34 Prozent waren. Somit hat sich die räumliche Mobilität erhöht, was mit einer Reduktion des Engagements verbunden ist.

Die Personen, die ihre Freizeit verlässlich planen können und somit zeitlich weniger flexibel sein müssen, sind weit mehr engagiert (2009 zu 45 Prozent) als Personen, die das nur teilweise beziehungsweise gar nicht können (36 beziehungsweise 30 Prozent). Allerdings können nur 57 Prozent der Erwerbstätigen ihre freie Zeit un-

01 Vgl. Daniela Neumann, *Das Ehrenamt nutzen. Zur Entstehung einer staatlichen Engagementpolitik in Deutschland*, Bielefeld 2016.

02 Der Soziologe Ulrich Beck beispielsweise diagnostizierte einen Trend zum „altruistischen Individualismus“, „für den die selbstorganisierte, projektbezogene und gemeinwohlorientierte Bürgerarbeit – und nicht das hierarchische, angestaubte Ehrenamt – die entscheidende Erprobungs- und Verwirklichungschance bietet“. Ulrich Beck, *Wohin führt der Weg, der mit dem Ende der Vollbeschäftigungsgesellschaft beginnt?*, in: ders. (Hrsg.), *Die Zukunft von Arbeit und Demokratie*, Frankfurt/M. 2000, S. 7–66, hier S. 48 f.

03 Vgl. hierzu die Umfrageergebnisse im Freiwilligensurvey 2009, hier S. 112. Der Freiwilligensurvey ist eine Erhebung zum freiwilligen Engagement im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend auf der Basis einer umfangreichen repräsentativen Umfrage, die 1999, 2004 und 2009 durch das Meinungsforschungsinstitut TNS Infratest Sozialforschung und in 2014 durch das Institut für angewandte Sozialwissenschaft durchgeführt wurde: www.dza.de/forschung/fws/publikationen/berichte.html.

04 Diese Definition stimmt weitgehend mit der des Freiwilligensurveys überein.

05 Gegenwärtig sind dies 2400 Euro pro Jahr für Übungsleiter und 720 EUR für sonstige Ehrenämter. Die Regelungen sind in der Abgabenordnung festgelegt.

06 Der Dritte Sektor beinhaltet alle zivilgesellschaftlichen Institutionen, die weder der Wirtschaft noch dem Staat zuzurechnen sind.

07 Damit ist gemeint, dass Befragte dazu neigen, Antworten zu geben, von denen sie annehmen, dass diese sozial erwünscht bzw. gesellschaftlich anerkannt sind. Durch die Zunahme der öffentlichen Debatten über freiwilliges Engagement könnte dieser Effekt ebenfalls zugenommen haben.

08 Vgl. hierzu mit weiteren Verweisen Bettina Hollstein, *Ehrenamt verstehen. Eine handlungstheoretische Analyse*, Frankfurt/M.–New York 2015, S. 41.

ter der Woche verlässlich planen. Eine Zunahme der meist beruflich bedingten zeitlichen Mobilität reduziert also freiwilliges Engagement.

Die abgefragten Motive werden im Freiwilligensurvey 2009 drei verschiedenen Grundmustern zugeordnet: Gemeinwohlorientierung, Interessenorientierung und Geselligkeitsorientierung. Die Gemeinwohlorientierung zeigt sich etwa in der Aussage „Dass man etwas für das Gemeinwohl tun kann“, was von den Befragten als das zweitwichtigste Motiv genannt wurde, oder in der Aussage „Dass man anderen Menschen damit helfen kann“.

Die Interessenorientierung findet sich wieder in den Formulierungen „Dass die Tätigkeit auch für die beruflichen Möglichkeiten etwas nützt“, „Dass man eigene Probleme in die Hand nehmen und lösen kann“, „Dass man damit (berechtigte) eigene Interessen vertreten kann“ und „Dass man die eigenen Kenntnisse und Erfahrungen erweitern kann“. Insgesamt sind die interessenorientierten Motive zwar vorhanden, werden aber im Vergleich zur Gemeinwohl- und Geselligkeitsorientierung als deutlich unwichtiger eingestuft.

Die Aussagen „Dass man mit sympathischen Menschen zusammenkommt“ und „Dass man für seine Tätigkeit Anerkennung findet“ werden der Geselligkeitsorientierung zugeordnet. Von besonderem Interesse sind die beiden Erwartungen, die einen spezifischen Handlungsbezug haben, nämlich „Dass man die eigenen Kenntnisse und Erfahrungen einbringen kann“ und „Dass die Tätigkeit Spaß macht“ – das Motiv, das in allen Befragungen als die wichtigste Erwartung an das Engagement genannt wird. Beide Formulierungen beziehen sich auf Tätigkeiten, die Erfahrungen, Kenntnisse und Freude vermitteln und somit den Wert des Tätigseins an sich in den Blick nehmen.

Wie lassen sich diese unterschiedlichen Aussagen nun theoretisch einordnen?

ERKLÄRUNGSANSÄTZE

Ökonomische Theorien

Die Entwicklung moderner Gesellschaften wird häufig als zunehmende Ökonomisierung und Individualisierung beschrieben. Auch im Dritten Sektor wird häufig ein Wandel von traditionellen, altruistischen, wertorientierten und langfristig tätigen Ehrenamtlichen zu modernen, individualisierten, eigennutzorientierten, projektförmig Engagierten diagnostiziert. Vor diesem Hinter-

grund scheint es nur sinnvoll zu sein, Engagement ausgehend von den Handlungsmotiven rationaler, eigennutzorientierter Individuen mithilfe des ökonomischen Methodeninstrumentariums zu untersuchen. Dies ist auch vielfach getan worden, wobei Ehrenamt entweder als eine Form des Konsums – da es wie der Konsum von Freizeitangeboten Spaß macht und so einen Nutzen verspricht – betrachtet wird oder als eine Investition in das eigene Humankapital. Bei der Investitionshypothese geht man davon aus, dass man im Rahmen des Engagements bestimmte Fähigkeiten und Kompetenzen erwirbt, die man in seinem späteren Berufsleben erfolgreich nutzen kann, sodass man mit der Investition in Engagement später ein höheres Einkommen und damit einen höheren Nutzen erzielen kann.

Beide Hypothesen sind mit unterschiedlichen Datensätzen empirisch überprüft worden; sowohl mit Zahlen des Freiwilligensurveys als auch mit Datensätzen aus anderen Ländern. In der Summe ergeben die empirischen Untersuchungen, dass die Hypothesen der ökonomischen Ansätze nicht eindeutig gestützt werden können. Vielmehr ergeben sich widersprüchliche Ergebnisse, die entweder ein rein rationales eigennutzorientiertes Verhalten nicht wahrscheinlich erscheinen lassen oder aber einen derart breiten Nutzenbegriff verwenden müssen, dass er seine Erklärungskraft einbüßt.⁰⁹

Eine Weiterentwicklung ökonomischer Theorien sind Sozialkapitaltheorien, die ehrenamtliches Engagement als eine Investition in Sozialkapital betrachten, also als eine Investition in nützliche Kontakte, die später zur Verbesserung der Einkommenssituation behilflich sein können. Auch hier ergeben sich Probleme der empirischen Bestätigung. Außerdem wird diesen Theorien auch vorgeworfen, letztlich eine verschleierte Form der ökonomischen Theorien darzustellen.¹⁰

In der Summe überzeugen weder die Konsum- noch die Investitionshypothese der ökonomischen Theorien, selbst wenn dem Engagement auch nutzenorientierte Motive zugrunde liegen. Ein besonders kritischer Aspekt ökonomischer Theorien ist zudem die Tatsache, dass von gegebenen Präferenzen ausgegangen wird, die das Handeln der Menschen bestimmen.

⁰⁹ Zu einer ausführlichen Darstellung ökonomischer Ansätze zur Erklärung ehrenamtlichen Engagements und ihrer Kritik ebd., S. 61 ff.

¹⁰ Vgl. ebd., S. 212 ff.

Normativ orientierte Theorien

Im Gegensatz dazu betrachten normativ orientierte Theorien Werte – statt Präferenzen – als die wesentlichen Motivatoren für Handeln und somit auch für Engagement. Dem Soziologen Hans Joas zufolge unterscheiden sich Werte in einer ganz grundsätzlichen Weise von Präferenzen, und sie ermöglichen es, zu den Präferenzen Stellung zu nehmen: „Wir kennen alle die Diskrepanz zwischen Werten und Präferenzen nicht nur im Sinne einer Differenz zwischen kurzfristigen und langfristigen Zielen, sondern in einem tieferen Sinne, daß wir einige unserer Wünsche nicht als gut empfinden oder umgekehrt es uns nicht gelingt, von uns als gut Bewertetes auch tatsächlich zu einem vitalen Wunsch in unserem Leben werden zu lassen. Die Werte bewerten auch unsere Präferenzen. Wir nehmen in der Dimension der Werte Stellung auch zu uns selbst.“¹¹

Für ehrenamtliches Engagement wird häufig von altruistischen Werten ausgegangen, die das Handeln der Engagierten bestimmen. Werte werden kulturell geprägt. Daher stellt sich die Frage, welche Werte für unsere Gesellschaft von besonderer Bedeutung sind. Der Philosoph Charles Taylor hat die westliche, neuzeitliche Geistesgeschichte und die Herausbildung von drei spezifischen Moralquellen beschrieben, die moderne Werte bestimmen.¹²

Die historisch *zuerst* entstandene Moralquelle ist die theistische, die in der jüdisch-christlichen Tradition wurzelt. Im Mittelalter enthielten alle überzeugenden Moralquellen einen Bezug zu Gott. Aber auch noch im 18. Jahrhundert war eine religiöse Ordnung der Deutungshorizont, der Werte wie Autonomie, Familie, Wohlwollen bestimmte. Die religiösen Moralquellen haben durch das Entstehen von alternativen Quellen ohne religiösen Bezug an Selbstverständlichkeit eingebüßt. Dennoch sind sie auch heute noch vorhanden und gerade im Bereich des sozialen Ehrenamts eine wichtige Motivation für Menschen, die in ihrem Engagement ihre religiös-moralischen Vorstellungen von Nächstenliebe, Solidarität und Hilfe für andere verwirklichen.

Als eine *zweite* Quelle der Moral hat sich in der Neuzeit eine rationalistische, utilitaristische Vorstellung entwickelt. Durch die Nutzung der Vernunft zur Realisierung des eigenen Glücks soll zugleich das Wohl der Allgemeinheit erreicht werden. Diese Vorstellung ist die Grundlage für die nutzenorientierten ökonomischen Theorien, die oben beschrieben wurden. Mit dem Siegeszug dieser Moralquelle ist unter anderem die Zunahme von Zivilisierung und Disziplinierung verbunden. Das Beispiel der Armenfürsorge zeigt diese Tendenz zu gesellschaftlichen Projekten, die von einem großen Vertrauen in die Fähigkeit, Menschen und die Gesellschaft umzugestalten, getragen sind und Ordnung in das individuelle Leben und die Gesellschaft bringen wollen. Auch ehrenamtliches Engagement ist zum Teil von dieser Vorstellung der vernunftgeleiteten Ordnung geprägt – insbesondere wenn Organisationen des Dritten Sektors staatliche Aufgaben übernehmen.

Eine alternative *dritte* Moralquelle ist laut Taylor die romantisch-expressivistische Verbindung der schöpferischen Fantasie mit dem Gefühl für die Natur im Inneren. Diese Quelle hat gewisse Ähnlichkeiten mit der theistischen Vorstellung, allerdings wird Gott durch die Natur ersetzt. Der neuzeitliche Mensch ist somit nicht nur durch Rationalität definiert, sondern durch die Fähigkeit des expressiven Selbstausdrucks. Im Dritten Sektor kann sich möglicher Protest gegen Bürokratisierung, Industrialisierung und Vermarktung verschiedener Lebensbereiche ausdrücken und können alternative Formen von Gemeinschaft erprobt werden.¹³ Das bürgerschaftliche Engagement kann als eine schöpferische Ausdrucksform des Selbst verstanden werden, die der Selbstverwirklichung dient und für die Menschen Anerkennung finden.

Die unterschiedlichen Moralquellen haben sich gegenseitig beeinflusst und verändert. Auch für das ehrenamtliche Engagement ist daher von einer Mischung unterschiedlicher Moralquellen als Motivatoren für ehrenamtliches Handeln auszugehen. Auch wenn die genannten Moralquellen für das Handeln der Engagierten eine wichtige Rolle spielen, fehlt normativ orientierten Theo-

¹¹ Hans Joas, *Die Entstehung der Werte*, Frankfurt/M. 1999, S. 31.

¹² Vgl. hier und im Folgenden Charles Taylor, *Quellen des Selbst. Die Entstehung der neuzeitlichen Identität*, Frankfurt/M. 1994.

¹³ Vgl. hierzu ausführlich Volker Heins, der anhand der Gegenbegriffe zur Zivilgesellschaft ihre ambivalenten Züge (Fortsetzung des Aufklärungsprojekts durch Ordnung und romantische Reaktion dagegen) herausarbeitet: *Das Andere der Zivilgesellschaft. Zur Archäologie eines Begriffs*, Bielefeld 2002.

rien, die sich allein auf die individuellen, handlungsbestimmenden Werte beziehen und diese als Gewissheiten konzipieren, ein wichtiger Aspekt: die Erfahrungen, die im Handeln gemacht werden, und damit auch die Gemeinschaften, in denen diese Erfahrungen gesammelt werden. Erfahrungen, die mit dem tätigen Engagement verknüpft sind, stellen somit eine Leerstelle sowohl ökonomischer als auch normativ orientierter Handlungstheorien dar.

Pragmatistische Theorien

Ehrenamt soll im Folgenden aus pragmatistischer Perspektive betrachtet werden. Die pragmatistische Theorie ist in der Lage, die Erkenntnisse von ökonomischen und normativ orientierten Theorien zu integrieren und darüber hinaus bestimmte Defizite dieser Ansätze zu beheben.

Der Pragmatismus ist eine Sozialphilosophie, die zwischen 1890 und dem Beginn des Zweiten Weltkriegs in Bezug auf zentrale philosophische und politische Ideen die bestimmende intellektuelle Kraft in den USA war.¹⁴ Es ist unter anderem das Verdienst von Hans Joas, dem Pragmatismus auch in Europa zu einer Renaissance verholfen und die pragmatistische Philosophie etwa durch eine pragmatistische Handlungstheorie für die Sozialtheorie fruchtbar gemacht zu haben.¹⁵

Der Pragmatismus geht konsequent von der Handlungssituation der Akteure aus und berücksichtigt dabei insbesondere die Aspekte der Körperlichkeit und der Sozialität des Handelns. Ausgangspunkt der Joas'schen Handlungstheorie, die die Kreativität des Handelns in den Mittelpunkt stellt, ist die Kritik an rationalistischen Handlungstheorien. Sie richtet sich gegen die Reduktion der Handlungsmotive auf zweckrational-utilitaristische Motive auf der einen Seite und normativ-wertbezogene Motive auf der anderen Seite. Dabei wird nicht die grundsätzliche Berechtigung dieser Theorien bestritten, sondern lediglich die Annahme, dass sich die Handlungsmotive in den jeweils als dominant angenommenen

Motiven erschöpfen würden. Vielmehr wird davon ausgegangen, dass sich unsere Ziele und Motive im Handeln selbst durch die in der Handlungssituation gemachten Erfahrungen weiterentwickeln.

Die Körperlichkeit spielt für die pragmatistische Theorie eine zentrale Rolle und ist auch für ehrenamtliches Engagement zu beachten. Ehrenamtliches Engagement ist keine abstrakte Wertorientierung, die sich wie ein Gedankenexperiment allein im Kopf der Akteure abspielt, sondern wird real in konkreten, verkörperten Handlungen. Die Situationen, die Engagement hervorrufen, müssen sinnlich wahrgenommen werden und stellen dann Steine des Anstoßes dar. Körpergebundene Emotionen wie Trauer, Empörung oder Ekel vermitteln dabei Handlungsmotivationen.

Die sozialen Beziehungsgeflechte und die konkrete Lebenswelt sind dabei nicht nur Rahmenbedingungen, an die sich die Akteure anpassen, sondern Medien der Welterfahrung und -veränderung. Ehrenamtliches Engagement ist wie alles Handeln immer sozial eingebettet und stellt eine soziale Praxis dar, die in sozialen Organisationen institutionell gestützt und zugleich reflektiert werden muss. Die soziale Einbettung des ehrenamtlichen Engagements erfolgt auf unterschiedlichen Ebenen. Einerseits auf der kognitiven Ebene: Hier ist auf die Ziele des Engagements zu verweisen, die laut obiger Definition einen Bezug zum Gemeinwohl aufweisen müssen. Andererseits auf der sozialen Ebene: Im Handeln erfährt der Engagierte Anerkennung und/oder Kritik, erfährt sich selbst, bildet sein Selbst und seine Werte und Vorstellungen vom Guten in Auseinandersetzung mit den Erfahrungen, die er im Rahmen des Engagements macht.

Die pragmatistische Handlungstheorie lenkt außerdem den Blick auf die Bedeutung der Erfahrungen im nicht zweckorientierten Handeln, die ihren Wert in sich haben. In den Aussagen von Ehrenamtlichen zeigt sich dies darin, dass ihnen ihr Engagement „Spaß macht“. Es trägt somit seinen Wert schon in sich und muss nicht über eine Funktionalität für einen selbst oder die Gesellschaft zusätzlich legitimiert werden. Vielmehr drücken Ehrenamtliche mit dieser Beschreibung aus, dass sie sich mit dem Engagement in gelungener Weise ausdrücken können, anderen begegnen, positive Erfahrungen machen – eben Spaß oder Freude empfinden.

¹⁴ Vgl. Hans Joas, *Die politischen Ideen des amerikanischen Pragmatismus*, in: *Pipers Handbuch der politischen Ideen*, Bd. 5, München 1987, S. 611–620, hier S. 611. Die vier Hauptvertreter des Pragmatismus sind: Charles Sanders Peirce (1839–1914), William James (1842–1910), John Dewey (1859–1952) und George Herbert Mead (1863–1931).

¹⁵ Vgl. hier und im Folgenden insb. Hans Joas, *Die Kreativität des Handelns*, Frankfurt/M. 1992.

FAZIT

Was folgt aus diesen theoretischen Überlegungen für die Ehrenamtsförderung? Zunächst sollte das Engagement nicht im Widerspruch zu den Interessen der Engagierten stehen. Es sollte so ausgestaltet sein, dass sich alle Menschen engagieren können. Aufwandsentschädigungen, Versicherungsschutz und weitere Rahmenbedingungen, die das Engagement erleichtern, lassen sich mit ökonomischen Theorien analysieren und implementieren, um auch zum Beispiel einkommensschwachen Menschen ein Engagement zu ermöglichen. Außerdem sollten Organisationen des Dritten Sektors Bedingungen schaffen, die den Menschen ihre Identitätsbildung ermöglichen unter Artikulation und Reflexion ihrer eigenen Werthaltungen und moralischen Intuitionen, ihnen also eine Sinndimension im Handeln eröffnen. Bei aller in pluralen Gesellschaften notwendigen Vielfalt zielen diese Organisationen dennoch alle auf Gemeinwohl und Gerechtigkeit. Das hat Folgen auf die Ausgestaltung der Organisationen selbst: Der Zugang zum Engagement, die Behandlung der darin engagierten Menschen und der Klienten muss dem Anspruch auf Gemeinwohl und Gerechtigkeit entsprechen. Partizipation und Inklusion sind daher wesentliche Prüfkriterien für die Ausgestaltung des Ehrenamts.

Da ehrenamtliches Engagement immer gekoppelt ist an bestimmte Institutionen, in denen es stattfindet, müssen zum Erhalt der motivationalen Kraft für ehrenamtliches Engagement und zur Begründung des gemeinsamen Selbstverständnisses Ideale und Werte in Form von emotionsgeladenen außeralltäglichen Handlungen aktualisiert werden. Jubiläen, Gedenktage, Rituale, Ehrungen und gemeinsame Feiern können diesen Aspekt vergegenwärtigen und unterstützen. Da gemeinsame Erfahrungen zentral sind, muss das Ehrenamt als Raum dienen, wo solche gemeinsamen emotionalen Erfahrungen in besonderer Weise möglich sind und mit Bezug auf gemeinwohlorientierte Werte gedeutet werden. Insofern müssen Organisationen des Dritten Sektors darauf achten, die Dimension der Emotionen zu würdigen und nicht nur als effiziente, bürokratische und sachliche

Dienstleistungseinheiten zu funktionieren. Erzählungen, die die Entstehungsgeschichte von Werthaltungen und Praktiken der Ehrenamtsorganisationen thematisieren, tragen zu ihrem Selbstverständnis bei.

Für das ehrenamtliche Engagement ist die innere Struktur der Organisationen von Bedeutung. Die politische Philosophie John Deweys, einer der Hauptvertreter des Pragmatismus, versucht, „den Gedanken kommunikativ vermittelter kollektiver Selbstverwaltung als Prinzip sozialer Ordnung zu etablieren“.¹⁶ Die meisten Organisationen haben solche Formen der Selbstverwaltung und Partizipation entwickelt, um ihre eigenen Angelegenheiten kommunikativ zu lösen und damit dem oben beschriebenen Prinzip zu entsprechen.

Insgesamt sind also sowohl unterschiedliche Handlungsorientierungen als auch unterschiedliche Ebenen – Wertebene, institutionelle Ebene und die Ebene der organisationalen Praktiken – bei den Überlegungen zur Förderung ehrenamtlichen Engagements zu beachten.¹⁷ Durch die Förderung des Engagements wird allerdings keine Lösung für defizitäre Sozialsysteme, Pflegeotstand oder Arbeitslosigkeit geschaffen, sondern Räume, die es dem Einzelnen und unserer Gesellschaft als Ganzes ermöglichen, sich handelnd – und damit glaubwürdig – der eigenen Vorstellungen eines guten Lebens für den Einzelnen und die Gemeinschaft zu vergewissern und öffentlich auszudrücken. Im Ehrenamt würdigen wir somit unsere Vorstellungen von einer guten Gesellschaft.

BETTINA HOLLSTEIN

ist wissenschaftliche Referentin am Max-Weber-Kolleg für kultur- und sozialwissenschaftliche Studien der Universität Erfurt und Herausgeberin der Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik (zfwu).

bettina.hollstein@uni-erfurt.de

¹⁶ Joas (Anm. 14), S. 617.

¹⁷ Vgl. hierzu ausführlich Hollstein (Anm. 8), S. 321 ff.

DIE AMTSWÜRDE

Tradition und Moderne im demokratischen Staat

Utz Schliesky

Spätestens dann, wenn das Fehlverhalten eines Amtsträgers einen politischen Skandal auslöst, kommt die Amtswürde in den Blick. Dann merken wir, dass wir jeden Abgeordneten, jeden Minister, jeden Richter, jeden Beamten an einem vorgestellten Modell des guten, seiner Aufgaben und Pflichten bewussten Inhabers eines solchen Amtes messen.⁰¹ Ausgesprochen wie unausgesprochen ist die Amtswürde die Messlatte für diejenigen, die öffentliche Ämter bekleiden. Was aber ist Amtswürde?

Auch wenn die Amtswürde kein explizit in der Verfassung erwähnter Begriff ist, so hat doch jeder eine grobe Vorstellung vom Inhalt der Amtswürde im Sinne bestimmter ethischer, sittlicher Anforderungen an den Inhaber eines Amtes. Mehr Klarheit verspricht es, wenn man die beiden Elemente des Kopplungsbegriffes „Amtswürde“ – das Amt und die Würde – zunächst je für sich näher beleuchtet.

AMT

Der Begriff stammt vermutlich vom keltisch-lateinischen *ambactus* ab, das wörtlich „der Umhergeschickte“ bedeutet und damit Diener und Boten meinte; der Begriff fand insbesondere für das Gefolge gallischer Adliger Verwendung.⁰² In Anknüpfung an diese abhängigen, untergeordneten Gefolgsleute bezeichnete „Amt“ im frühen Mittelalter vor allem den Dienst bei einem königlichen oder adligen Herrn.

Trotz der grundsätzlichen Unterscheidung zwischen weltlich-staatlichem und kirchlichem Amt gibt es erhebliche gemeinsame Traditionslinien, die sich vor allem in lutherischen Gebieten deutlich zeigen. Bereits im Mittelalter wurde die juristische Struktur des Amtsbegriffes grundsätzlich geklärt und so eine eindeutige Trennung von Amt und Person möglich.⁰³ Ungefähr ab 1200 wurde der Amtsbegriff auf die (politischen) Herrschaftsfunktionen selbst übertragen und damit ein wesentlicher Baustein für den modernen Staat gesetzt.

Mit zunehmenden Rechten wächst auch das Bewusstsein von der Pflicht des jeweiligen Inhabers der Herrschaftsgewalt gegenüber seinem Territorium und seinen Untertanen – eine wesentliche Voraussetzung für den Amtsinhalt, aber auch für die ethischen und moralischen Maßstäbe der Amtswürde. Von nun an kann das Amt als Aufgabenkreis verstanden werden, der dazu bestimmt ist, von einem Menschen wahrgenommen zu werden, und im weltlichen Rechtskreis der Erfüllung öffentlicher Aufgaben und der friedlichen Ausübung von Macht dient. Diesen Inhalt hat der Amtsbegriff vom Mittelalter bis in den modernen demokratischen Verfassungsstaat hineingetragen – das Amt als solches ist somit unabhängig von der jeweiligen Staats- und Verfassungsform.⁰⁴

Auch dem Grundgesetz liegt dieser Amtsbegriff zugrunde; das Amt ist etwa in Art. 33 Abs. 2 und 3 GG verfassungsrechtlich verankert. In diesem Verständnis ist das Amt auch ein wesentlicher Baustein des vom Grundgesetz verfassten Staates und der modernen Staatlichkeit insgesamt. Durch das Amt wird überhaupt erst die Handlungsfähigkeit des Staates gewährleistet. Es findet aber auch eine staatsrechtliche Basis in zwei grundlegenden Staatsstrukturprinzipien: So ist das Amt zunächst einmal wesentliche Bezugsgröße des Demokratieprinzips. Das Bundesverfassungsgericht verlangt eine demokratische Legitimation für die Ausübung von Staatsgewalt in ihrer jeweiligen Funktion. Als Ausübung von Staatsgewalt, die demokratischer Legitimation bedarf, sieht das Gericht „jedenfalls alles amtliche Handeln mit Entscheidungscharakter“ an.⁰⁵ Später konkretisiert das Bundesverfassungsgericht dann diesen Amtsbezug des Demokratieprinzips: „Der demokratische Legitimationszusammenhang, den eine ununterbrochene Legitimationsskette für einen Amtswalter begründet, bezieht sich jeweils auf das im Wege solcher Legitimation verliehene Amt, geht nicht darüber hinaus. Tätigkeiten, die von den Aufgaben des übertragenen

Amtes nicht umfasst werden, sind dadurch nicht legitimiert; der Amtswalter handelt in diesem Bereich persönlich, nicht kraft demokratischer Legitimation.“⁰⁶ Weiter führt das Gericht aus: „Der Amtsauftrag selbst muss stets in Verantwortung gegenüber Volk und Parlament wahrgenommen werden, weil die Ausübung staatlicher Herrschaft gegenüber dem Bürger (...) stets den demokratisch legitimierten Amtsträgern vorbehalten ist (...).“⁰⁷

Darüber hinaus hat das Amt eine zweite entscheidende Wurzel im Republikprinzip: Das öffentliche Amt verwirklicht das republikanische Staatsprinzip, indem der jeweilige Amtswalter als Treuhänder dem Gemeinwohl dient und verantwortlich ist.⁰⁸ Unter diesem Aspekt erscheint das Amt als anvertraute Ausübung politischer Herrschaft. „Anvertrauen“ setzt Vertrauen und später wiederum eine Rechtfertigung dieses Vertrauens durch den Amtswalter voraus. An dieser Stelle scheint bereits deutlich die Relevanz der Amtswürde durch, setzen „Anvertrauen“ und Vertrauen doch ethische und moralische Maßstäbe voraus. Dem Vertrauen entspricht die Verantwortung für die Erfüllung der anvertrauten Aufgabe. Der Amtseid gemäß Art. 56 und Art. 64 Abs. 2 GG weist mit seinen Kriterien der Fremdnützigkeit, der Ausrichtung auf das Gemeinwohl, der

Bindung an die Idee des Rechts sowie den Anforderungen an Sachlichkeit und Unparteilichkeit der Amtsführung auf zentrale inhaltliche Pflichten und damit Verhaltensmaßstäbe des Amtes hin. Damit ist auch deutlich, dass ein Amt untrennbar mit der hinter ihm stehenden Person, mit deren Tun, Unterlassen, Verhalten verbunden ist. Gerade mit den ethischen Pflichten, den Verhaltenserwartungen des Souveräns an den mit dem Amt betrauten Amtswalter ist die Brücke zum Begriff der „Würde“ gebaut.

WÜRDE

Etymologisch mit „Wert“ verwandt, bezeichnet „Würde“ den Rang, die Ehre, das Verdienst oder das Ansehen einer einzelnen Person, wobei der Begriff auch für Stand, Rang und Amt sowie für das mit ihnen verbundene Äußere Verwendung findet.⁰⁹ Heutzutage wird der Begriff primär auf den Menschen bezogen und spielt als Menschenwürde eine zentrale Rolle im demokratischen Verfassungsstaat, wie Art. 1 Abs. 1 GG verdeutlicht.¹⁰ Dabei gibt es auch durchaus eine althergebrachte Verbindung zum Amtsbegriff, wie die überkommene Redewendung „in Amt und Würden sein“ zeigt.

Die antike, insbesondere die römische Philosophie, hat „Würde“ (*dignitas*) als ethische und zugleich politische Kategorie hervorgebracht, mit der das komplexe Phänomen der öffentlichen Wertschätzung einer Person erfasst wird; prägende Faktoren sind die Abstammung, die Gemeinwohlorientierung, die individuelle politische Leistung und die moralische Integrität der Lebensführung, aus denen dann ein selbst erworbener Anspruch auf Gehorsam und Gefolgschaft resultiert. Diese Würde ist untrennbar mit einem Amt verbunden, sie kann nur in einem Amt erworben werden. Diese *dignitas* ist nicht nur Privileg, sondern verpflichtende Norm, die moralische Anforderungen enthält, denen nur mit Mäßigung und Selbstdisziplin genügt werden kann. Die Würde wird somit zum Kernbestandteil der Amtsethik: Die erfolgreiche eigene politische Leistung ist eine zentrale Voraussetzung für den Erwerb der *dignitas*, und erst mit dem entsprechenden Verhalten geht ein

01 Siehe Wilhelm Hennis, *Amtsgedanke und Demokratie*, in: Konrad Hesse/Siegfried Reicke/Ulrich Scheuner (Hrsg.), *Staatsverfassung und Kirchenordnung*. Festgabe für Rudolf Smend zum 80. Geburtstag am 15. Januar 1962, Berlin 1962, S. 55.

02 Siehe etwa Caesar, *De Bello Gallico*. Übersetzt und herausgegeben von Marieluise Deissmann, Stuttgart 1981, S. 328. Zur Begriffsgeschichte Karl Kroeschell, *Amt*, in: Adalbert Erker/Ekkehard Kaufmann (Hrsg.), *Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte*, Band 1, Berlin 1971.

03 Vgl. Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 2002⁵; Niklas Luhmann, *Die Politik der Gesellschaft*, Frankfurt/M. 2002, S. 92.

04 Näher zu einem solchen „gemeineuropäischen Amtsverständnis“ Utz Schliesky, *Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt*, Tübingen 2004, S. 704f.

05 Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) 83, 60 (73) (Ausländerwahlrecht II), 31.10.1990; 93, 37 (68) (Mitbestimmungsgesetz Schleswig-Holstein) 24.5.1995.

06 BVerfGE 93, 37 (68) 24; siehe dazu Schliesky (Anm. 4), S. 257.

07 BVerfGE 93, 37 (70).

08 Vgl. Otto Depenheuer, *Das öffentliche Amt*, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. III, Heidelberg 2005³, Paragraph 36, Rn. 67. Siehe auch Ulrich Hilp, „Den bösen Schein vermeiden“: Zu Ethos und Recht des Amtes in Kirche und Staat, Berlin 2004, S. 104: Im Amt verkörpere sich „das republikanische Ethos des Gemeinwohls“.

09 Wirdi, mittelhochdeutsch *Wirde*, siehe näher Grimm/Grimm, *Deutsches Wörterbuch*, Leipzig 1854–1960, Bd. 30, Sp. 2060ff.

10 Siehe auch Präambel und Art. 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10.12.1948.

persönlicher Achtungsanspruch und Anspruch auf Zuerkennung dieser Würde einher.

Im Mittelalter und in der Neuzeit wird die Amtswürde zunehmend institutionalisiert und durch Insignien, Kleidung, Sitzordnungen oder ähnliches symbolisiert.¹¹ Ein anschauliches Beispiel bietet die Goldene Bulle von 1356, die unter anderem ausführlich die Stellung und Rangordnung der Kurfürsten im Kurkolleg, die Sitz- und Tischordnung bis hin zur Reihenfolge des Einzuges in den Wahlort regelt. Die übermäßige Fokussierung auf derartige äußere Zeichen der Amtswürde führt jedoch dazu, dass es auf das ethische Verhalten immer weniger ankommt und derartige Würdeverkörperungen von den Herrschaftsunterworfenen nicht mehr ernst genommen werden. Der mit der Amtswürde verbundene Geltungs- und Achtungsanspruch kann dann nicht mehr erfüllt werden.

Parallel zum partiellen Verblässen der Amtswürde beginnt der „Siegesszug“ der Menschenwürde: Durch den Personenbegriff der christlichen Ethik wird die Würde verstärkt auf den Menschen bezogen. Die Wurzeln der Menschenwürde sind durch die enge Verbindung der Menschlichkeit (*humanitas*) als Teil der *dignitas* aber bereits in der römischen Antike gelegt, sodass es sich letztlich auch hier um eine Kontinuität der Begriffsgeschichte handelt, bei der sich allerdings nun eine andere Gewichtung zu Lasten der Amtswürde durchsetzt. Von nun an wird mit Blick auf ein Amt weniger über „Amt und Würden“ als vielmehr über „Anmut und Würde“ nachgedacht.¹² Die Entwicklung mündet schließlich in die Menschenwürde im Sinne des Art. 1 Abs. 1 GG, die als der soziale Wert und Achtungsanspruch begriffen wird, der dem Menschen wegen seines Menschseins zukommt.¹³

Der Begriff der Würde besitzt viele Facetten und benötigt immer ein konkretes Bezugsobjekt oder Bezugsobjekt. Als solches ist Würde eine ethische Kategorie, die der Ausfüllung bedarf und von den herrschenden ethischen und moralischen Vorstellungen abhängig ist. „Würde“ kann daher als ein durch Sein oder eigenes Verhalten begründeter und individueller, höchstpersönlicher Geltungs- und Achtungsanspruch verstanden wer-

den, der Ansehen oder gegebenenfalls Rang in der Anschauung anderer ermöglicht.

AMTSWÜRDE

Prägend für Amt und Amtswürde waren die Staatspraxis der römischen Republik und ihre philosophische Fundierung. Dabei gab es klare Vorstellungen von der Rangordnung der Ämter, und in der Regel musste man erst die einzelnen Stationen der Ämterlaufbahn durchlaufen haben, um jeweils würdevoll genug für das nächste Amt und schließlich die Mitgliedschaft im Senat zu sein, dem nur die Besten, die erprobten Männer (*virī probatī*), angehörten.¹⁴ Dabei war in der römischen Vorstellung wichtig, dass nicht das Amt an sich das Ansehen verlieh, sondern die *dignitas* erst durch die Art und Weise der Amtsführung erworben werden konnte, die für Ansehen (*auctoritas*) sorgte. Die mit dem Amt verbundene Würde führte zu Abstufungen im Ansehen, doch der jeweilige Amtsinhaber konnte durch eigene politische und administrative Leistung ein solches Ansehen und eine solche Würde erwerben, die ihn für weitere, höhere Staatsämter qualifizierten. Derartige würdeorientierte Abstufungen nach dem tatsächlichen Wert, der wirklichen Würde des einzelnen Bürgers hielten die Römer für essenziell.¹⁵

Da die germanischen Nachfolgestaaten die römischen Ämter weitestgehend beibehielten, wurden auch die moralischen Inhalte und ethischen Anforderungen übernommen. Historisch und begriffsgeschichtlich sind „Amt“ und „Würde“ nicht zu trennen, zumal das Amt in strikter Relation zu einer konkreten Person steht und vor allem von dieser und ihrem Tun, ihrem durch ethisches Verhalten erworbenen Achtungsanspruch seine Bedeutung erhält, die Herrschaft rechtfertigt. Der Amtsinhaber agiert nicht im luftleeren Raum, sondern dient vor- und aufgegebenen Wertvorstellungen.

Auch im Mittelalter war die Amtswürde ein zentraler Baustein für die Ausübung von Herrschaftsgewalt: Mithilfe der Amtswürde wurde zum einen die erforderliche Distanz zwischen den Inhabern der Herrschaftsgewalt und den Gewaltunterworfenen hergestellt und zum anderen ein ethischer Maßstab für die Akzeptanz der Herrschaft und damit Legitimität der Herrschaftsgewalt ge-

¹¹ Vgl. Gerd Althoff, *Würde*, in: *Lexikon des Mittelalters*, Band IX, München 2002, Sp. 370f.; Barbara Stollberg-Rilinger, *Des Kaisers alte Kleider – Verfassungsgeschichte und Symbolsprache des Alten Reiches*, München 2008, insb. S. 227 ff.

¹² So etwa Friedrich Schiller in seinem Werk „Ueber Anmuth und Würde“ von 1793.

¹³ BVerfGE 87, 209 (228) (Tanz der Teufel), 20.10.1992.

¹⁴ Vgl. Ingmar König, *Der römische Staat*, Stuttgart 2007, S. 58f. sowie S. 85.

¹⁵ Deutlich bei Cicero, *Über den Staat*. Übersetzt von Walther Sontheimer, Stuttgart 1956/1983, I 43.

schaffen.¹⁶ Die ethischen Maßstäbe der Amtswürde waren in den sogenannten Fürstenspiegeln schriftlich fixiert. Die tragende Rolle der Amtswürde für die Herrschaftsausübung zog sich auch in den folgenden Jahrhunderten durch zahlreiche grundlegende staatsrechtliche Schriften; sie findet sich ebenso im „Politischen Testament“ Friedrichs des Großen wie in den „Federalist Papers“.¹⁷

Wohl nicht zuletzt aufgrund der besonderen föderalen Entwicklung der Herrschaftsordnung in Deutschland hat die Amtswürde schon früh eine besondere Bedeutung für die Beamtenschaft als solche erlangt.¹⁸ Zurückgehend auf antike oder mittelalterliche Vorbilder manifestiert sich die Amtswürde bis heute in überkommenen Insignien (etwa der Amtskette des Bürgermeisters), Kleidungen (der Robe des Richters), Traditionen, protokollarischen Sitzordnungen oder Handlungen. Staats- und Amtswürde kommen auch in staatlichen Gebäuden zum Ausdruck, die von der Burg über das Schloss zu den Verwaltungsgebäuden des 19. Jahrhunderts bis hin zu den heutigen Regierungsbauten in Berlin reichen.¹⁹

Die Struktur der Amtswürde ist dabei im Wesentlichen unverändert geblieben – nur die konkreten ethischen Maßstäbe verändern sich mit dem Wandel von Staat und Gesellschaft. Typisch ist bis heute die Sicherstellung der Amtswürde etwa durch eine Rangfolge der Ämter, in denen die Amtsinhaber erprobt und zugleich für die Übernahme höherer oder gar höchster Leitungsposten geschult werden. Bis heute bedeutet die Inhaberschaft eines öffentlichen Amtes keine zusätzliche Möglichkeit freier Entfaltung der Persönlichkeit, sondern die Übernahme einer regelmäßig eidlich bekräftigten Pflicht, die vom Amtsinhaber Disziplin und Altruismus verlangt. Amt und Amtswal-

ter, also die das Amt innehabende natürliche Person, stehen in einem untrennbaren wechselseitigen Verhältnis. Das Amt prägt die Person, aber die Person kann auch das Amt besser oder schlechter ausfüllen und durch die konkrete Amtstätigkeit dem Amt als solchem Würde verleihen.

Die Amtswürde erschöpft sich auch im demokratischen Verfassungsstaat des Grundgesetzes nicht in der alleinigen Gesetzesbindung, sondern greift über positives Recht hinaus, wie allein schon die Verpflichtung der Beamten auf die freiheitlich-demokratische Grundordnung belegt. Nur durch solche jenseits des positiven Rechts liegenden ethischen Grundlagen der Herrschaftsordnung kann Amtsscharisma entstehen, das Max Weber als den Glauben „an die spezifische Begnadung einer sozialen Institution als solche“ bezeichnet hat und das bis heute eine nicht zu unterschätzende Rolle spielt.²⁰ Das über die reine Gesetzesbindung hinausgehende Amtsethos kommt heutzutage vor allem in den nach wie vor abzuleistenden Eiden zum Ausdruck. So enthält die Eidesformel gemäß Art. 56 und Art. 64 Abs. 2 GG gemeinwohlorientierte Pflichten, die ohne ethische Voraussetzungen nicht denk- und konkretisierbar sind und deren Bruch nur mithilfe moralischer und ethischer Maßstäbe beurteilt werden kann.

AMTSWÜRDE IM DEMOKRATISCHEN VERFASSUNGSSTAAT

Welche Bedeutung hat die Amtswürde nun im demokratischen Verfassungsstaat des 21. Jahrhunderts? Die Amtswürde ist eng und untrennbar mit Herrschaftsausübung und Repräsentation verbunden. Das Amt ist als objektiv-rechtliches Bau- und Funktionselement des Staates nach wie vor unverzichtbar; durch den entsprechenden Rang in der Funktionenhierarchie ist es bis heute mit unterschiedlichen Würdeanforderungen und Achtungsansprüchen versehen. Würde kann das Amt als personales Element nur durch das persönliche Verhalten des jeweiligen Amtswalters erlangen; die Amtswürde ist somit das Bindeglied zwischen Amt und Amtswalter. Die jeweilige Zuführung von Würde durch ethisches Verhalten des Amtswalters bestimmt den Umfang des Achtungs- und Geltungsanspruches, der für die Aufrechterhaltung der Amtswürde und der Legitimität der

16 Vgl. Georg Zenkert, *Die Konstitution der Macht*, Tübingen 2004, S. 133 ff.

17 Friedrich der Große, *Das politische Testament von 1752*, Stuttgart 2001, S. 139: „Angesichts der schlechten Erfolge der durchschnittlichen Erziehung der Prinzen souveräner Häuser habe ich mich oft gefragt, welche Wege einzuschlagen seien zur Herausbildung eines Mannes, der würdig ist, anderen zu gebieten.“ Alexander Hamilton et al., *The Federalist No. 76*, ed. Modern Library, S. 495: „The institution of delegated power implies that there is a portion of virtue and honor among mankind, which may be a reasonable foundation of confidence; and experience justifies the theory.“

18 Vgl. Hennis (Anm. 1), S. 62; Weber (Anm. 3), S. 675, hier als „Amtsscharisma“ bezeichnet.

19 Zur Bekleidung als Ausdruck der Amtswürde Depenheuer (Anm. 8), Paragraph 36, Rn. 79 ff.

20 Weber (Anm. 3), S. 675.

Amtsgewalt erforderlich ist. Die Amtswürde ist dann zu verstehen als Inbegriff der vom jeweiligen Amtsinhaber zu erfüllenden moralischen und ethischen Anforderungen an die Art und Weise der Amtsausübung. Dem korrespondiert ein besonderer Achtungs- und Geltungsanspruch des Amtes und der durch das Amt ausgeübten Herrschaftsgewalt im gesellschaftlichen Bereich.²¹ Die Amtswürde verkörpert und fordert ethische und moralische Inhalte, ferner dementsprechende Verhaltensweisen des Amtsinhabers, die über eine bloß formale Rechtsbindung hinausgehen.

Lokalisierung der Amtswürde

Wie für das Amt liegen die verfassungsrechtlichen Wurzeln der Amtswürde erstens im Demokratieprinzip und zweitens im Republikprinzip. Bei der Konkretisierung des Demokratieprinzips hat die Amtswürde eine bislang meist übersehene Funktion. Bekanntlich erfolgt die Verbindung zwischen personeller demokratischer Legitimation und der Ausübung von Staatsgewalt durch das Amt. Ohne natürliche Person als Amtswalter (und deren Beststellungsakt) ist die demokratische Legitimation der konkreten Staatsgewalt nicht herstellbar. Demokratie bedeutet Herrschaft auf Zeit; daher ist es problematisch, wenn nur ein einmaliger Bestellungsvorgang für eine dauerhafte volle demokratische Legitimation ausreichen soll. Vielmehr sind in einer modernen Demokratie zusätzliche Rückkopplungsmöglichkeiten erforderlich, wenn der Staat nicht zu einem rein formalisierten Herrschaftsgebilde verkommen soll.

Die Amtswürde und damit das ethisch-moralische Verhalten des jeweiligen Amtswalters spielen eine bislang vernachlässigte und unterschätzte Rolle für die Akzeptanz der Herrschaftsgewalt und damit für deren Legitimität, wenn man Akzeptanz nach umstrittener, aber zutreffender Auffassung auch als rechtliche Kategorie begreifen will.²² Die Amtswürde erweist sich somit als erforderliches Hilfsmittel für die Rückkopplung zwischen Amtswalter und Herrschaftsunterworfenen, mit dem auch zwischen den Wahlterminen die demokratische Legitimität zu- oder abgespro-

chen werden kann. Die immer wieder vorkommenden Rücktrittsfälle prominenter Amtswalter zeigen, dass die Öffentlichkeit dem „Sünder“ die Amtswürde abspricht und damit die Legitimation drastisch vermindert, bis hin zu solch einem Sinken des Legitimitätsniveaus, das die weitere Ausübung des Amtes nicht mehr gestattet. Inwieweit in einem solchen Kontext politische oder rechtliche Konsequenzen zu ziehen sind, ist eine Frage des einschlägigen Amtsrechts.

Die zweite maßgebliche Wurzel der Amtswürde liegt im Republikprinzip, das nicht auf ein Verbot der Monarchie beschränkt werden darf. Nach hier vertretener Auffassung ist das Republikprinzip auch in einem materiellen Sinne mit Inhalten gefüllt und bedeutsam; ihm ist insbesondere eine Pflicht zur Gemeinwohlorientierung zu entnehmen.²³ Über das im Republikprinzip verankerte Amtsprinzip erfährt dann auch die Amtswürde eine verfassungsrechtliche Absicherung. Ausgangspunkt ist die römische *res publica*, der die deutschen verfassungsrechtlichen Begriffe „Republik“ und „Gemeinwohl“ entsprechen. Die Republik stellt nicht auf den Inhaber der Herrschaftsgewalt, sondern auf das gemeinwohlorientierte Ethos der Herrschaftsausübung ab. So wird die Verpflichtung des Amtes auf das Gemeinwohl deutlich: Die Amtsgewalt besteht nur im Interesse des Gemeinwohls. Der Amtswalter muss seine persönlichen Interessen hinter denen des Amtes und damit des Gemeinwohls zurücktreten lassen. Diese Pflicht macht das Amtsethos aus, definiert die Amtswürde, und reicht weit über die bloße Pflicht zu Beachtung und zum Vollzug von Gesetzen hinaus.

Konkrete Verortungen der Amtswürde im Grundgesetz finden sich im Kontext des Amtes: Einschlägig ist zunächst Art. 33 Abs. 2 GG. Auch wenn im demokratischen Verfassungsstaat des Grundgesetzes, der durch den gleichberechtigten Zugang aller Deutschen zu öffentlichen Ämtern gekennzeichnet ist, auf den ersten Blick kein Raum für Amtswürde-Kriterien zu sein scheint, die ein Bewerber für ein Amt erfüllen muss, so öffnet doch der Begriff der „Eignung“ (im engeren Sinne) die Tür zu derartigen Anforderungen. Unter Eignung im engeren Sinne versteht man alle sonstigen geistigen, körperlichen, psy-

²¹ Dieser Achtungs- und Geltungsanspruch findet im Übrigen eine Konkretisierung im positiv-rechtlichen Ehrensanspruch gemäß Paragraf 45, 196 StGB.

²² Dazu Schliesky (Anm. 4), S. 173 ff.; Thomas Würtenberger, *Zeitgeist und Recht*, Tübingen 1991, S. 206, S. 230.

²³ Vgl. Michael Anderheiden, *Gemeinwohl in Republik und Union*, Tübingen 2006, S. 218 ff.; Konrad Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts*, Heidelberg 1999²⁰, Rn. 121.

chischen und charakterlichen Eigenschaften, die für ein bestimmtes Amt von Bedeutung sind und nicht den Kriterien der Befähigung sowie fachlicher Leistung zuzurechnen sind. Die charakterlichen Eigenschaften, die ein würdeloses Verhalten belegen oder prognostizieren, spielen somit als eignungsausfüllendes Kriterium eine rechtlich relevante Rolle. Zu der Eignung im engeren Sinne zählt etwa auch die Wahrung des Erscheinungsbildes des öffentlichen Dienstes in der Öffentlichkeit. Und auch die innere Einstellung kann als die Eignung bestimmendes Kriterium von Bedeutung sein, wenn sie sich auf die Ausübung des Amtes auswirken kann; maßgeblich ist für alle in Art. 33 Abs. 2 GG genannten Kriterien eine „einzelfallbezogene Würdigung der gesamten Persönlichkeit des Bewerbers“.²⁴ Die zentrale Voraussetzung der Amtswürde, das ethisch-moralische Verhalten des Amtswalters, hat somit einen konkreten verfassungsrechtlichen Bezug in Art. 33 Abs. 2 GG.

Und auch in den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums gemäß Art. 33 Abs. 5 GG findet die Amtswürde Anknüpfungspunkte in der rechtlichen wie politischen Treuepflicht als auch in der Dienstpflicht unter Einsatz der gesamten Persönlichkeit für den Dienstherrn.²⁵ Gerade die Treuepflicht des Beamten gegenüber dem Gemeinwesen stellt eine Konkretisierung des Republikprinzips dar.²⁶

Einen weiteren verfassungsrechtlichen Aufhänger findet die Amtswürde in den Amtseiden des Bundespräsidenten, der Bundeskanzlerin und der Bundesminister gemäß Art. 56 und Art. 64 Abs. 2 GG. Die Eidesformel enthält eine umfassende Gemeinwohlverpflichtung, die zudem auf ethische Voraussetzungen verweist. Mit dem Schwur der Eidesformel geht der jeweilige Amtswalter die moralische Selbstverpflichtung ein, das übertragene Amt nur im Rahmen der Amtsgewalt, gesetzes- und verfassungstreu sowie strikt am Gemeinwohl orientiert, auszuüben. Der Eid begründet eine zusätzliche, außerrechtliche Bindung neben den rechtlich bestehenden Bindungen. Die Ableistung des Amtseides geht zudem regelmäßig mit einem feierlichen Zeremoniell einher, das symbolhaft die Erwartungen der Amtswürde an das künftige Ver-

halten des Vereidigten verdeutlicht. Entsprechende Verpflichtungen zur Eidesleistung sind für die Beamten einfachgesetzlich vorgesehen.²⁷

Bedeutung der Amtswürde

Die Amtswürde ist mehr als nur ein Relikt vergangener Zeiten und hat auch im demokratischen Verfassungsstaat des Grundgesetzes ihren Raum. Die Amtswürde verkörpert und fordert ethische und moralische Inhalte, die über eine bloß formale Rechtsbindung hinausgehen. Schon die Konkretisierung des positiven Rechts mithilfe der Amtsgewalt und durch den Amtswalter benötigt eine „ethische Grundhaltung der Amtswalter“.²⁸

Als Konkretisierung des Demokratieprinzips ist die Amtswürde das notwendige Bindeglied zwischen Amt und Amtswalter beziehungsweise natürlicher Person. Sie dient der Sicherstellung demokratischer Legitimation oder eben auch als Anzeichen für ihren Wegfall zwischen Wahltagen oder nach dem einzigen anfänglichen Beststellungsakt; sie ist insoweit wesentlicher Bestandteil einer modernen repräsentativen Demokratie. Die Amtswürde muss – wie das Amt – in der repräsentativen Demokratie nicht in den Hintergrund treten, sondern kann ihre Bedeutung behalten. Vielmehr dürfte und müsste mit der stärkeren Personalisierung der Demokratie und der Politik die Bedeutung der Amtswürde zunehmen, um die unmittelbare und unbedingte Ausrichtung der Amtswalter auf das Gemeinwohl sicherzustellen.

Dies führt hinüber zur Konkretisierung des Republikprinzips: Die Amtswürde verlangt ethische und moralische Verhaltenspflichten und die Bereitschaft des jeweiligen Amtswalters, die Gemeinwohlorientierung über persönliche Interessen zu stellen. Durch das eigene dienstliche (und außerdienstliche) Verhalten ist das Ansehen des Amtes und des Staates insgesamt zu pflegen und zu mehren. Gerade bei nachlassender Gesetzbindung der Verwaltung bedarf es der Rückkopplung der Amtstätigkeit an Idee und Ethos des öffentlichen Amtes. Dabei ist sicherlich deutlicher als bislang die Quelle der Amtswürde im demokratischen Verfassungsstaat herauszuarbeiten, die im Staat des Grundgesetzes aus dem Treueverhältnis zur staatlich verfassten Allgemeinheit resultiert.

²⁴ BVerfGE 108, 282 (Kopftuch), 24.9.2003.

²⁵ BVerfGE 16, 94 (Wehrmachtspensionäre), 7.5.1963; 76, 256 (316) (Beamtenversorgung), 30.9.1987.

²⁶ Zur Treuepflicht siehe BVerfGE 39, 334 (Extremistenbeschluss), 22.5.1975.

²⁷ Etwa Paragraph 38 Beamtenstatusgesetz; Paragraph 44 Landesbeamtengesetz Landesrecht Schleswig-Holstein.

²⁸ Deppenheuer (Anm. 8), Paragraph 36, Rn. 4.

Einforderung der Amtswürde

Die Amtswürde ist auch kein „zahnloser Tiger“ im Sinne einer außerrechtlichen, lediglich sozialwissenschaftlichen Kategorie, sondern – wie gezeigt – eine verfassungsrechtlich fundierte Kategorie. Dementsprechend gibt es durchaus auch rechtliche Möglichkeiten zur Einforderung der Amtswürde. Da die inhaltlichen Anforderungen der Amtswürde Teil der Kriterien zur Ausfüllung des Begriffes „Eignung“ (im engeren Sinne) gemäß Art. 33 Abs. 2 GG sind, muss die Feststellung fehlender charakterlicher Eigenschaften, unethischen oder unmoralischen Verhaltens zur Verneinung der Eignung und damit zur Nichteinstellung beziehungsweise Nichternennung bei Beamten führen.

Aber auch für die Entlassung oder Entfernung aus dem Dienst ist die Amtswürde bedeutsam, dabei aber jeweils in Abhängigkeit vom jeweiligen Amt genau zu bestimmen. So kann die Amtswürde eine Rolle bei der Präsidentenanklage gemäß Art. 61 GG spielen, auch wenn diese Möglichkeit in der Verfassungsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland noch keine Bedeutung erlangt hat. Das Fehlen der Amtswürde kann auch Gegenstand einer Vertrauensfrage der Bundeskanzlerin sein (Art. 68 GG). Für die Amtswürde nachteilige Verstöße von Ministerinnen und Ministern können ein Grund für die Entlassung gemäß Art. 64 S. 1 GG darstellen. Und auch bei Richtern spielt die Amtswürde eine Rolle: Grobe Pflichtverletzungen, aus denen ein Verlust der Amtswürde resultiert, führen zum Ausscheiden aus dem Amt. Bei Beamten kann entsprechendes unethisches Verhalten ein Dienstvergehen darstellen, das in Verbindung mit dem jeweiligen Disziplinarrecht des Bundes und der Länder disziplinarische Folgen bis hin zur Entfernung aus dem Dienst nach sich ziehen kann. Dabei kommt es nicht nur auf das dienstliche Verhalten, sondern – je nach Umständen – auch auf außerdienstliches Verhalten an.

Paragraf 47 Abs. 1 des Beamtenstatusgesetzes bestimmt, dass ein Verhalten außerhalb des Dienstes nur dann ein Dienstvergehen ist, „wenn es nach den Umständen des Einzelfalles in besonderem Maße geeignet ist, das Vertrauen in einer für ihr Amt bedeutsamen Weise zu beeinträchtigen“. Und auch bei kommunalen Wahlbeamten ist die Abwahl bei unwürdigem Verhalten möglich: Hier kommt es nicht auf konkrete Pflichtverstöße an, sondern das aus Sicht des erforder-

lichen Quorums bejahte unwürdige Verhalten kann das Ausscheiden kommunaler Wahlbeamter bewirken.

Der politische Mechanismus zur Einforderung der Amtswürde ist vielfach erprobt: Unzureichendes Verhalten kann dazu führen, dass ein gewählter Amtsträger nicht wiedergewählt wird oder – durch den Druck der „öffentlichen Meinung“ – zum Rücktritt gezwungen wird. Zahlreiche Beispiele belegen, dass eine mehrheitliche Missbilligung bestimmter Verhaltensweisen im Wege der von den Medien mit gebildeten und transportierten öffentlichen Meinung einen solchen Druck auf den jeweiligen Amtswalter entfaltet, dass trotz eines formal einwandfreien Bestellungs- und Legitimationsaktes die Mindestanforderungen der Amtswürde nicht erfüllt werden, sodass dem jeweiligen Amtswalter nur noch der Rücktritt von seinem Amt bleibt. Die Möglichkeiten des Internets und sozialer Netzwerke verstärken diesen Effekt.

FAZIT

Die „verschüttete“ Amtswürde hat verfassungsrechtliche Wurzeln im Demokratie- und Republikprinzip. Sie ist auch im demokratischen Verfassungsstaat des Grundgesetzes (verfassungs-) rechtlich relevant. Sie wird weiterhin als rechtliche Kategorie benötigt und hat ihren Platz im demokratischen Verfassungsstaat, bedarf allerdings auch ein Stück weit der rechtlichen Rekonstruktion. Die Amtswürde ist die dringend erforderliche inhaltliche Anreicherung des gerade in Demokratie und Republik eher formalen Staatsapparates; sie ist das Bindeglied zwischen Amt und Amtswalter. Zugleich verdeutlicht die Amtswürde die dringend benötigten ethischen und moralischen Maßstäbe in einer zunehmend auf Führungspersönlichkeiten konzentrierten und medial inszenierten Demokratie, die zugleich aufgrund der Komplexität der zu lösenden Aufgaben immer häufiger auf eine strikte Rechtsbindung verzichten will oder muss.

UTZ SCHLIESKY

ist Direktor des Schleswig-Holsteinischen Landtages und außerplanmäßiger Professor für Öffentliches Recht einschließlich Europarecht an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel.
uschliesky@lvstein.uni-kiel.de

VERLEUMDUNGSKAMPAGNEN UND MEDIENSKANDALE

Amtsführung im „postfaktischen Zeitalter“

Niels H. M. Albrecht

Die Welt im 21. Jahrhundert hat sich radikal verändert. Die Voraussage des Medientheoretikers Marshall McLuhan, dass die Welt zum Dorf wird, ist längst Realität.⁰¹ Transaktionen laufen in Sekundenschnelle rund um den gesamten Globus, und die Menschen haben sich über die weltumspannenden Social-Media-Kanäle vernetzt. Der Kampf um die Informationshoheit ist längst entbrannt. Die mächtigsten Unternehmen der Welt sind die Internetkonzerne Google und Facebook, die nichts produzieren, aber alles wissen. Ihre Algorithmen geben den Takt der vernetzten Informationsgesellschaft vor. Viele spüren die umfassende Wucht dieses Veränderungsprozesses, der bei einigen Ängste auslöst.

Die Angst verbreitet sich rasch: Bürgerinnen und Bürger geben sich ihr hin und schaffen Feindbilder mit Behauptungen, die jeder Grundlage entbehren. Politikerinnen und Politiker werden zu „Volksverrättern“ erklärt, und Journalistinnen und Journalisten gehören der „Lügenpresse“ an. Dieser Transformationsprozess und seine Auswirkungen auf die Amtsführung sollen im Folgenden beleuchtet werden. Dabei verdeutlicht ein Blick auf vergangene Medienskandale: Zwar sind Falschmeldungen und Lügen gewiss keine neuen Phänomene; neu aber ist ihre schnelle und cross-mediale Verbreitung.

MEDIALES THEATERSPIEL AUS EMPÖRUNG, ANGST UND RETTUNG

Kommunikation ist nicht nur schneller geworden, sondern auch zunehmend emotionalisiert und zugleich weniger faktenbasiert. Beim Kurznachrichtendienst Twitter, in dem etwa auch US-Präsident Donald Trump seine Informationspolitik betreibt, erlebt man in 140 Zeichen den neuen Erregungszustand. Das Internet ist zur schnellsten Reiz-Reaktions-Maschine geworden.

Anfang der 1980er Jahre sorgte der US-Ingenieur Robert Kahn, der die technologischen Grundlagen für das Internet konzipierte, dafür, dass das amerikanische Verteidigungsministerium rund eine Milliarde Dollar in ein zehnjähriges Forschungsprogramm zur Entwicklung der künstlichen Intelligenz investierte. Er hielt damals fest, dass „die Nation, die das Feld der Informationsverarbeitung dominiert, den Schlüssel zur Weltherrschaft im 21. Jahrhundert besitzen wird.“⁰² Die Auseinandersetzungen zwischen den USA und Russland um die Cyberattacken im US-Wahlkampf 2016 sind bezeichnend für den Kampf um die Informationshoheit.⁰³ Doch der Ton wird auch innerhalb der jeweiligen Länder schärfer: Der demokratisch gewählte US-Präsident Donald Trump erklärte in seiner Rede vor dem Hauptquartier der CIA, er befinde sich „im laufenden Krieg mit den Medien“.⁰⁴

„Krieg ist eine bloße Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln“ lautet ein bekanntes Diktum des preußischen Offiziers Carl von Clausewitz. Nach Clausewitz muss man einen Feind benennen, um die eigenen Reihen zu schließen. Seine Strategeme sahen folgende Instrumente in der Kriegsführung vor: den Überraschungseffekt, das Anfallen von mehreren Seiten her, die Inszenierung eines Kriegstheaters, die Einbeziehung des Volkes sowie die Benutzung großer moralischer Kräfte. Diese Überlegungen mögen alt sein, doch das Schema wird heute noch genutzt – mit neuen technischen Mitteln: Populisten suchen mit ihren Meldungen einen Überraschungseffekt durch eine Provokation oder Falschmeldung zu erzielen, ihre Anhänger nehmen die Nachrichten auf und tragen sie bis zur Empörungswelle durchs Netz. Weil Fehlverhalten und Skandale Empörung und dadurch Aufmerksamkeit versprechen, werden sie zu einem probaten Mittel, Nachrichten zu generieren.

Die Populisten selbst werden zu einem Medienereignis. Sie verweisen auf die Stimmung im Volk, die sie selbst erzeugt haben, und inszenieren sich vor einem Millionenpublikum als Retter des Vaterlandes.

Es stellt sich die Frage, wie dieses Reiz-Reaktions-Schema der Medienlogik durchbrochen werden kann. Die Gesellschaft befindet sich, ganz nach dem Pawlowschen Experiment, bei dem der Glockenton und nicht mehr das Futter den Speichelfluss beim Hund auslöst, in einer Konditionierungsfalle. Der Physiologe Iwan Pawlow fand auch heraus, dass der Speichelfluss beim Hund mit der Zeit zurückging, wenn der Glockenton nicht durch andere Assoziationen an Futter verstärkt wurde. Dies lässt sich auf die beschriebene Informationsspirale übertragen: Die Nachrichten müssen durch Zuspitzung, Gerüchte und Emotionalisierung immer weiter aufgewertet werden. Die Populisten nutzen die dem Pawlowschen Phänomen entsprechende Medienlogik für sich, und Donald Trump ist ihr Meister.

Zum probaten Mittel in der medialen Auseinandersetzung sind die sogenannten Fake News geworden: Quelle und Autorenschaft werden hierbei weder hinterfragt noch überprüft. In „postfaktischen Zeiten“ ist der Wahrheitsgehalt einer Nachricht unwichtig. Die neue Währung in der Aufmerksamkeitsspirale des Netzes ist die Empörung. Der Wahrheitsgehalt bleibt dabei auf der Strecke.

Auch in der Bundesrepublik waren Politikerinnen und Politiker in jüngster Zeit im Fokus von Fake News. So wurde etwa auf Facebook Ende 2016 ein Mord an einer Frau in Freiburg genutzt, um die Bundestagsabgeordnete Renate Künast mit einem frei erfundenen Zitat zu verunglimpfen. Das gefälschte Zitat – „Der traumatisierte Junge [sic] Flüchtling hat zwar getötet, man muss ihm aber jetzt trotzdem helfen“ – machte im Netz umgehend die Runde und löste in der Dis-

kussion um die Flüchtlingspolitik eine Welle der Empörung aus. Als Quelle wurde die „Süddeutsche Zeitung“ genannt.⁰⁵ Renate Künast reagierte rasch und richtig: Sie widerrief das Zitat als „frei erfunden“ und erstattete Anzeige und Strafantrag gegen die Macher der Facebookseite „Widerstand deutscher Patrioten“ sowie gegen unbekannt wegen „übler Nachrede“.

Der Fall Künast verdeutlicht, dass der Reiz in der Medienlogik über der Information steht. Doch Falschaussagen, Verleumdungen und Lügen hat es in der Vergangenheit immer gegeben, und es wird sie auch in der Zukunft geben. Ein Blick in die Geschichte zeigt, dass sich bei großen gesellschaftlichen Umwälzungen immer mediale Diskurse, Entgleisungen und neue Machtstrukturen Bahn brechen. Schon die erste deutsche Demokratie begann mit einem Medienskandal, aus dem eine Verleumdungskampagne der antidemokratischen Kräfte erwuchs.

ALS DIE ERSTE REPUBLIK BADEN GING

Am Tag der Vereidigung des ersten Reichspräsidenten der Weimarer Republik, Friedrich Ebert, veröffentlichte die „Berliner Illustrierte Zeitung“ (BIZ) am 21. August 1919 ein ungewöhnliches Titelfoto: Es zeigte den ersten Demokraten im höchsten Staatsamt und Reichswehrminister Gustav Noske in Badehosen (*Abbildung 1*). Die Fotografie, die als „Badebild“ in die Geschichte einging, schockierte nicht nur die Bevölkerung, sondern hatte auch ungeahnte Folgen für die abgelichteten Personen.⁰⁶

Schon damals kämpften die verschiedenen Verlagshäuser um die Gunst der Leserinnen und Leser. Die Verlage mussten, wenn sie höhere Gewinne machen wollten, durch spektakuläre Geschichten, Fotos oder Skandale ihre Auflagen erhöhen. Der damalige Chefredakteur der BIZ, Kurt Korff, schrieb 1927 über den Umgang mit Fotos: „Nicht die Wichtigkeit des Stoffs entschied über die Auswahl und Annahme von Bildern, sondern allein der Reiz des Bildes selbst.“⁰⁷ So wie im Fall Künast: Der Reiz ist wichtiger als

01 Marshall McLuhan, *Understanding Media*, New York 1964, S. 12 ff.

02 Zit. nach Kai Schlieter, *Wie Algorithmen die Politik verändern*, 25. 1. 2016, www.politik-kommunikation.de/ressorts/artikel/wie-algorithmen-die-politik-veraendern-1247577150.

03 Vgl. Christian Gschwendtner, *Putin soll von Cyberangriff auf US-Demokraten gewusst haben*, 15. 12. 2016, www.sueddeutsche.de/politik/-1.3296490.

04 Zit. nach „Ich bin im Krieg mit den Medien“, 22. 1. 2017, www.zeit.de/politik/2017-01/usa-donald-trump-amtseinfuehrung-besucherzahl-kritik.

05 Siehe Marcel Rosenbach, *Erfundenes Zitat auf Facebook – Künast stellt Strafanzeige*, 10. 12. 2016, www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/a-1125240.html.

06 Vgl. hier und im Folgenden Niels H.M. Albrecht, *Die Macht einer Verleumdungskampagne*, Bremen 2001.

07 Zit. nach Ute Eskildsen, *Fotografie in deutschen Zeitschriften 1924–1933*, Stuttgart 1982 S. 7.

die Information. Schlechte Nachrichten sind gute Nachrichten für die Medien. Und die Veröffentlichung des „Badebildes“ war ein Skandal. Bis dato war die Bevölkerung ausschließlich die Gala-Uniformen von Kaiser Wilhelm II. und seinem Hofstaat gewöhnt. Nun standen die neuen Repräsentanten des Staates ohne Kleider da.

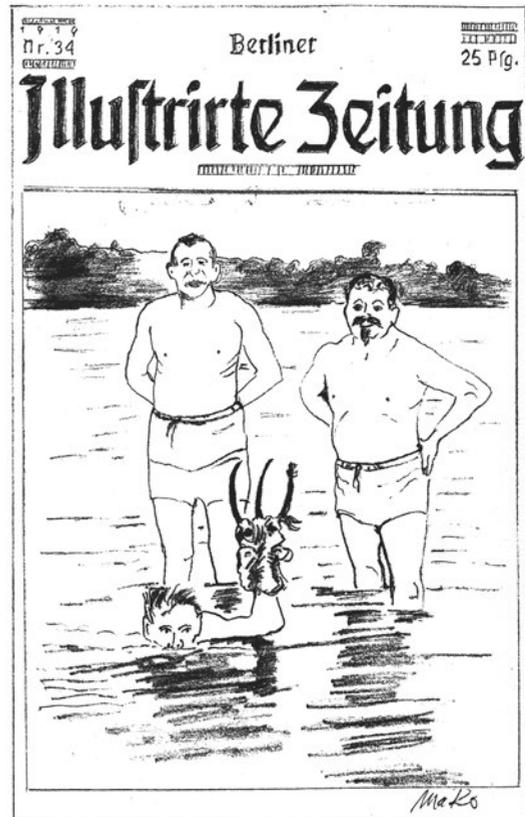
Zu dieser Zeit trugen Männer für gewöhnlich noch Badeanzüge. Die beiden Politiker waren jedoch de facto nackt. Zudem sah die hungern- und leidende Bevölkerung nach dem verlorenen Ersten Weltkrieg einen gut genährten Sozialdemokraten. All das gab Anlass zu Spott und Häme. Es folgten zahllose Verunglimpfungen von Gegnern der Republik. Sie nutzten das Bild für Artikel, Postkarten, Karikaturen und Bücher. Die „Deutsche Tageszeitung“, die das Foto bereits Tage zuvor in einer Beilage veröffentlicht hatte, kommentierte: „Mitte Juli weilten die Herren Reichspräsident Fritz Ebert und Reichswehrminister Noske auch einige Tage im Ostseebade Haffkrug bei Travemünde. In Ausübung ihrer hohen Machtvollkommenheiten dispensierten sie sich von der dort herrschenden Vorschrift, nur im Kostüm zu baden, stellten der Welt ihre ganze Manneschönheit zur Schau und veranlassten in animierter Stimmung die Fixierung der nebenstehend wiedergegebenen Szene auf eine photographische Platte. Nachträglich kamen ihnen doch Bedenken über die Abzüge. Herr Ebert hatte indes die Freundlichkeit, uns eine Kopie zur Verfügung zu stellen, weil er in ihrer Wiedergabe mit Recht eine treffliche Propaganda für das neue Regime und für seine Person erblickt.“⁰⁸ Heute würde man von Fake News sprechen, denn die Nachricht war gelogen.

Der Tathergang war ein anderer gewesen. Der Büroleiter des Reichspräsidenten, Rudolf Nadolny, hielt in seinen Aufzeichnungen fest, dass Ebert und seine Begleiter nach einem Besuch in Hamburg weiter nach Haffkrug gefahren waren, um ein Waisenhaus zu besuchen. Nach der Besichtigung habe jemand angeregt, noch ein Bad in der Ostsee zu nehmen. Während sie badeten, sei der Fotograf noch einmal vorbeigekommen und habe vorgeschlagen, noch ein Bild zu machen.⁰⁹ Alle Personen hätten dem Foto für private Zwecke zugestimmt. Die Herausgabe

⁰⁸ Deutsche Tageszeitung, 9.8.1919, Beilage S. 4.

⁰⁹ Vgl. Rudolf Nadolny, Mein Beitrag. Erinnerungen eines Botschafters, Wiesbaden 1955, S. 133f.

Abbildung 1: „Berliner Illustrierte Zeitung“, Titel der Ausgabe vom 24. August 1919



Quelle: Albrecht & Thron/©MaRo

der Fotoplatte an fremde Dritte sei ausdrücklich untersagt worden. Der Strandfotograf Wilhelm Steffen habe sein Wort gebrochen und das Bild an die Berliner Presse verkauft. Die Klage gegen die Veröffentlichung des Fotos wurde abgewiesen, da man das Bild als Dokument der Zeitgeschichte einstufte.

Das Vertrauen, das Ebert dem Fotografen entgegenbrachte, wurde ihm zum Verhängnis. Die Amtswürde des Reichskanzlers wurde durch ein – nach damaligen moralischen Standards – unangemessenes Verhalten schwer beschädigt. Nach der Veröffentlichung fehlte es ihm an einer klugen Medienstrategie, um den Skandal in den Griff zu bekommen. Stattdessen befeuerte er selbst die Auseinandersetzung um das Foto. Immer wieder verklagte er seine Gegner vor der monarchisch eingestellten Justiz, die im sprichwörtlichen Sinne auf dem rechten Auge blind war. Gegen die Verwendung des Badebildes stellte der Reichspräsident in seiner Amtszeit 173 Strafanträge, mit denen er versuchte, die Würde seines Amtes

und der Demokratie wiederherzustellen. Vergeblich: 1925 verstarb Ebert während seines letzten Strafprozesses.¹⁰

Ebert war während seiner gesamten Amtszeit mit Falschmeldungen konfrontiert. Auch er beschäftigte sich mit der Berichterstattung in der Presse, doch nach der Verantwortung der Medien fragte er nie. Ein Diskurs über die Medienethik hätte der jungen Republik geholfen, denn das „Badebild“ hatte keinen Informations-, sondern ausschließlich einen Sensationsgehalt. Eine andere Badeszene sorgte auch in der jüngeren deutschen Geschichte für Schlagzeilen und ruinierte die Karriere eines Spitzenpolitikers.

POLITIK ALS INSZENIERUNG

Trotz seiner steilen politischen Karriere konnte Rudolf Scharping sein Image als „Sandmännchen“ nie ganz ablegen.¹¹ Seine vermeintliche Langsamkeit, seine einschläfernden und selten mitreißenden Reden sowie sein Erscheinungsbild mit Brille, Bart und Behäbigkeit brachten ihm diesen Spitznamen ein.

Als Verteidigungsminister im ersten Kabinett von Bundeskanzler Gerhard Schröder war er der erste Sozialdemokrat, der den Einsatz von Waffen befahl – im März 1999, als die NATO in den Kosovo-Konflikt eingriff. Aus dem „Sandmännchen“ war in den Medien nun der „Feldherr“ geworden.¹² Doch er wollte mehr: Sein damaliger Berater, Moritz Hunzinger, brachte Wirtschaftsvertreter mit Politikern zusammen, veranstaltete parlamentarische Abende und trat für die Interessen seiner Mandanten bei Regierungsvertretern ein.¹³ Sein Auftrag war der Kontakthandel im Dienste bestimmter Interessen. Hunzinger hatte innerhalb von zwei Jahrzehnten die damals zweitgrößte PR-Beratungsgesellschaft in Deutschland aufgebaut. Über Hundert Mitarbeiter pflegten seine mehr als 60 000 wertvollen Adressen von Prominenten aus Politik und Wirtschaft. Mit seinen Netzwerkgeschäften erzielte er Anfang der 2000er Jahre fast fünf

Millionen Euro Umsatz.¹⁴ Um die Belange von Rudolf Scharping kümmerte er sich persönlich. Hunzinger entwickelte ein umfangreiches PR-Konzept, um den kommunikativen Auftritt des steif wirkenden Ministers zu optimieren. Doch seine Beratung führte nicht zum Reputationsgewinn des Ministers, sondern zum öffentlichen Absturz.

So ließ sich Scharping im August 2001 mit seiner neuen Lebensgefährtin Kristina Pilati, die er bei Hunzingers „Politischem Salon“ kennengelernt hatte, im Pool auf Mallorca für die Titelseite der Publikumszeitschrift „Bunte“ ablichten (*Abbildung 2*).¹⁵ Zeitgleich standen Bundeswehrosoldaten unmittelbar vor dem schwierigen Einsatz in Mazedonien. Die Soldaten mussten ihren Kopf hinhalten, während der Verteidigungsminister mit seiner neuen Freundin im Wasser planschte und nicht bei der Truppe weilte – so der Vorwurf. Dieses Verhalten wurde als unhaltbar angesehen. „Der Spiegel“ machte es zum großen Aufmacher: Scharping war zum liebestollen Bademeister der Nation geworden. Sein Pressestab im Ministerium wusste von nichts. Es war allein Scharpings Initiative.

Vor der Inszenierung im Pool hätte er sich an das Skandalbild seines Parteigenossen aus der Weimarer Republik erinnern und die Wirkung und möglichen Konsequenzen durchdenken sollen. Bis heute ist fraglich, warum der SPD-Minister den Lobbyisten Hunzinger mit CDU-Parteibuch für sein Kommunikationsmanagement beauftragte und welche Rolle dieser wirklich spielte. Scharping wurde zur Belastung, und die Kritik an seiner Amtsführung wegen der Fotos schadete der Regierung und der Partei. Bundeskanzler Schröder entzog ihm das Vertrauen.¹⁶ Anders als Ebert suchte Scharping die Inszenierung und scheiterte daran.

SCHWARMINTELLIGENZ

Gerhard Schröder prägte den Satz: „Zum Regieren brauche ich Bild, BamS und Glotze.“ Einige Jahre später stützte sich Verteidigungsminister

10 Vgl. Albrecht (Anm. 6), S. 369ff.

11 Siehe Bild, Scharping spricht über die Fotos, die sein Image ruinierten, 20. 11. 2013, www.bild.de/politik/-33475318.bild.html.

12 Ebd.

13 Vgl. Rupert Ahrens/Eberhard Knödler-Bunte, Die Affäre Hunzinger. Ein PR-Missverständnis, Berlin 2003 S. 49ff.

14 Vgl. Matthias Gebauer, Verfangen im eigenen Netz. PR-Berater Hunzinger und der Scharping-Fall, 19. 7. 2002, www.spiegel.de/politik/deutschland/-a-205958.html.

15 Vgl. Ahrens/Knödler-Bunte (Anm. 13), S. 53f.

16 Vgl. Der Spiegel, Rauswurf in 50 Sekunden. Schröder feuert Scharping, 18. 7. 2002, www.spiegel.de/politik/deutschland/-a-205828.html.

Abbildung 2: „Bunte“ und „Spiegel“, Titel der Ausgaben vom 23. beziehungsweise 27. August 2001



Quelle: Albrecht & Thron/©MaRo

Karl-Theodor zu Guttenberg in seiner politischen Krise auf die „Weisheit“ des ehemaligen Bundeskanzlers und wählte ebenfalls die „Bild“-Zeitung als strategischen Partner.

Am 16. Februar 2011 berichtete die „Süddeutsche Zeitung“, dass Professor Andreas Fischer-Lescano die Dissertation von zu Guttenberg als „dreistes Plagiat“ bezeichnet habe.¹⁷ Guttenberg entgegnete, die Anfertigung der Arbeit sei seine eigene Leistung gewesen. Bereits einen Tag nach der Veröffentlichung kommentierte der Boulevard-Journalist Franz Josef Wagner in der „Bild“-Zeitung: „Ich flog durchs Abitur und habe nie eine Universität von innen gesehen. Also, ich kann von außen sagen: Macht keinen guten Mann kaputt. Scheiß auf den Doktor.“¹⁸ Zu diesem Zeitpunkt lagen noch keine Untersuchungen zur Dissertation vor. Und trotzdem bezog Wagner klar Stellung: Der Dokortitel war, seiner Auffassung nach, nichts wert.

¹⁷ Siehe Roland Preuß/Tanjev Schultz, Guttenberg soll bei Doktorarbeit abgeschrieben haben, 16.2.2011, www.sueddeutsche.de/politik/-1.1060774.

¹⁸ Post von Wagner, Lieber Dr. zu Guttenberg, www.bild.de/-16015226.bild.html.

Beim Fall Guttenberg kam es zu einer Spaltung innerhalb des Axel Springer Verlags. Die Chefredaktion der „Welt“ vertrat die Auffassung, dass eine Dissertation, besonders für ihre konservative Leserschaft, ein Wert sei, der nicht infrage zu stellen sei. Ganz anders die „Bild“: Der damalige Chefredakteur Kai Diekmann stellte sich hinter zu Guttenberg. Die auflagenstärkste Zeitung wurde zur PR-Abteilung eines Ministers. Währenddessen arbeiteten Unzählige im virtuellen Raum an der Überprüfung der Doktorarbeit. Sie schlossen sich am 17. Februar 2011 auf der Internetplattform „GuttenPlag“ zusammen.¹⁹

Am nächsten Tag kam es in der Bundespressekonferenz zu einem Eklat. Zu Guttenberg stellte sich nicht den kritischen Fragen der Journalisten, sondern gab parallel zu der laufenden Bundespressekonferenz eine Erklärung vor ausgewählten Medienvertretern ab, die vor dem Ministerium gewartet hatten. In dürren Worten betonte der Minister, dass seine Arbeit kein Plagiat sei, aber auch, dass er seinen Dokortitel bis zur Aufklärung der Universität Bayreuth nicht mehr führen werde. Mit seinem Nichterscheinen

¹⁹ Siehe <http://de.guttenplag.wikia.com>.

auf der Bundespressekonferenz brachte er alle Hauptstadt-korrespondenten gegen sich auf. Es herrschte Fassungslosigkeit über das Verhalten des Ministers.²⁰ Den Berliner Journalisten zeigte sich ein neues Bild von zu Guttenberg. Er wurde nun als feige eingeschätzt. Auch sein Pressesprecher Steffen Moritz war völlig handlungsunfähig und konnte in der Bundespressekonferenz keine Erklärung abgeben. Noch während der laufenden Terminankündigungen durch Regierungssprecher Steffen Seibert verließen die Journalisten aus Protest gegen das Verhalten des Ministers geschlossen den Saal. Ein einmaliger Vorgang in der Geschichte der Bundespressekonferenz.

Am 20. Februar 2011, also nur vier Tage nach der Veröffentlichung des Vorwurfs, war eine erdrückende Beweislage im Internet abrufbar: Bei fast 70 Prozent der Dissertation handelte es sich um ein Plagiat. Am 3. April 2011 stand schließlich das Ergebnis von GuttenPlag fest: Auf 371 von 393 Seiten der Doktorarbeit waren Plagiatsfragmente gefunden worden – das sind 94 Prozent aller Seiten. Die Schwarmintelligenz des Internets konnte Fakten präsentieren, während die „Bild“ mit Emotionen argumentierte.

Die Universität Bayreuth bestätigte das GuttenPlag-Ergebnis, und am 1. März 2011 trat zu Guttenberg von seinen politischen Ämtern zurück. „Spiegel Online“ meldete folgerichtig: „Netz besiegt Minister“.²¹ Und tatsächlich markiert die Causa Guttenberg einen Meilenstein im Umgang mit medialen Krisen. Der Minister wurde von unbekanntem Netzaktivisten seines Amtes enthoben. Die frühere Medienlogik von Alt-Bundeskanzler Gerhard Schröder schien nicht mehr zu bestehen.

FAZIT

Amtsführung heißt heute, wie im Fall von Renate Künast, Falschmeldungen zu erkennen und mit Schnelligkeit und Entschlossenheit gegen sie vorzugehen. Doch Schnelligkeit alleine reicht nicht, das belegt der Fall von Friedrich Ebert. Das Scheitern von Rudolf Scharping verdeutlicht, dass ein

Amt anhand von Werten, Würde und Sachverstand zu führen ist und nicht auf PR-Maßnahmen beruhen kann. Die Inszenierung der Politik trieb Karl-Theodor zu Guttenberg zur Perfektion. Zu seiner Zeit war er der beliebteste Politiker der Bundesrepublik, da es ihm gelang, alle Milieus in Deutschland über die unterschiedlichsten Medien gezielt anzusprechen. Seine Öffentlichkeitsarbeit baute auf einem bekannten Muster auf: Der Baron und seine Frau erzählten die Geschichte der Kennedys nach: jung, modern, attraktiv, international, weltgewandt und werteorientiert. Doch zu Guttenberg stürzte über die eigenen Werte, die er nicht einhielt. Er wurde von der Schwarmintelligenz des Internets entzaubert.²²

Das Beispiel zeigt, warum Politiker sich nicht auf die restriktive Unterbindung von Fake News konzentrieren, sondern vielmehr für die Freiheit des Netzes eintreten sollten. Die Aufgabe von Entscheidern aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft im 21. Jahrhundert ist die ethische und sozialverantwortliche Gestaltung der digitalen Transformation unter Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger. Hierfür braucht es ein schlüssiges Konzept, um das beschriebene Reiz-Reaktions-Schema und den Erregungszustand zu beenden.

NIELS H. M. ALBRECHT

ist promovierter Rechts- und Medienwissenschaftler, Geschäftsführer der Albrecht&Thron Beratungsgesellschaft sowie Leiter der Deutschen Akademie für Change- & Krisenmanagement.
albrecht@albrecht-thron.de

²⁰ Vgl. Oliver Lepsius/Reinhard Meyer-Kalkus, *Inszenierung als Beruf. Der Fall Guttenberg*, Berlin 2011, S. 49.

²¹ Christian Stöcker, *Netz besiegt Minister*, 1.3.2011, www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/-a-748358.html.

²² Siehe Niels H. M. Albrecht, *Der EGO-Macher*, Göttingen 2015, S. 236.

Herausgegeben von der
Bundeszentrale für politische Bildung
Adenauerallee 86, 53113 Bonn
Telefon: (0228) 9 95 15-0



Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 24. März 2017

REDAKTION

Lorenz Abu Ayyash (verantwortlich für diese Ausgabe)
Anne-Sophie Friedel
Christina Lotter (Volontärin)
Johannes Piepenbrink
Anne Seibring
apuz@bpb.de
www.bpb.de/apuz
twitter.com/APuZ_bpb

APuZ
Nächste Ausgabe
16-17/2017, 18. April 2017
INFRASTRUKTUR

Newsletter abonnieren: www.bpb.de/apuz-aktuell
Einzelausgaben bestellen: www.bpb.de/shop/apuz

GRAFISCHES KONZEPT

Charlotte Cassel/Meiré und Meiré, Köln

SATZ

le-tex publishing services GmbH, Leipzig

DRUCK

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH, Mörfelden-Walldorf

ABONNEMENT

Aus Politik und Zeitgeschichte wird mit der Wochenzeitung
Das **Parlament** ausgeliefert.
Jahresabonnement 25,80 Euro; ermäßigt 13,80 Euro.
Im Ausland zzgl. Versandkosten.
Frankfurter Societäts-Medien GmbH
c/o InTime Media Services GmbH
fs-medien@intime-media-services.de

Die Veröffentlichungen in Aus Politik und Zeitgeschichte
stellen keine Meinungsäußerung der Herausgeberin dar;
sie dienen der Unterrichtung und Urteilsbildung.

ISSN 0479-611 X



Die Texte dieser Ausgabe stehen unter
einer Creative Commons Lizenz vom Typ
Namensnennung-Nicht Kommerziell-Keine
Bearbeitung 3.0 Deutschland.



APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

www.bpb.de/apuz