

Humanistische Union

«Beamtentum ersetzen durch Beamtenmut»

*Am 12. Mai fand das Symposium Demokratie und Rechtsstaat zu Ehren von Martin Kutscha an der Hochschule für Wirtschaft und Recht (HWR) in Berlin statt. Auf dem Symposium hielt Marianne Egger de Campo, die viele Jahre mit Martin Kutscha zusammengearbeitet hat, die Laudatio. In ihrem Vortrag und im vorliegenden Artikel fordert sie, das Beamtentum durch Beamtenmut zu ergänzen. Ausgehend von ihren persönlichen Erlebnissen mit Martin Kutscha in der HWR entwickelt sie im Geiste Kutschas den Gedanken, dass Beamt*innen nicht einfach nur gefolgsam sein sollten, sondern verfassungstreu und damit auch mutig Grundrechte gegen Widerstände verteidigen. Sie folgert, dass eine solche Ermutigung von Beamt*innen angesichts der risikoaversen Population von Studierenden, die eine Tätigkeit im öffentlichen Dienst anstreben, vor allem in der formativen Phase des Studiums stattfinden muss.*

Im vorliegenden Beitrag bemühe ich mich, den kritischen und widerständigen Geist von Martin Kutscha zu würdigen, indem ich in einem inneren Dialog mit ihm meine soziologische Forschungsarbeit reflektiere. Martin Kutscha war am interdisziplinären Austausch sehr interessiert und unsere Forschungsschwerpunkte berührten sich immer wieder, seinen Anregungen habe ich viel zu verdanken.

Ich beginne mit einem Fundstück aus dem Alltag der digitalen Transformation und deren sozialen Konsequenzen, behandle sodann meine Forschung zu Fragen des Widerstands in Herrschaftssystemen – hierzu habe ich mit Martin Kutscha im Sommer 2019 vor Beginn der Pandemie mehrmals diskutiert. Schließlich will ich in einem Ausblick dazu, was es für uns in der Qualifizierung künftiger Beamtinnen und Beamten zu tun gibt, wiedergeben, was mir Studierende aus dem Bachelor-Studiengang Öffentliche Verwaltungswirtschaft, Jahrgang 2009, im November 2022 erzählten: wie sie Martin Kutscha als Hochschullehrer erlebt haben und wie sie ihn in Erinnerung behalten.

Beamtentum (beziehungsweise Gehorsam) ersetzen durch Beamtenmut?

Schon Jahre vor dem Hype um das Large Language Model ChatGPT verblüffte mich die Künstliche Intelligenz (KI) im Rechtschreibprogramm eines Mail-Client-Programmes mit einem Korrekturvorschlag für einen Begriff, den ich benutzte: Es war der Begriff „Beamtentum“. Dieser war dem Programm nicht bekannt, und so fand es mit probabilistischen Algorithmen, das aus der „Sicht“ der KI nächstliegende Wort, nämlich „Beamtenmut“ (siehe Abb. 1).

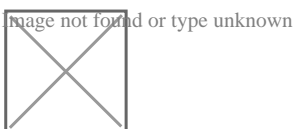


Abb. 1: Vorschlag der KI für das ihr unbekannte Wort „Beamtentum“

Dieses Wort klingt interessant und trifft, was mich in der organisationssoziologischen Forschung und noch mehr in der Lehre beschäftigt: Haben Beamt*innen eine spezifische Form von Mut zu entwickeln? Vielleicht weil es ihre soziale Rolle (beziehungsweise Funktion) im Gefüge des demokratisch verfassten Rechtsstaates verlangt? Woran erkennt man diesen Mut und wozu dient er? Wie fördert man diesen Mut

zum Beispiel im Rahmen der Hochschulausbildung?

Vor dem Hintergrund meines Alltagswissens assoziiere ich Mut nicht mit der Beamtenschaft, denn öffentlich Bedienstete gelten eher als risikoavers. Bei einer Untersuchung von Studierenden an deutschen Hochschulen des öffentlichen Dienstes im Jahr 2012 gaben 97 Prozent der über 400 befragten Studierenden an, dass für sie ein sicherer Arbeitsplatz die wichtigste Berufserwartung darstellt (Schaa et al. 2014: 143).

Bei jungen Menschen, die Beamt*innen werden wollen, haben wir es also mit einer selbstselektierten Gruppe der risikoaversen Arbeitnehmer*innen zu tun. Wir erwarten eher kein Verhalten von ihnen, durch das sie ihren sicheren Arbeitsplatz aufs Spiel setzen würden. So waren wohl in den 1970er und 1980er Jahren das Berufsverbot und der „Radikalenerlass“ auch besonders effektiv, um rebellische Geister einzuschüchtern, die sich aufgrund ihrer demographisch gegebenen größeren Zahl als Teil einer widerständigen und mutigen Jugendbewegung fühlen konnten, die plakativ als die 68er Generation bezeichnet wurde. Mut, vor allem Mut zum Ungehorsam, wurde mittels Berufsverbot von vorneherein aussortiert – damit hat sich Martin Kutscha ausführlich in seiner Dissertation beschäftigt (Kutscha 1979).

Aber nicht erst seit den Jahren des Berufsverbotes gilt die Beamtenschaft als devot und gehorsam. Gehorsam statt Courage unter Beamten ist bereits bei Max Weber angelegt: Er proklamierte als besonderes Berufsethos des Beamten (in Abgrenzung zum Politiker) den Gehorsam, als „[...] die Fähigkeit, wenn – trotz seiner Vorstellungen – die ihm vorgesetzte Behörde auf einem ihm falsch erscheinenden Befehl beharrt, ihn auf Verantwortung des Befehlenden gewissenhaft und genau so auszuführen, als ob er seiner eigenen Überzeugung entspräche: ohne diese im höchsten Sinn sittliche Disziplin und Selbstverleugnung zerfiele der ganze Apparat“ (Weber 1926: 28).

Gehorsam bis zur Selbstverleugnung wird hier als eine Bedingung für das Funktionieren der Bürokratie idealisiert. Eigene Gedanken und Vorstellungen dürfen keine Rolle im Handeln spielen, vielmehr muss – allerdings auf „Verantwortung des Befehlenden“, das heißt des Vorgesetzten – die Weisung oder der Befehl genau befolgt werden.

Diesen Gedanken des Gehorsams betont auch das deutsche Beamtenrecht: Beamt*innen sind zum Gehorsam verpflichtet (§ 35 BeamtStG bzw. § 62 BBG) und weisungsgebunden. Und die Rechtsprechung anerkennt hier auch nicht, dass ein Gewissenskonflikt von dieser Gehorsamspflicht entbinde, wie ihn zum Beispiel ein Briefzusteller geltend gemacht hat, der sich weigerte, eine Postwurfsendung der Scientology-Kirche zuzustellen (BVerwG, 29.06.1999 - 1 D 104/97, BVerw.GE 113, 361). Daneben stellt auch die Verschwiegenheitspflicht (§ 37 BeamtStG bzw. § 67 BBG) einen Maulkorb dar, der sogar das Aussagen als Zeuge vor Gericht an die Bedingung der Genehmigung durch den Dienstherrn knüpft.

Selbstständigkeit oder gar Mut wird hier also nicht vorausgesetzt, ganz im Gegenteil bestehen erhebliche disziplinarrechtliche Risiken, wenn jemand in Verkennung der Rechtmäßigkeit seines Whistleblowing Vorgänge seiner Behörde öffentlich macht, die er für rechtswidrig oder gar verfassungswidrig hält.

So erging es Werner Pätsch, dem „Whistleblower avant la lettre“ (Goschler/Wala 2015: 248) im Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV), als er 1963 seine Bedenken über die Rechtmäßigkeit der Abhörmaßnahmen des BfV veröffentlichte. Nachdem nämlich eine Panne bei einer Abhörmaßnahme auftrat, weil durch Betätigung des falschen Knopfes des Tonbandgeräts dem Abgehörten die Aufnahme seines vorherigen Gespräches abgespielt wurde (die Tasten RECORD und PLAY wurden verwechselt) und der betroffene Bürger Anzeige erstattete, wandte sich Pätsch an den Rechtsanwalt Josef Augstein, den Bruder des SPIEGEL-Herausgebers (Goschler/Wala 2015: 248).

„Zudem berichtete er Augstein von dem ungünstigen Arbeitsklima, das er auf eine Clique früherer Gestapo-, SS- und SD-Leute im Bundesamt zurückführte. Deren Einfluss machte er auch dafür verantwortlich, dass im Amt Methoden angewandt würden, die «eher der NS-Zeit» angemessen seien und seiner Meinung nach gegen Recht und Verfassung verstießen“ (Goschler/Wala 2015: 248).

Schließlich wandte sich Pätsch an die Öffentlichkeit, wurde angeklagt und wegen Verletzung der Amtsverschwiegenheit verurteilt (allerdings des Landesverrats freigesprochen), und er verlor seine Stelle (Bäcker 2015)[1].

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) folgte in der Argumentation dem Bundesgerichtshof und wollte in der als Einzelfall bezeichneten Telefonüberwachung keine Verletzung der „elementare[n] Rechtsprinzipien des freiheitlich-demokratischen Staates“ erkennen oder „die gesamte Tätigkeit des Bundesamts in diesem Bereich“ als grundsätzlich rechtsstaatswidrig bezeichnen (BVerfGE 28, 191, 28.04.1970 - 1 BvR 690/65, S. 203).

Darüber hinaus mutet aber auch der Wortlaut des Verfassungsgerichtsurteils angesichts der von Pätsch kritisierten Infiltrierung des BfV durch ehemalige Nationalsozialisten nahezu zynisch an (Der Spiegel 1963; Goschler/Wala 2015: 248).

Das BVerfG entschied nämlich 1970, „daß der Beamte oder Angestellte, der verfassungswidrige Vorgänge in seiner Behörde zu erkennen glaubt, mit der Rüge und mit Vorschlägen zur Abhilfe zunächst an seine Vorgesetzten herantreten muß, von denen vorausgesetzt werden darf, daß [sic!] sie den Bedenken und Vorschlägen Beachtung schenken“ (BVerfGE 28, 191 (28.04.1970 - 1 BvR 690/65): 204).

1963 war der Präsident des BfV und damit oberster Dienstvorgesetzter von Werner Pätsch der frühere SA-Mann und Staatsanwalt bei Hochverratsprozessen Hubert Schrübbers, der 1972 wegen seiner Mitwirkung in politischen Strafverfahren in der NS-Zeit vom Amt des Präsidenten des BfV zurücktrat (Goschler/Wala 2015: 170/337ff.).

Das Verfassungsgericht erkannte aber weiter, dass der Dienstweg bis zum verantwortlichen Minister zu beschreiten sei, wobei es sich 1963 um den Bundesinnenminister Hermann Höcherl (CSU) handelte, der bereits 1931 der NSDAP beigetreten war, wie wir heute in einer digitalen Ausstellung des Bundesinnenministeriums zur Aufarbeitung der nationalsozialistischen Vergangenheit mit weiteren Details zu seiner Biographie erfahren können (Saß o. J.).

Hieraus lässt sich schließen, dass Beamtenmut erforderlich ist, um im Interesse der freiheitlich demokratischen Grundordnung (fdGO) an die Öffentlichkeit zu gehen, weil der*die Beamt*in (oder im Falle Pätsch der Angestellte im öffentlichen Dienst) letztlich den eigenen Job riskiert, wenn er*sie die Verschwiegenheitspflicht verletzt.

Das moderne deutsche Beamtenrecht enthält aber neben dem Gehorsam gegenüber dem*der Vorgesetzten auch eine Beratungs- und Unterstützungspflicht gemäß § 62 Absatz 1 Satz 1 BBG (bzw. §35 Absatz 1 Satz 1 BeamtStG), wodurch ein „mitdenkender Gehorsam“ und „eine sachgerechte Mitwirkung an der Willensbildung des Dienstherrn verlangt“ wird (Kawik 2015: 246). Doch diese Mitwirkung wird auch den Mut voraussetzen, Einwände vorzutragen und Entscheidungen der Autorität kritisch zu hinterfragen. Beamtenmut wird im deutschen Beamtenrecht vorausgesetzt, aber wurde bisher nicht explizit gefördert und belohnt.

Digitale Transformation

Vor dem Hintergrund dieser Schriften, stellt sich die Frage, wie die KI im Rechtschreibprogramm auf den abwegigen „Gedanken“ kommt, dass „Beamtenmut“ ein wahrscheinlicheres Wort ist als „Beamtentum“.

Man ertappt sich angesichts der Realität des Beamtenrechts dabei, wie so viele Menschen auch, der KI echte Intelligenz zu unterstellen, also die Fähigkeit mehr zu erkennen und zu wissen als dies dem Menschen möglich ist. Vor dieser Hörigkeit gegenüber der digitalen Technik würde Martin Kutscha warnen.

Denn KI macht nur Voraussagen auf Basis von Daten und mithilfe von Wahrscheinlichkeitsmodellen. Darin verbirgt sich oft die Verzerrung aus der sozialen Welt. Martin Kutscha sah immer kritisch, wie sehr sich Menschen auf eine mutmaßlich objektive Technik verlassen, die aber mehr menschliche Fehler hat, als alle annehmen, einfach, weil sie mit Daten trainiert wurde, die zum Beispiel rassistische Vorurteile reproduzieren. Das sah man unter anderem auch an der Gesichtserkennung (Facial Recognition Technology), die am Berliner Bahnhof Südkreuz zum Einsatz kam. Häufig erzeugt KI zur Textgeneration „Bullshit“ im Sinne von Harry G. Frankfurt, also glaubwürdig klingendes, präntiöses Geschwafel, das im schlimmsten Fall falsch ist (Frankfurt 2005). Die Fachwelt spricht bei diesen glaubwürdig klingenden aber falschen Ergebnissen der probabilistischen Text- oder Wortkreationen von „Halluzinationen“ (Sharma 2022; Kreye 2022; Bialonski/Grieger2023).

Lassen wir uns dennoch auf das Gedankenexperiment ein, mit der zufälligen Wortschöpfung „Beamtenmut“ dämmere eine Weiterentwicklung der Grundsätze des Berufsbeamtentums herauf, die der demokratische Rechtsstaat gerade in Zeiten populistischer Angriffe auf ihn nötig hat.

Widerstand im Herrschaftssystem der Bürokratie

Seit 2018 forsche ich über die Konsequenzen, die eine Idee des deutschen Soziologen und Diplomaten Herbert von Borch zu „Obrigkeit und Widerstand“, für unsere gegenwärtigen von Legitimitätskrisen geschüttelten Demokratien hat (von Borch 1954).

Er behauptete bereits 1954, dass es ein Recht oder eigentlich eine Pflicht der Berufsbeamten gäbe, der politischen Autorität Widerstand zu leisten, wenn diese ihre Macht missbraucht. Von Borch begründet dies damit, dass die Bürokratie in modernen Gesellschaften eminent wichtig für das Funktionieren des Staates ist, weshalb sie auch von Diktaturen benutzt wird.

Der historische Kontext zur Entstehung der Ideen von Herbert von Borch war „die deutsche Katastrophe“ (von Borch 1954: vii), also das NS-Regime, in dem die Beamten ja eine zwiespältige Rolle gespielt haben: einerseits wurde konstatiert, dass sie „überwiegend bereitwillige Unterordnung unter die nationalsozialistische Diktatur und die beflissene Ausführung ihrer barbarischen Befehle“ (Wunder 1986: 148) an den Tag legten, andererseits war den Nazis die Behäbigkeit der Bürokratie ein Gräuelpiel, und es gibt zahlreiche Belege, wie sie mit politisch besetzten zusätzlichen Stellen den bürokratischen Apparat aufblähten, um ihre Maßnahmen (vgl. Maßnahmenstaat vs. Normenstaat in „The Dual State“ von Ernst Fraenkel) durchzusetzen (Fraenkel 2010; Herz 1946; Reichardt/Seibel 2011).

Für von Borchs Konzept des Widerstandes gegen die Obrigkeit ist relevant, dass der „Widerstand gegen eine unrechtmäßig gewordene Obrigkeit, gegen die Gewaltherrschaft, gegen sittlich unvertretbare Befehle [...] ja nur ein äußerster Grenzfall eines Vorgangs [ist], der auch innerhalb der Demokratie selbst erfolgen kann [...]“ (von Borch 1954: 11).

Meine Ergebnisse und Fragen bei diesen Forschungen diskutierte ich auch mit Martin Kutscha, der mir im Herbst 2018 mitfühlend schrieb: „o je, da hast Du Dich ja wirklich in das Gestrüpp des (zum Teil immer noch vordemokratischen) deutschen Beamtendienstrechts begeben.“

Ich ging von dem Befund schwedischer Politikwissenschaftler*innen aus, dass eine Autokratisierungswelle weltweit demokratische Gesellschaften erfasst. Das an der Universität Göteborg angesiedelte Institut V-Dem (Varieties of Democracy)^[2] bemühte sich dem punktuellen Befund einer Zunahme an Autokratien in den unterschiedlichsten Teilen der Welt (zum Beispiel Brasilien, Venezuela, Ungarn, Türkei, Russland ...) (Levitsky/Ziblatt 2019) mit einer systematischen empirischen Messung auf den Grund zu gehen: Es erforschte autokratische Episoden in 182 Ländern von 1900 bis 2017, indem es von dem demokratietheoretischen Konzept von Robert Dahl ausging (Lührmann/Lindberg 2019). Dahl beschrieb Demokratisierung als Prozess der Institutionalisierung von Polyarchy, das heißt eine moderne Demokratie braucht demokratisch gewählte Regierungen, freie faire und häufige Wahlen, Meinungsfreiheit und

Pluralismus an Informationsquellen, also auch Zugang zu alternativen Informationen für alle Bürger*innen, und Versammlungsfreiheit (Dahl 2005). Autokratische Episoden sind dann anders als etwa ein Militärputsch, der die Institutionen der Demokratie abrupt ausschaltet, schleichende Erosionsprozesse in Wahldemokratien und sie vollziehen sich in den oben erwähnten Dimensionen von Polyarchy. Die schwedische Studie bestätigt, dass seit 1993 eine Welle der Autokratisierung vormals demokratische Gesellschaften erfasst hat, das heißt, obwohl Wahlen abgehalten werden, gefährden etwa die Medienpolitik oder Verfassungsreformen den politischen Meinungspluralismus und viele kleine Schritte ließen einzelne untersuchte Länder tief in das Spektrum autoritärer Regime schlittern (Lührmann/Lindberg 2019: 1108).

Innerhalb Europas sind wir mit Autokratisierungsepisoden in Ungarn, Polen aber natürlich auch Österreich konfrontiert, sodass für mich naheliegend ist, zu fragen, wer die Gefährdung von Demokratie und Rechtsstaat durch den Machtmissbrauch einer demokratisch gewählten Regierung aufhalten kann. Daher kommt also mein Forschungsinteresse an den mutigen Beamten*innen, denen - ähnlich wie es von Borch nach dem NS-Regime konstatierte - die soziale Funktion der Sicherung der Freiheit übertragen wurde. (von Borch 1955).

Martin Kutscha teilte einige meiner Argumente und kommentierte mein Manuskript engagiert. Er trug auch ein Zitat des Bundesverfassungsgerichts bei, das auf die Relevanz von Beamtenmut in unserer Zeit hindeutet:

„War der Beamte ursprünglich allein dem Regenten verpflichtet, wandelte er sich mit dem veränderten Staatsverständnis vom Fürsten- zum Staatsdiener. Seine Aufgabe war und ist es, Verfassung und Gesetz im Interesse der Bürger auch und gerade gegen die Staatsspitze zu behaupten. (...) Insoweit kann die strikte Bindung an Recht und Gemeinwohl, auf die die historische Ausformung des deutschen Berufsbeamtentums ausgerichtet ist, auch als Funktionsbedingung der Demokratie begriffen werden“ (BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 28. November 2018 - 2 BvL 3/15 - Rn. 30; Hervorhebung hinzugefügt).

Diese Aussagen der Verfassungsrichter*innen aus dem Jahr 2018 klingen schon anders als die sogenannte Stufentheorie im Pätsch-Urteil, die das Veröffentlichende von Bedenken zur Rechtmäßigkeit der Telefonüberwachung des BfV mit Hinweis auf den Dienstweg ausschlossen, selbst wenn dieser nur zu NS-belasteten Vorgesetzten führte. Es scheint, dass die deutsche Demokratie 50 Jahre Reifezeit gebraucht hat, um Höchstgerichte hervorzubringen, die die Beamtenschaft nicht bloß als willfährige und disziplinierte Staatsdiener*innen auffasst, sondern in ihr ein Instrument der Kontrolle von missbrauchter Staatsmacht sieht.

Fallbeispiel Ungarn und USA unter Trump

Zwei Beispiele seien aus einer neueren Studie über die Rolle der Beamtenschaft in einem von der Autokratisierungswelle erfassten Staat herausgegriffen, um die Relevanz der deutschen höchstrichterlichen Feststellung zu unterstreichen, dass das Berufsbeamtentum eine Bedingung für das Funktionieren der Demokratie darstellt.

In Ungarn, einer jungen und nach dem Ende der sozialistischen Diktatur noch wenig gefestigten Demokratie, hatte Viktor Orban auch deshalb leichtes Spiel mit seinen Verfassungsreformen, seiner Politisierung der öffentlichen Verwaltung und seiner Vetternwirtschaft, weil die Beamtenschaft bereits durch eine Reform aus 2006 (unter der sozialistisch-liberalen Regierung von Ferenc Gyurcsány) Einschränkungen ihres Ermessensspielraumes bei der Wahrung des Rechtsstaates hinnehmen musste (Hajnal/Boda 2021: 80f.). Mit dem Sieg von Fidesz 2010, wo Orban eine Zweidrittelmehrheit an Parlamentssitzen errang und somit eine Verfassungsmehrheit hatte, kam es zu „Säuberungsmaßnahmen“ in den obersten vier Ebenen der zentralen Verwaltung. Das Parlament beschloss nämlich 2011 (mit der Verfassungsmehrheit), dass Beamte wegen „mangelnder Loyalität“ entlassen werden können, oder wenn ihre „Wertmaßstäbe nicht mit jenen ihrer Vorgesetzten übereinstimmen“ (Hajnal/Boda 2021: 85). Viele Spitzenbeamten*innen verließen den öffentlichen Dienst (laut Aussage eines interviewten Experten beträgt die jährliche Fluktuation unter den ungarischen Beamten*innen 30 Prozent!), was zu einem enormen Verlust an Expertise führte (Hajnal/Boda 2021: 92). Sie wurden durch Günstlinge der Parteipatronage ersetzt, unabhängig von deren Qualifikation.

Wie die Autoren der Studie zusammenfassten, ist Gehorsam wichtiger als bürokratische, rechtliche, technische oder Policy-Expertise. Dadurch wird eine zentralisierte Befehlsausgabe-Struktur in der Verwaltung geschaffen, die nicht nur die Autorität vormals einflussreicher Spitzenbeamten*innen untergräbt, sondern zu einer regelrechten Feindseligkeit gegenüber Experten*innen führt (Hajnal/Boda 2021: 91).

Die Experten*innenfeindlichkeit ist auch ein prominentes Merkmal in der unter Trump einer Autokratisierungswelle ausgesetzten Gesellschaft, die eine der ältesten Demokratien darstellt: Die USA erlebten zwischen 2017 und 2021 einen Angriff auf die öffentliche Verwaltung, die mit dem Begriff „deep state“ als eine gegen Trump und die seine verschworene Elite in Washington D.C. verunglimpft wurde. Steve Bannon, Berater Trumps und Mitglied des Nationalen Sicherheitsrates, versprach nicht weniger als „deconstruction of the administrative state“ (Moynihan 2021: 160). Die Besonderheit der öffentlichen Verwaltung in den USA besteht in der ausgeprägten Ämterpatronage, die mit jedem Regierungsamtswechsel die etwa 4.000 Positionen der political appointees auswechselt, wobei es daneben die career civil servants, also die nach Qualifikation beschäftigten öffentlich Bediensteten gibt (Moynihan 2021: 156). Ähnlich wie in Ungarn wurde auch in den USA unter Trump der Arbeitnehmer*innenschutz für die Beamten*innen durch Gesetze und vor allem Präsidenten-Erlässe empfindlich eingeschränkt. Die Regierung Trump setzte auf die Zentralisierung von Entscheidungen und stellte career civil servants unliebsamer Behörden auf das Abstellgleis, ordnete Versetzungen in die Provinz an oder hungerte Behörden budgetär aus, die – wie etwa die Umweltbehörde – Trumps Aussagen zum Klimawandel widersprachen (Moynihan 2021: 161). Die Halbwertszeit von Trumps political appointees war kürzer als üblich, was nicht zuletzt auch an ihrem Mangel an Kompetenz lag. Loyalität zu Trump ersetzte jegliche Qualifikation. Schlagendstes Beispiel ist Trumps Schwiegersohn Jared Kushner, der „Experte“ für so unterschiedliche Policy-Gegenstände war wie den extremen Opioid-Konsum in den USA, die diplomatischen Beziehungen zu China und Mexiko, die Strafrechtsreform, Friedensverhandlungen im Nahen Osten, eine COVID-Taskforce und ganz allgemein Verwaltungsreformen, wobei er zu letzteren verlauten ließ, er werde dafür sorgen, dass die Bundesverwaltung „like a great American company“ funktionieren werde. „Our hope is that we can achieve successes and efficiencies for our customers, who are the citizens“ (Parker/Rucker 2017).

Aber der große Unterschied zum vorherigen Beispiel von Ungarn unter Orban besteht neben institutionalisierten Machtbeschränkungen wie der Gewaltenteilung und dem Föderalismus in einer rechtlich abgesicherten Kultur des Whistleblowing im Interesse des Landes. So wurde es fast schon zur Routine, dass hochrangige Beamten*innen den amtierenden Präsidenten öffentlich des Fehlverhaltens und krimineller Handlungen beschuldigten (Moynihan 2021: 152).

Um aber als Whistleblower*in gegen Machtmissbrauch vorzugehen, braucht es in jedem Fall eine gehörige Portion Beamtenmut. Aber nicht nur das – wie wir am eingangs erwähnten Fall Pötsch gesehen haben: auch der Schutz der Whistleblower*innen vor Repressalien ist notwendig, um Beamtenmut zu fördern.

Hinweisgeberschutz – neues Gesetz

Ein im Dezember 2022 im Bundestag beschlossener Gesetzesentwurf zum Schutz von Hinweisgebern, der nach einem Kompromiss im Vermittlungsausschuss im Mai 2023 beschlossen wurde und mit 2. Juli 2023 in Kraft tritt, bietet künftig auch Beamten*innen in Deutschland die Möglichkeit, Meldungen über Rechtsverstöße an interne und externe Meldestellen vorzunehmen sowie die Öffentlichkeit darüber zu informieren (BGBl. 2023 I Nr. 140 vom 02.06.2023). Somit wird die Verschwiegenheitspflicht in allen durch das Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG) betroffenen Fällen für Beamten*innen aufgehoben. Unter Verstößen ist dabei übrigens auch die missbräuchliche Handlung oder Unterlassung zu verstehen, also nicht nur die strafbare oder ordnungswidrige. Das Gesetz stellt die Umsetzung der EU-Richtlinie zum Whistleblowerschutz als nationales Recht dar (Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (ABl. L 305 vom 26.11.2019, S. 17). Neben der Institutionalisierung von Meldekanälen und der rechtlich abgesicherten Preisgabe von Amtsgeheimnissen bietet das Hinweisgeberschutzgesetz auch antidiskriminierungsrechtlichen Schutz vor Repressalien gegen Whistleblower*innen (Colneric/Gerdemann

2020; Gerdemann 2022).

In der rechtswissenschaftlichen Diskussion werden die Bestimmungen des neuen HinSchG als europarechtlich veranlasste Weiterentwicklung der Grundsätze des Berufsbeamtentums betrachtet (Tölle 2022:158). Somit scheinen wir also doch eine Wende weg vom Gehorsam des mit dem Maulkorb des Amtsgeheimnisses beschränkten Beamtentums hin zum Beamtenmut oder zumindest zur Beamtenermutigung zu erleben. (Nur am Rande sei erwähnt, dass ein Werner Pättsch sich auch nicht auf den Hinweisgeberschutz des neuen Gesetzes hätte verlassen dürfen, weil nachrichtendienstliche und die nationale Sicherheit betreffende Angelegenheiten vom Hinweisgeberschutz ausgenommen sind.)

Ermutigung künftiger Beamt*innen

Beamtenermutigung ist angesichts der risikoaversen Population der Studierenden, die eine Tätigkeit im öffentlichen Dienst anstreben, etwas, das offenbar vor allem in der formativen Phase des Studiums stattfinden muss. Martin Kutscha hat sich neben der Forschung mit großem Engagement und Erfolg der Lehre an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin (HWR) gewidmet. Er hat sich ebenso wie ich gefragt, wie wir es schaffen, Studierende in der Entwicklung ihrer Kompetenz zu unterstützen, kritisch zu hinterfragen und selbständig zu denken. Denn Gesetzesnovellen zur Förderung des Beamtenmutes in Form des Whistleblowings zum Aufzeigen von Missständen schaffen zwar gut institutionalisierte Rahmenbedingungen, müssen aber eben von individuellen mutigen Beamt*innen auch genutzt werden.

Und hier schließt sich der Kreis zur eingangs getroffenen Feststellung, dass Studierende oder Anwärter*innen für Posten in der öffentlichen Verwaltung eine selbstselektierte Gruppe darstellen, die keine Prädisposition für den Beamtenmut mitbringt.

In diesem Zusammenhang habe ich ein Planspiel im Masterprogramm MPA (Master Public Administration) entwickelt, das ich nach Heinrich von Kleists Prinz von Homburg benannte. Dieser war eine historische und literarische Figur, die sich dem Befehl seines Kurfürsten widersetzte und gerade durch diese Abweichung von der Order den Sieg in der Schlacht gegen die Schweden herbeiführte (Egger de Campo 2022). Horst Bosetzky, der Soziologe der an der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege (FHVR) lehrte und somit auch Kollege von Martin Kutscha war, hat die Figur des Prinz von Homburg für die Organisationssoziologie nutzbar gemacht, denn auch in Organisationen wird Konformität mit Anweisungen erwartet, auch wenn es vorkommt, dass man Schaden für die Organisation nur abwenden kann, wenn man diesen Anweisungen der Vorgesetzten zuwider handelt (Bosetzky 1973).

Als ich im Herbst 2009 an die HWR Berlin berufen wurde, erzählte mir eine Bibliotheksmitarbeiterin von Bosetzkys Charisma, er war trotz oder wegen seiner unkonventionellen Erscheinung beliebt, schrieb Krimis unter dem Pseudonym -ky und so weiter^[3].

Vor etwa einem halben Jahr traf ich Alumni, die im Jahr 2009 ihr Studium der Öffentlichen Verwaltungswirtschaft begonnen hatten. Auch sie schwärmten vom Charisma ihres Hochschullehrers – Martin Kutscha. Schockiert von der Nachricht seines frühen Todes erzählten sie, wie gut es ihm immer gelungen war, Verfassungsgrundsätze mit sehr anschaulichen praktischen Beispielen zu erklären. Ich bin mir sicher, er hat darauf abgezielt, ihr kritisches Denken zu schulen und ich bin mir sicher, dass er wirklich etwas bewirkt hat und sein Wirken in seinen Studierenden fortlebt.

Dr. Marianne Egger de Campo ist Professorin für Soziologie an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin (HWR). Wichtigste Veröffentlichungen: Giddens, Anthony/Christian Fleck/Marianne Egger de Campo (2009) Soziologie. Nausner & Nausner, Graz und Herausgabe von Lewis S. Coser (2015) Gierige

Institutionen, Suhrkamp Berlin.

Literatur:

Bäcker, Carsten 2015: Whistleblower im Amt. Zwischen Verschwiegenheitspflicht und Verfassungstreue, in: *Die Verwaltung*, Jg. 48, H. 4, 499–523.

Bialonski, Stephan/Grieger, Niklas 2023: Der KI-Chatbot ChatGPT: Eine Herausforderung für die Hochschulen. <https://zenodo.org/record/7533758> (Stand 11.03.2023).

von Borch, Herbert 1954: Obrigkeit und Widerstand. Zur politischen Soziologie des Beamtentums, Tübingen.

von Borch, Herbert 1955: Obrigkeit und Widerstand. Zeitgeschichtliche Gedanken zur „soziologischen Sicherung“ der Freiheit, in: *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte*, Jg. 3, H. 3, S. 297–310.

Bosetzky, Horst 1973: Das „Überleben“ in Großorganisationen und der Prinz-von-Homburg-Effekt, in: *Deutsche Verwaltungspraxis*, Jg. 29, S. 2–5.

Colneric, Ninon/Gerdemann, Simon 2020: Die Umsetzung der Whistleblower-Richtlinie in deutsches Recht: Rechtsfragen und rechtspolitische Überlegungen. Frankfurt am Main, https://www.boeckler.de/fpdf/HBS-007814/p_hsi_schriften_34.pdf.

Dahl, Robert A. 2005: What Political Institutions Does Large-Scale Democracy Require? in: *Political Science Quarterly*, Jg. 120, H. 2, S. 187–197.

Egger de Campo, Marianne 2022. Wie wird man Prinz:essin von Homburg? in: *Verwaltung & Management*, Jg. 28, H. 4, S. 168–178.

Fraenkel, Ernst 2010 [1940]: The dual state: a contribution to the theory of dictatorship. Lawbook exchange ed. Clark, N.J.

Frankfurt, Harry G. 2005: On Bullshit. Princeton.

Gerdemann, Simon 2022: Neuer Entwurf für ein Hinweisgeberschutzgesetz Auf Konfrontationskurs zu EU-Kommission und Koalitionsvertrag, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik*, H. 4, 98–101.

Goschler, Constantin/Wala, Michael 2015: „Keine neue Gestapo“: das Bundesamt für Verfassungsschutz und die NS-Vergangenheit, Reinbek bei Hamburg.

Hajnal, György/Boda, Zsolt 2021: Illiberal Transformation of Government Bureaucracy in a Fragile Democracy: The Case of Hungary, in: Bauer, M. W. et al., (Hrsg.) *Democratic Backsliding and Public Administration*, Cambridge, S. 76–99, https://www.cambridge.org/core/product/identifier/9781009023504%23CN-bp-4/type/book_part (Stand 16.10.2022).

Herz, John H. 1946: German Administration Under the Nazi Regime, in: *The American Political Science Review*, Jg. 40, H. 4, S. 682–702.

Kawik, Michael 2015: Gibt es und braucht es eine Remonstrationspflicht des Beamten? in: *Zeitschrift für Beamtenrecht (ZBR)*

, H. 7–8, S. 243–250.

Kreye, Andrian 2022: Gute Unterhaltung. in: *Süddeutsche Zeitung*.

Kutscha, Martin 1979: Verfassung und „streitbare Demokratie“. Historische und rechtliche Aspekte der Berufsverbote im öffentlichen Dienst, Köln.

Levitsky, Steven/Ziblatt, Daniel 2019: How Democracies Die: What history reveals about our future. New York.

Lührmann, Anna/Lindberg, Staffan I. 2019: A third wave of autocratization is here: what is new about it? In: *Democratization*, Jg. 26, H. 7, S. 1095–1113.

Moynihan, Donald 2021: Populism and the Deep State: The Attack on Public Service Under Trump, in: Bauer, M. W. et al., (Hrsg.) *Democratic Backsliding and Public Administration*, Cambridge, S. 151–177, https://www.cambridge.org/core/product/identifier/9781009023504%23CN-bp-4/type/book_part (Stand 16.10.2022).

Parker, Ashley/Rucker, Philip 2017: Trump taps Kushner to lead a SWAT team to fix government with business ideas, in: *Washington Post*, https://www.washingtonpost.com/politics/trump-taps-kushner-to-lead-a-swat-team-to-fix-government-with-business-ideas/2017/03/26/9714a8b6-1254-11e7-ada0-1489b735b3a3_story.html.

Reichardt, Sven/Seibel, Wolfgang (Hrsg.) 2011: Der prekäre Staat: Herrschen und Verwalten im Nationalsozialismus, Frankfurt /New York.

Saß, Jakob: Biografie Hermann Höcherl 1912-1989. BMI/MDI Umgang mit dem Nationalsozialismus in den beiden deutschen Innenministerien 1949-1970. (Quelle: <https://ausstellung.geschichte-innenministerien.de/biografien/hermann-hoecherl/#!first>).

Schaa, Gabriele et al. 2014: Public Service Motivation von Studierenden an Fachhochschulen für den öffentlichen Dienst, in: *Deutsche Verwaltungspraxis*, Jg. 65, H. 4, S. 138–146.

Sharma, Ax 2022: OpenAI's new ChatGPT bot: 10 dangerous things it's capable of BleepingComputer. <https://www.bleepingcomputer.com/news/technology/openais-new-chatgpt-bot-10-dangerous-things-its-capable-of/>.

Der Spiegel 1963: Absolut sichere Quelle, <https://www.spiegel.de/politik/absolut-sichere-quelle-a-4a06fa89-0002-0001-0000-000046172126>.

Tölle, Antje 2022: Der zweite Hinweisgeberschutzgesetzentwurf und das Beamtenrecht, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik*, Jg. 55, H. 5, S. 156–158.

Weber, Max 1926: Politik als Beruf, Berlin.

Wunder, Bernd 1986: Geschichte der Bürokratie in Deutschland, Frankfurt am Main.

Anmerkungen:

[1] Der Vollständigkeit halber sei hier erwähnt, dass Pätsch nicht verbeamtet war, sondern als Angestellter

im öffentlichen Dienst analogen Verschwiegenheitsregelungen wie im Beamtenrecht unterworfen war.

[2] <https://v-dem.net/>.

[3] <https://www.rowohlt.de/autor/ky-465>.

<https://www.humanistische-union.de/publikationen/vorgaenge/vorg-241/publikation/beamtentum-ersetzen-durch-beamtenmut/>

Abgerufen am: 13.07.2024