

Die Demokratie lebt auch aus dem Amt

Julian Müller und Astrid Séville lassen das Wechselspiel von Versachlichung und Personalisierung erforschen

Die Abstraktion eines Amtes von der Person, die es gerade ausfüllt, ermöglicht Kontinuität von Herrschaft und Distanzierung der Amtsführung von individuellen Eigeninteressen. Moderne Gesellschaften sind stark verwaltungsbedürftig, wie die Politikwissenschaftler Julian Müller und Astrid Séville jetzt in einem Aufsatz („Menschen im Amt. Verletzbarkeit in der politischen Kommunikation der Gegenwart“) in der „Zeitschrift für Soziologie“ (Bd. 54, H. 1, 2025) treffend herausarbeiten. Aber was bedeutet das für ein zeitgemäßes Verständnis von Menschen im Amt, und was sind die Wurzeln einer Amtsidee, die deutlich älter ist als die repräsentative Demokratie? Lässt sich vordemokratisches Institutionendenken demokratisch nutzbar machen? Ein lesenswertes Schwerpunktheft von „Mittelweg 36“, der Zeitschrift des Hamburger Instituts für Sozialforschung (Jg. 34, Heft 3–4, 2025), das Séville und Müller zusammengestellt haben, geht diesen Fragen aus verschiedenen fachlichen Perspektiven nach.

Rechtsstaatliche Stabilität durch Amtsbindung steht in einem Spannungsverhältnis zum demokratischen Gestaltungsanspruch. Das Berufsbeamtentum, das Artikel 33 Absatz 5 des Grundgesetzes gewährleistet, ist mit dem Bundesverfassungsgericht der institutionelle Versuch, als Gegengewicht zum „politischen Kräftespiel eine stabile, gesetzestreue Verwaltung zu sichern“ (so zuletzt 2020 der Zweite Senat zur Richterbesoldung). Nach dem Gericht „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“ (so 2007 der Zweite Senat zur Teilzeitbeschäftigung von Beamten). Im demokratischen Rechtsstaat lässt sich die konkrete Bedeutung von Amtlichkeit, die in weiten Teilen vergesetzlicht ist, nicht einheitlich formulieren, sondern nur funktional differenziert verstehen. Jedes Amt ist anders, die Richter*innen erfüllen andere Funktionen als der Verwaltungsbeamte, die Abgeordnete oder die Minister*innen.

So ist es auf (berechtigte) Kritik gestoßen, dass das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung zu amtlichen Äu-

ßerungsrechten Regierungsmitglieder wie Berufsbeamte behandelt und letztlich ihrer demokratischen Politizität entkleidet. Dass sich Angela Merkel nicht in ihrem Amt als Bundeskanzlerin kritisch zur AfD äußern durfte, wirkte weltfremd und wie frühliberale Rechtsstaatsromantik. Gewiss: Wenn die Regierung über die Opposition alles sagen dürfte, drohten russische Verhältnisse. Wenn sie aber nichts mehr sagen darf, um die Demokratie zu verteidigen, eben irgendwann auch.

Die Amtsidee ist älter als der moderne Staat und daher nicht notwendig etatistisch, obgleich es immer wieder etatistische Vereinnahmungsversuche gab. In der vormodernen „transpersonalen institutionellen Kontinuität“ des Amtes, die Christoph Möllers erläutert, liegt eine der zentralen Abstraktionsleistungen, die eine moderne regelbasierte Ordnung erst ermöglichen. Schon bei Ernst Kantorowicz erscheint der unsterbliche Amtskörper des mittelalterlichen Königs als Vorwegnahme einer modernen Ämterordnung, bei der die Legitimationsquelle historisch kontingent und austauschbar bleibt. Das Amt emanzipiert einen Zuständigkeitskreis von der konkreten Person, die in diesem treuhänderisch tätig wird. Menschliche Schwächen sind dann auszuhalten, weil sie nicht mehr die institutionelle Bedeutung von Herrschaft ausmachen und Fehlleistungen einzelner Amtswalter gegen die Kontrastfolie des erteilten Auftrags sichtbar werden.

Wenn Amtlichkeit zunächst einmal, wie Möllers darlegt, eine Frage stabiler Herrschaftsorganisation und nicht materialer Herrschaftslegitimation ist, bedeutet das nicht, dass Amtlichkeit nicht Instrument sein könnte, um Legitimation durch rechtliche Ermächtigung zu vermitteln und gegen Parteilichkeit, Voreingenommenheit oder Eigennutz zu schützen. Das passt auf die Verwaltung und Rechtsprechung eher als auf politische Gesetzgebung und

Regierung. Die Befangenheitsregeln des Verwaltungsverfahrens- und des Prozessrechts als spezifischer Ausdruck von Amtlichkeit zeigen dies. Es gehört zu den Schwachstellen des deutschen Verfassungsdenkens, das sich vor allem aus Rechtsstaatstraditionen speist, keinen Begriff des politischen Regierens entwickelt zu haben. Eine „Verbeamtung des Amtsbegriffs“ (Möllers) verklärt letztlich das apolitische Verwalten zum Ideal einer wohlgeordneten rechtsstaatlichen Exekutive.

In einer Demokratie wird freilich Herrschaft auf Zeit durch Legitimationsakt stets konkreten Menschen übertragen. Der Amtswalter bleibt unhintergebar körperlich. Die Idee der Amtlichkeit abstrahiert hingegen das Amt zu einem normativen Zurechnungszusammenhang, dessen virtuelle Wirklichkeit eine normative Bedeutungsmatrix bleibt – so wie ein Gesetzblatt nicht Legislativwille ist, sondern ihn nur auf Papier abdrucken kann. Historisch spielte – wie die Historikerin Barbara Stollberg-Rilinger veranschaulicht – die

Körperlichkeit eine viel größere, aber auch durchweg ambivalente Rolle. Zur beinahe sakralen Überhöhung des königlichen Körpers als des Fixpunkts charismatischer Herrschaftskommunikation „unter Anwesenden“ gesellte sich eine radikale Abs-traktion. Etwa wurde Maria Theresia von Österreich nur als Mann zum König von Böhmen und Ungarn gekrönt. Mit dem Bedeutungsverlust der Körperlichkeit in den nachrevolutionären republikanischen Verfassungen, in denen politische Ämter durch Wahl übertragen wurden, waren hingegen – so Stollberg-Rilinger – „Frauen von der Sphäre des Politischen viel effektiver ausgeschlossen, als sie es unter Bedingungen dynastischer Herrschaft je gewesen waren“. Die rationale Abstraktion des Amtes vom Körper beseitigte die Verge-schlechtlichung politischer Ämter also nicht, sondern machte sie nur unsichtbar.

Amtlichkeit ist richtig verstanden keine Absage an Gestaltungsmacht. Das sanitäre Rechtsstaatsmodell, das Amtshandeln auf determinierten Vollzug enger Ermäch-

tigungen reduziert, ist – das zeigt Möllers – ein Sonderpfad des deutschen Liberalismus. Dem entspricht es klischeehaft, die Demokratizität der Verwaltung an einem möglichst exakten Vollzug des demokratischen Gesetzes zu messen. Als allzu grobe Schablone wird dies weder dem demokratischen noch dem rechtsstaatlichen Eigenwert der Verwaltung gerecht. Der Verwaltung werden Gestaltungsmacht und Entscheidungsspielräume gerade auch zu dem Zweck übertragen, dass sie eine demokratisch gesetzte Aufgabe pragmatisch, effektiv und mit grundrechtlicher Rücksichtnahme auf den Einzelfall vollzieht. Amtlichkeit sichert hier die notwendige Distanz zu Eigeninteressen und Akteuren.

Die Ausdifferenzierung von Ämtern war mit einer Professionalisierung verbunden, seit Amtsaufgaben komplexer wurden und höhere Spezialisierung erforderten. Radikalisiert kann dies in eine Epistemisierung des Politischen münden, in eine Überbarrationalisierung, die diejenigen als fremdverwaltet zurücklässt, die nicht mehr mitreden können. Positiv werden hingegen Rationalitätserwartungen an amtliches Handeln stabilisiert, von denen gerade eine Demokratie lebt. Gründet Amtsvertrauen auf Professionalität, müssen Verfahren der Personalauswahl hinreichende Sachlichkeit gewährleisten. Übermäßige Politisierung kann dann toxisch wirken, wie sich zuletzt an den beschämend havarierten Wahlen zum Bundesverfassungsgericht beobachten ließ. Wenn das Torpedieren demokratischer Amtsbesetzung durch Häme, gezielte Diskreditierung und Schmutzkampagnen gleichwohl vereinzelt als Zeichen lebendiger Demokratie gedeutet wird, sollte dies eine Warnung sein, wie schmal der Grad zwischen der Gefühlswelt eines *popular constitutionalism* und dem Flirt mit der Ochlokratie sein kann. Der bisherige Habitus professioneller Sachlichkeit stand der Demokratie besser zu Gesicht.

Gerade weil Demokratie als egalitäre Form der Selbstbestimmung ohne Voluntarismus nicht denkbar wäre, bedarf sie hinreichender Gegengewichte, welche die Unbilden des rohen Mehrheitswillens erträglich machen. Das Amt erfüllt eine Distanzierungsfunktion, nicht obwohl, sondern weil reale Herrschaft nun einmal von Menschen aus Fleisch und Blut gemacht wird. „Womöglich müssen Herrschende heute weniger an ihr Mensch-Sein als an die Funktion von Unpersönlichkeit erinnert werden“, geben Müller und Séville zu bedenken angesichts vermehrter „Angebote persönlicher Nahbarkeit“, die auf schwindendes Institutionenvertrauen reagieren. Das ist richtig. Vielleicht bedarf es aber auch einer Erinnerung der juristischen Gralshüter rechtsstaatlicher Hygiene daran, umgekehrt die Juridifizierung politischer Ämter nicht zu übertreiben.

Wenn es mit Möllers die eigentliche Leistung des Amtsbegriffs ist, „sich von den gesellschaftlichen Erwartungen entkoppeln zu können“, wird auch deutlich, warum es sinnvoll bleibt, staatliche Professorenämter zu schaffen. Dahinter steht die Ratio der Freiheit von Forschung und Lehre, dass „gerade eine von gesellschaftlichen Nützlichkeits- und politischen Zweckmäßigkeitvorstellungen befreite Wissenschaft dem Staat und der Gesellschaft im Ergebnis am besten dient“, wie der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts 1978 zum Hessischen Universitätsgesetz ausführte. Im Amt steckt immer auch ein Stück Autonomisierung, denn die Verpflichtung auf einen Auftrag lässt es graduell zu, gesellschaftlichem Druck durch Verweis auf ein Gemeinwohl – statt auf plumpen Eigennutz – zu widerstehen.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich durch seine vorausschauende Beamtenrechtsjudikatur um die Resilienz des öffentlichen Dienstes im Krisenfall verdient gemacht, lange bevor Szenarien vorstellbar wurden, in denen es darauf ankommen könnte. Ein Blick in die Vereinigten Staaten zeigt, warum das sehr vernünftig ist. Berufsbeamtentum und Amtsbegriff sind Beispiele dafür, wie sich eine Demokratie vordemokratische Artefakte aneignen kann und von gesellschaftlichen Leistungen lebt, die sie nicht erfunden, sondern geerbt hat. KLAUS FERDINAND GÄRDITZ



Für linke Aktivistinnen nicht maßgeschneidert? Die Barette werden unter den Mitgliedern des Vereins der Richter des Bundesverfassungsgerichts vererbt. Sie werden individuell zugeschnitten, damit sie gleich aussehen. Foto Picture Alliance