

Zeppelin Universität

Department Communication and Cultural Management

Lehrstuhl für Soziologie

Prof. Dr. phil. Maren Lehmann

Bachelorarbeit

Entscheidung über Rücktritt als Reformversuch im politischen System

Bearbeitet von:	Lena Schulze-Gabrechten aus Gabrechten
Immatrikulationsnummer:	08200055
Studiengang:	Public Management and Governance
Semester:	Spring 2012
Betreuer:	Prof. Dr. phil. Maren Lehmann
Abgabedatum:	08.05.2012

Abstract

Diese Arbeit setzt sich mit den Bedingungen, Funktionen und Konsequenzen von politischen Bundesminister-Rücktritten in Deutschland auseinander. Das rare Phänomen dieser Demissionen wird literaturbasiert zunächst aus politik- und rechtswissenschaftlicher Sicht erarbeitet. Anhand eines exemplarischen Push- und eines Protest-Rücktritts werden die Bedeutung des Konzepts der ministeriellen Verantwortung respektive die Möglichkeit einer strukturellen Veränderung durch das „voice“ eines Protest-Rücktritts diskutiert. Ein soziologisch-systemtheoretischer Perspektivenwechsel betrachtet Bundesminister-Rücktritte dann unter besonderer Berücksichtigung der organisationalen Referenz des Ministeriums. Die Beobachtung zweiter Ordnung der Differenz von Amt und Person dient dabei als Ausgangspunkt der Analyse. Daraus ergeben sich Gemeinsamkeiten der unterschiedlichen Rücktrittskategorien. Dabei ist der Zeitpunkt der Dekonstruktion des Selbst, die dem Rücktritt anheim ist, der Unterschied, der die Rezeptionen des Protest-Rücktritts als „freiwillig“ und die des Push-Rücktritts als vermiedene Entlassung durch den Bundeskanzler kennzeichnet. Zusammenfassend bietet die Arbeit ein soziologisch systemtheoretisches Verständnis von der Entscheidung über Rücktritt als einen Reformversuch im politischen System an.

I prefer not to.

Bartleby, the Scrivener. Herman Melville.

Als Mitglied muss man es vermeiden, sich durch sich selbst stören zu lassen.

Organisation und Entscheidung. Niklas Luhmann.

Freiwillig abzustiegen ist nicht peinlich, wenn sich die Zuschauer nur überzeugen lassen, dass es freiwillig geschieht; stürzen aber ist bitter, zumal ein Sturz stets vom Beifall der Untenstehenden begleitet wird.

Der Sohn einer Magd. August Strindberg.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	1
1.1. Fragestellung	3
1.2. Theorieauswahl und Methode	5
1.3. Vorgehensweise	7
2. Bundesminister-Rücktritte in Deutschland	7
2.1. Rechtlicher Rahmen	7
2.1.1. Stellung der Bundesminister im politischen System	8
2.1.2. Amtsbeendigungen von Bundesministern	9
2.2. Empirische Erkenntnisse	12
3. Beispiele: Ministerrücktritte unter Schröder I	14
3.1. Das Kabinett Schröder I (14. Wahlperiode)	15
3.2. Ministerrücktritte 1998 – 2002	15
3.2.1. Demission I: Bundesfinanzminister Oskar Lafontaine	17
3.2.2. Demission II: Bundesgesundheitsministerin Andrea Fischer	18
4. „Rücktrittsforschung“: Theoretische Ansätze und Konzepte	20
4.1. Zum Konzept der ministeriellen Verantwortung	21
4.1.1. Staatsrechtliche Einordnung	21
4.1.2. Departmentelle vs. persönliche Verantwortung	25
4.2. Auf der Suche nach einem Rücktrittsmuster	28
4.2.1. Mechanismen der Deselektion	29
4.2.2. Ein Rücktritt mit Folgen?	31
4.3. Zwischenfazit	34
5. Perspektivenwechsel: Systemtheoretische Analyse des Minister-rücktritts	37
5.1. Annahmen der systemtheoretischen Betrachtung	38
5.1.1. Das System der Politik der Gesellschaft	41
5.1.2. Das Ministerium als bürokratische Organisation	44
5.1.3. Die Einheit der Differenz von Amt und Person	46
5.1.3.1. Amt	46
5.1.3.2. Person	51

5.1.3.3. Amt/Person	53
6. Rücktritt in der Staatsorganisation im politischen System	62
6.1. Prekäre Spitze	64
6.2. Die Rücktrittsentscheidung	72
6.3. Vakanz	75
7. Zusammenfassung: Bedingungen, Funktion und Konsequenzen des Rücktritts	79
7.1. Dekonstruktion des Selbst und Amtsanmaßung	82
7.2. Entscheidung über Rücktritt als Reformversuch	84
7.3. Vakanz als „voice“	87
8. Anschlüsse	89
Anhang	91
Literatur- und Quellenverzeichnis	93
Ehrenwörtliche Erklärung	

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Amtsbeendigungen deutscher Bundesminister 1949 – 2008	S. 13
Tabelle 2	Demissionen im Kabinett Schröder (1998-2002)	S. 16

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMinG	Bundesministergesetz
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft
BSE	Bovine Spongiforme Encephalopathie
CDU	Christdemokratische Partei Deutschlands
CSU	Christlich Soziale Union
Die Linke	DIE.LINKE
dpa	Deutsche Presse Agentur
GG	Grundgesetz
GOBundesregierung	Geschäftsordnung der Bundesregierung
Grüne	Bündnis 90/Die Grünen
MdB	Mitglied des Bundestags
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
WASG	Wahlalternative Arbeit und Soziale Gerechtigkeit

1. Einleitung

Der Rücktritt eines Bundesministers¹ ist nie regulär, manchmal unerwartet, aber immer erklärungsbedürftig gegenüber Politik und Öffentlichkeit. Zudem ist er ein rares Phänomen. Im Durchschnitt treten ein bis zwei Bundesminister im Jahr zurück.² Die Entlassung eines Bundesministers und das Verlangen nach ihr durch den Amtsinhaber sind rechtlich zwar jederzeit möglich, allerdings stellt sich ein Rücktritt vermeintlich quer zu den wahldemokratischen Strukturen des politischen Systems. Schließlich sieht ein indirekt³ vom Volk gewählter Repräsentant freiwillig von seinem Amt und seiner Amtsmacht ab, er entlässt sich selbst. Anstatt die vorgesehene und ihm zugetraute Amtsperiode von vier Jahren erfolgreich zu erfüllen, sieht er von einer mächtigen und verantwortungsvollen Position ab.

Der Rücktritt hat also etwas sehr Eigenmächtiges und gleichzeitig Fremdbestimmtes. Auf der einen Seite erklärt ein Minister im Amt ein letztes Mal und mit voller Amtsmacht ausgestattet seinen Rücktritt und trifft damit eine Entscheidung: die der eigenen Amtsaufgabe. Nach politikwissenschaftlichen Erkenntnissen spielen dabei auf der anderen Seite häufig die Positionen und Machtinteressen anderer Akteure, wie die der eigenen Partei oder des Kanzlers, eine Rolle. Oft geschieht die Amtsaufgabe in einem Atemzug mit dem Begriff der Verantwortungsübernahme für ein Amt und viele Rücktrittsforderungen argumentieren mit diesem Konzept. Die kommunizierten und zugeschriebenen Gründe für Rücktritte sind vielfältig. Von Rücktritten aus politischem Protest, wegen Übernahme eines anderen Berufes oder Amtes oder Rücktritten nach persönlicher oder politischer Verantwortungsübernahme für Fehler, Pannen und Skandale wird in den Politikwissenschaften unterschieden. Dabei ist gleichzeitig

¹ In dieser Arbeit wird, wenn Pluralformen (z.B. Studierende) nicht möglich sind, aus Gründen der Lesbarkeit das generische Maskulinum (z.B. Minister) verwendet. Dies schließt die weibliche Form (z.B. Ministerin) jeweils ein.

² Der Eindruck, dass ein Bundesminister-Rücktritt viel häufiger vorkommt, mag der Anzahl der weiteren Rücktritte von hohen politischen Ämtern (Parteivorsitz, Bundespräsident, Fraktionsvorsitzender, Mitglieder der politischen Exekutive auf Landesebene) und deren medialer Verarbeitung geschuldet sein.

³ Der Bundesminister wird über die Wahl des Bundeskanzlers durch das Parlament, das vom Volk gewählt wird, indirekt gewählt.

offensichtlich: Jeder Rücktritt ist ein Einzelfall. Die vorliegende politikwissenschaftliche und juristische Forschung kennt keine Theorie des Rücktritts.

An der folgenden Definition von Demission lässt sich die Komplexität des Begriffs des Rücktritts ansatzweise erkennen. „Demission (von lat. *dimettere* = herabschicken, fallen lasse-n) beschreibt den Rücktritt eines Amtsinhabers vor Ablauf der Amtsperiode“ (Schmidt 2004: 146). Der eigentlich so aktiv klingende Rücktritt, der Schritt zurück eines Akteurs, bedeutet in der übergeordneten Kategorisierung, der Demission, vorzeitig „fallen gelassen“. Ein herabgeschickter Diener⁴ tritt also zurück.

Oskar Lafontaine beispielsweise, der 1999 einen freiwilligen, unerwarteten, viel kommentierten Rücktritt „à la Lafontaine“ (Philipp 2007: 27) vollzogen hat, ist vielleicht doch auch eigentlich fallen gelassen worden von seiner Partei. Seine internationale Finanzpolitik war umstritten, er galt als überfordert und seine Konzepte wurden im Kabinett nicht verabschiedet. Oder hat er sich aus Protest in vollem Gebrauch seiner Macht fallen lassen vom Amt des Finanzministers und damit die Verantwortlichkeit gegenüber seinem Ministerium und den Wählern missachtet? Eindeutig zweideutiger wird es bei einem zweiten Fall: Wird die Gesundheitsministerin Andrea Fischer 2001 eher zurückgetreten, vom Umgang oder Nicht-Umgang ihres Ressorts mit dem BSE-Skandal und fallen gelassen von Partei und Kanzler? Oder wird sie als neue, erste grüne Ministerin aus einem schwarzen Ministerium zurückgestoßen? Aus ihrem „politischen Selbstverständnis“ (dpa-Meldung vom 09. 01. 2001, s. Anhang) und unter Angabe eigener Fehler tritt sie schließlich zurück. Hat sie sich hier unter Wahrnehmung ihrer ministeriellen Verantwortung selbst entlassen?

Neben all den Unterschiedlichkeiten ist den Rücktritten aus einer funktionalen soziologischen Sicht aber vielleicht auch einiges gemein. Beide Demissionen lassen sich als Reformversuch des politischen Systems deuten. Beide

⁴ Wieder hilft die etymologische Einordnung: „Minister (von lat. *minister* = Diener, Helfer und franz. *ministre* = Diener [des Staats], Amt und Person des Leiters eines Ministeriums [...])“ (Schmidt 2004: 452).

Rücktritte fallen in die Zeit der Kanzlerschaft von Gerhard Schröder, der mit der ersten rot-grünen Bundesregierung den zweiten Platz der Rücktrittsrekorde seit 1990⁵ hält. Es liegt die Vermutung nahe, dass diese Periode besonders skandalanfällig war, weil „die Kraft zu Reformen“ (Luhmann 2006: 337) fehlte und deswegen Führungswechsel als Reformversuche inszeniert wurden.

1.1. Fragestellung

In Ermangelung einer „Rücktrittstheorie“ und fehlenden prominenten Abhandlungen zu diesem Phänomen versucht sich diese Arbeit an einer Aufarbeitung juristischer und politikwissenschaftlicher Antworten auf die Frage, warum ein Bundesminister in Deutschland zurücktritt. Dies wird an zwei Beispielfällen illustriert, die in die Kategorie des Push-Rücktritts (Andrea Fischer) und des Protest-Rücktritts (Oskar Lafontaine) fallen (nach Fischer/Kaiser 2011).⁶ Beide Kategorien werden als politisch begründet geführt (vgl. Fischer et al. 2006: 712).

Konkreter wird geklärt werden: Welchen Mechanismen unterliegt der Rücktritt, welche Funktion(en) erfüllt er im politischen System und in welcher Weise kann er – im Sinne des Bovenschen Modells des „exit and voice“ - Konsequenzen haben? Auf die Fälle bezogen: Kann der Protest-Rücktritt von Lafontaine theoretisch etwas innerhalb der Organisation und im politischen System verändern? Welche Rolle spielt das Konzept der ministeriellen Verantwortung beim Rücktritt Fischers? Damit einhergehend wird die Frage geklärt werden, inwiefern ein Rücktritt soziologisch durch die Beobachtung der Einheit der Differenz von Amt und Person und damit in diesem Sinne systemtheoretisch verstanden werden kann.

⁵ Den ersten Platz hält mit zehn Rücktritten (Arbeitsdefinition wird im Folgenden erläutert) das 4. Kabinett Kohl (1990 – 1994) (Deutscher Bundestag 2009a) .

⁶ Ein Push-Rücktritt erfolgt nach „Pannen & Skandalen“, ein Protest-Rücktritt „hat seinen Grund in als unüberwindlich empfundenen politischen Differenzen zwischen dem Minister und der Regierung oder seiner eigenen Partei“ (Fischer/Kaiser 2011: 204).

Arbeitsdefinition

Mit einem Rücktritt ist eine Demission gemeint, die einen Amtsverzicht oder eine Amtsaufgabe darstellt. Damit sind Amtsbeendigungen durch wahl-demokratische Strukturen⁷ und durch eine Aufhebung des öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnisses nicht gemeint. Es ist der aktiv zu verstehende Rück-Tritt eines individuellen Ministers, der in irgendeiner Form von Rücktrittserklärung⁸ als das Verlangen nach Entlassung kommuniziert wird. Ein Rücktritt ist „die vor Ablauf der Amtsperiode durch einseitige Willenserklärung des Amtsinhabers erfolgende Lossagung vom Amt. Im weiteren Sinn auch Bezeichnung für eine gegen den Willen des Amtsinhabers erzwungene Amtsbeendigung [...]“ (Schmidt 2004: 624). Als Rücktritt im weiteren Sinne verstehen wir also auch die Amtsbeendigung, die durch Entlassung vollzogen wird. Der Rücktritt bezieht sich zudem auf ein spezifisches Amt innerhalb einer Organisation, in unserem Fall dem des Bundesministers, der den Organisationen Ministerium und Kabinett - und in unseren Fällen auch: dem Bundestag und einer der regierenden Parteien - angehört. Den Versuch einer juristischen Eingrenzung und politikwissenschaftliche Definitionen, auf denen diese Arbeitsdefinition beruht, werden im Verlauf der Arbeit vorgestellt.

⁷ Um Zweifel auch an dieser Trennlinie zu belegen im Folgenden zur Illustration der Fall des Amtsverzichts von Herta Däubler-Gmelin. Nach einem medial verarbeiteten verbalen Vergleich von George W. Bushs Außenpolitik als amerikanischer Präsident mit der deutschen Außenpolitik unter Hitler ist diese Form von „gewöhnlicher“ Amtsbeendigung bei der damaligen SPD-Justizministerin wohl so der Fall gewesen. Dies geschah vier Tage vor der Bundestagswahl im September 2002. Sie wurde bei der nächsten Kabinettsbildung vom wiedergewählten Kanzler Gerhard Schröder nicht berücksichtigt. Sie kam durch eine Erklärung des Amtsverzichts ihrer Entlassung durch Schröder zuvor. Däubler-Gmelins Verhalten mache sie „untragbar für ein öffentliches Amt“ (vgl. Beucker/Überall 2006: 28 und Philipp 2007: 177 ff.). Da dies aber nur ihre Wiedereinsetzung betraf, wird diese Demission in den vorgestellten Kategorien nicht als Rücktritt geführt. Trotzdem mögen die Mechanismen, die zu ihrem Verzicht geführt haben, denen sehr ähnlich gewesen sein, die im Verlauf der Arbeit vorgestellt werden.

⁸ Damit ist nicht zwangsläufig die übliche Form der Presseerklärung gemeint.

1.2. Theorieauswahl und Methode

"Was wir über unsere Gesellschaft, ja über die Welt, in der wir leben, wissen, wissen wir durch die Massenmedien"⁹ (Luhmann 2004: 9).

Der theoretische Zugang zur Fragestellung erfolgt aus mehreren sozialwissenschaftlichen Disziplinen. Zuerst werden zentrale akteurszentrierte Forschungsthemen und -thesen aus dem Bereich der Vergleichenden Politikwissenschaft und politischen Ökonomie unter Berücksichtigung der staatsrechtlichen Perspektive erarbeitet. In diesen Feldern ist die theoretische und empirische Forschung zu Ministerrücktritten noch in ihren Anfängen und geht dementsprechend explorativ vor. Die Arbeit schließt mit dem Vorschlag einer soziologisch-systemtheoretischen Analyse der Funktion des Rücktritts nach Niklas Luhmann und Dirk Baecker. Dabei bedient sie sich Rückgriffen auf die soziologische Arbeit Max Webers und auf die Interaktionstheorie von Erving Goffman. Diese Perspektive vermag aufzuzeigen, welche Funktion Rücktritten im politischen System gemeinsam ist und ist in der Lage einen organisationstheoretischen Bezug herzustellen.

Die Zusammenfassung des Stands der Forschung in der Arbeit von Fischer (2011) legt über den Begriff der Verantwortung eine Verknüpfung zum Thema nahe. Als organisationstheoretischer Zugang zum Thema wird Luhmanns Beschreibung der Funktion von Verantwortung in formalen Organisationen vorgeschlagen. Im Fazit Fischers wird erneut auf Luhmanns Interpretation Bezug genommen, dieser Ansatz wird aber nicht abschließend verfolgt. Die vorliegende Arbeit versucht Licht in genau diese Lücke zu bringen und unterbreitet Vorschläge zu einer soziologisch-systemtheoretischen Betrachtung mit organisationaler Referenz von Rücktritten. Besonderes Augenmerk wird dabei auf die Rolle der Organisation (Ministerium) im System der Politik gelegt

⁹ Massenmedien, verstanden nach Luhmann, umfassen „alle Einrichtungen der Gesellschaft [...], die sich zur Verbreitung von Kommunikation technischer Mittel der Vervielfältigung bedienen“ (Luhmann 2004: 10). Die Realität der Massenmedien ist im doppelten Sinn vorhanden. Zum einen gibt es die „reale Realität“ der in den Massenmedien „ablaufenden Kommunikationen (vgl. Luhmann 2004: 13). Zum anderen gibt es die Realität, die durch die Massenmedien konstruiert wird oder dafür gehalten wird (vgl. Luhmann 2004: 14).

und damit auf die Organisationstheorie und die politische Soziologie Luhmanns, was sich in der Auswahl der verwendeten Literatur niederschlägt.

Diese literaturbasierte Arbeit analysiert zur Erarbeitung der theoretischen Konzeptionen von Demissionen primär Sekundärquellen. Weiterhin werden Primärquellen (Gesetzestexte) berücksichtigt, um den rechtlichen Rahmen von Demissionen zu beschreiben. Um die vorgestellten Konzepte zu illustrieren sind zwei Rücktrittsrekonstruktionen als Fallstudien mitgeführt. Es handelt sich dabei um zwei Demissionen unter dem Kabinett von Bundeskanzler Schröder¹⁰: die des Bundesminister der Finanzen Oskar Lafontaine und die der Bundesgesundheitsministerin Andrea Fischer.

Um die illustrierenden Fälle zu rekonstruieren, wurde primär auf eine aggregierte Darstellung von Printmedien zurückgegriffen. Die als Sachbuch aufgearbeitete Studie vom Historiker Michael Philipp, die auf Grund ihrer systematischen Vorgehensweise schwerpunktmäßig als Quelle verwendet wird, hat zu politischen Rücktritten in Deutschland von 1950 bis 2007 die Berichterstattung aus den Medien *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, *Frankfurter Rundschau*, *Der Spiegel*, *Süddeutsche Zeitung*, *Der Tagesspiegel*, und *Die Welt* ausgewertet. Für ausgewählte Fälle wurden weitere Medien herangezogen (dazu ausführlich vgl. Philipp 2007: 452). Auch alle anderen nicht ausführlich behandelten Beispiele (die Demissionen von Herta Däubler-Gmelin und Karl-Heinz Funke) fußen auf derselben Vorgehensweise der Quellenherkunft und –interpretation. Als Ergänzung sind die verfügbaren dpa-Meldungen zu den jeweiligen Rücktrittserklärungen verwendet worden, die im Anhang zu finden sind.

Den Angaben zu den Personen liegen zudem die Lebensläufe auf der jeweiligen Homepage der Politiker zu Grunde. Nachgewiesen werden bei den Personenbeschreibungen innerhalb der Fallstudien und den Rücktrittsrekonstruktionen nur wörtliche Zitate.

¹⁰ Ab hier: Schröder I (analog zu der so verwendeten Abkürzung in politikwissenschaftlicher Literatur).

1.3. Vorgehensweise

Nach einer Darstellung des (verfassungs)rechtlichen Rahmens für Ministerrücktritte wird empirisch in das Phänomen der Ministerrücktritte in Deutschland eingeführt. Anschließend erfolgt eine knappe Vorstellung der konkreten Fälle mit einer Einordnung in den jeweiligen politischen Kontext.

In einem weiteren Schritt befassen wir uns mit dem Stand der Literatur und Forschung aus staatswissenschaftlicher und politikwissenschaftlicher Sicht. Dabei laufen die Fälle als Illustrationsmaterial mit. Abschließend wird ein Perspektivenwechsel vorzogen, der die beiden Fälle, aber insbesondere die Figur des Rücktritts von einem politischen Spitzenamt aus soziologisch-systemtheoretischer Sicht vorstellt. Die Zusammenfassung arbeitet zentrale Ansätze des Perspektivenwechsels heraus und schließt mit einem Ausblick.

2. Bundesminister-Rücktritte in Deutschland

Das Ministeramt auf Bundesebene ist ein Amt von Verfassungsrang. In der Presse und auch in der Politikwissenschaft wird diesen staatstragenden Ämtern eine besondere Rolle und Verantwortung zugeschrieben und ein Rücktritt von einer solchen Position findet immer besonderes mediales Echo (Dewan/Dodwiding 2005: 47).

2.1. Rechtlicher Rahmen

Deutschland ist ein republikanisches parlamentarisches System mit Kanzlerdominanz (vgl. Schmidt 2007: 269) und einem Mehrparteiensystem. Weitere wichtige strukturelle Prinzipien sind das Ressortprinzip und das Kabinettsprinzip. Im Folgenden soll nun die Stellung der Bundesminister im politischen System und die rechtlichen Bedingungen seiner Amtsbeendigung illustriert werden.

2.1.1. Stellung der Bundesminister im politischen System

„Im parlamentarischen Regierungssystem haben Minister eine dreifache Funktion: Sie sind Regierungsmitglied, Ressortchef und Repräsentant“ (Schmidt 2004: 452) Die Bundesminister werden auf Vorschlag des vom Bundestag gewählten Bundeskanzlers vom Bundespräsidenten ernannt und entlassen (Vgl. Art. 64 GG). Allerdings: „Die Auslösekompetenz liegt *de jure* [...] beim Staatsoberhaupt, politisch beim Regierungschef“ (Fischer 2011: 20). Mit dem Vorschlag des Bundeskanzlers ist also die Entlassung durch den Bundespräsidenten sicher. Laut Fischer/Kaiser (2011) sei der Bundespräsident dem Grundsatz nach verpflichtet, die vom Bundeskanzler vorgeschlagene Person zu ernennen bzw. zu entlassen. Dies wird von Fischer/Kaiser (2011: 194) weiter präzisiert: „ [...] die *de jure* nahezu uneingeschränkte Entscheidungsmacht des Bundeskanzlers“ wird „*de facto* durch zahlreiche Beschränkungen eingehegt“. ¹¹ Im Bezug auf die Ernennung von Ministern ist hier die übliche Portfolioallokation zu nennen, bei der Entlassung von Ministern beispielsweise die Beratung mit dem Koalitionspartner darüber, sollte der betreffende Minister aus der Koalitionspartei stammen. ¹²

Sowohl die Tätigkeit des Ministers als auch die des Bundeskanzlers sind nicht an ein Bundestagsmandat gebunden, es können also auch Nicht-Parlamentarier einen Ministerposten bekleiden. So waren beispielsweise im ersten Kabinett Schröder fünf seiner 14 Minister ohne Bundestagsmandat (Derlien 2001: 42). An dieser Stelle sollen nun nicht ausführliche Rahmenbedingungen der Amtsaufnahme, sondern zuerst die formalrechtlichen Bedingungen der Amtsbeendigung geklärt werden.

¹¹ Die inkonsistente Bezeichnung der Autoren in ihren unterschiedlichen Texten (*de jure/de facto*) ergibt sich aus dem jeweiligen Kontext.

¹² Mehr zu strukturellen und empirisch nachgewiesenen Deselektionsmechanismen findet sich in Kapitel 4.2.1.

2.1.2. Amtsbeendigungen von Bundesministern

Die Beendigung des öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnisses, in dem die Minister nach § 1 BMinG mit dem Bund stehen, ist in § 9 BMinG geregelt.

„(1) Das Amtsverhältnis der Mitglieder der Bundesregierung endet

1. mit der Entlassung des Bundeskanzlers, wenn der Bundestag ihm nach Artikel 67 des Grundgesetzes das Mißtrauen ausgesprochen hat,
2. mit dem Zusammentritt eines neuen Bundestages,
3. mit jeder anderen Erledigung des Amtes des Bundeskanzlers.

(2) Das Amtsverhältnis der einzelnen Bundesminister endet außerdem mit ihrer Entlassung. 2 Die Bundesminister können jederzeit entlassen werden und ihre Entlassung jederzeit verlangen.“ (§9 BMinG)

Die Beendigung des Amtsverhältnisses eines Bundesminister kann in Abhängigkeit des Amtsverhältnisses des Bundeskanzlers und des Zusammentretens eines neuen Bundetags¹³ also allgemein: in Abhängigkeit von wahldemokratischen Strukturen erfolgen. Blondel beispielsweise nennt diese Art von Amtsbeendigung „automatic resignation“ (Blondel 1991: 157). Diese Möglichkeiten der Demission betreffen zwar die einzelnen Minister, sie betreffen sie aber als Kollektiv der Bundesregierung in Abhängigkeit der Betroffenheit des Parlaments oder des Bundeskanzlers ohne die Möglichkeit, nicht das Amt aufzugeben. In dieser Arbeit liegt der Fokus auf dem Rücktritt des Einzelnen mit Betonung auf der Person, der seine Entlassung verlangt oder entlassen wird und sein Amt aufgibt, weswegen die Regelungen in Absatz 1 für diesen Zweck von der Analyse ausgeschlossen werden. Es ist dabei nicht ausgeschlossen, dass vielleicht ähnliche Mechanismen zum Kabinettswechsel führen wie zum individuellen Rücktritt, dies soll hier aber nicht weiter von Interesse sein. Interessant für das hier verfolgte Verständnis eines Rücktritts als Art der Amtsbeendigung ist also Absatz 2 des Gesetzes. Die Entlassung ist der formale Ausschluss des Ministers von seinem Amt und diese kann durch den Minister verlangt oder durch den Bundespräsidenten auf Verlangen des Bundeskanzlers erfolgen. Weitere Bedingungen für eine Entlassung sind nicht

¹³ Die reguläre Amtszeit einer Bundesregierung beträgt, bestimmt durch die Wahlperiode des Bundestags, nach Art. 39 Abs. 1 GG vier Jahre.

angegeben. Sie kann jederzeit stattfinden. Damit ist auch klar, dass der Nicht-Rücktritt die ständige Entscheidung der Beteiligten im politischen System ist.

In anderen europäischen politischen Systemen bzw. auf deutscher Landesebene besitzt zudem das Parlament das Recht, einzelne Minister zu entlassen. Verfassungsrechtlich sind die Bundesminister in Deutschland hingegen nicht dem Parlament verantwortlich. Anders als gegenüber dem Bundeskanzler (konstruktives Misstrauensvotum nach Art. 67 GG) besitzt der Bundestag keine direkte Möglichkeit, den Minister des Amtes zu entheben. Unterhalb dieses Instruments aber gibt es Möglichkeiten wie beispielsweise Anfragen zu Themenfeldern aus dem betreffenden Ministerium, „die Verantwortlichkeit des Ministers für seinen Geschäftsbereich mit Leben zu erfüllen“ (Mehde 2001: 14). Darüber hinaus werden aus dem Parlament namentlich gerichtete Missbilligungs- und Entlassungsanträge¹⁴ gegenüber Bundesministern gestellt, deren Zulässigkeit zwar umstritten ist, die jedoch rege genutzt werden. Diese Anträge hätten allerdings auch bei Annahme keine rechtlich zwingende Wirkung (vgl. Deutscher Bundestag 2010b).

Des Weiteren kann auch noch eine Kabinetts- oder Ressortumbildung durch den Bundeskanzler zu einer Amtsbeendigung führen. Insofern dem Amtsträger im Zuge dessen kein anderes Ressort zugewiesen wird, fällt diese Art der Amtsbeendigung als Entlassung in die erarbeitete Rücktrittskategorie. Besetzt die Person nach Amtsbeendigung sofort ein anderes Ministeramt, handelt es sich formal um eine Ernennung durch den Bundeskanzler. Dass dazu vom vorherigen Amt entlassen wurde, erfährt meistens keine Betonung. Der Wechsel von der damaligen Bundesministerin für Familie, Frauen, und Jugend Ursula von der Leyen (CDU) zum Ressort Arbeit und Soziales am 30.11.2009, nach dem Franz Josef Jung von diesem entlassen wurde, hat die Beendigung ihres ersten Ministeramtes zwingend zur Voraussetzung, an dieses schließt

¹⁴ Zum Beispiel hatte ein Missbilligungsantrag der FDP vom 18.3.1999 gegenüber dem Bundesminister der Finanzen, Oskar Lafontaine, folgenden Titel: „Antrag betr. Missbilligung des Verhaltens des Bundesministers und Stopp der Steuergesetze und des 630-Mark-Gesetzes im Bundesrat“. Es wurde nach Abstimmung im Parlament abgelehnt, diesen auf die Tagesordnung zu setzen (vgl. Deutscher Bundestag 2010b).

aber nahtlos ein Amt gleicher bzw. höherer Machtfülle im gleichen Kabinett an. Allerdings könnten manche dieser Ernennungen zu politischen Ämtern (vorzugsweise außerhalb des Kabinetts) als Rücktritte verstanden werden, da der Amtsträger von seinem Bundesministeramt zurücktritt, um ein anderes anzunehmen.

Als ein Beispiel wäre hier Bodo Hombachs (SPD) Demission vom Amt des Bundesministers für besondere Aufgaben 1999 zu nennen, der zum EU-Koordinator für den Balkan-Stabilitätspakt ernannt wurde. „Von Teilen der Partei, insbesondere dem linken Flügel, verantwortlich gemacht für erhebliche Koordinierungsmängel innerhalb der Regierung und verstrickt in eine „Hausbau-Affäre“, übernahm Schröders „bester Mann“ [Gerhard Schröder, zitiert in: Hombach verlässt das Bonner Kanzleramt, Süddeutsche Zeitung, vom 25. Juni 1999, S. 1]“ (Fischer/Kaiser 2011: 206) den Posten eines EU-Sonderkoordinators.

Zusammenfassend zeichnet sich folgendes Bild: Die Demission¹⁵ des Bundesministers ist weder verfassungsrechtlich noch im Bundesministergesetz explizit erwähnt, wird aber über den Begriff der Entlassung grundsätzlich geregelt. Die Amtsentlassung beschreibt die nicht durch wahldemokratische Strukturen und die grundsätzliche Beendigung des öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnisses geregelten Amtsbeendigungen. Die Entlassung eines Bundesministers von seiner Position nach §9 BMinG sieht „jederzeit“ die Möglichkeit einer solchen auf Verlangen des Amtsinhabers oder des Bundeskanzlers vor. Die Arbeitsdefinition von Rücktritt¹⁶ umfasst also eine Amtsbeendigung durch Entlassung nach § 9 BminG und entspricht damit ebenso der eingangs gewählten Definition. Dabei ist für diese Auffassung, im Fall des Verlangen nach Entlassung, zweitrangig, in welcher Form das Rücktrittsgesuch eingereicht wurde, wichtig ist, dass es gegenüber dem

¹⁵ Die Amtsaufgabe des Bundesministers hat als solche keine Auswirkungen auf ein etwaiges Bundestagsmandat. Trotz eines Rücktritts bleiben also viele Politiker MdB und bekleiden zudem andere politische Funktionen (innerhalb der Partei beispielsweise).

¹⁶ Ausgeschlossen ist hierbei auch die Amtsbeendigung durch den Tod oder schwere Krankheit des Amtsinhabers.

Bundeskanzler kommuniziert wurde. Im weiteren Verlauf der Arbeit wird dieses Verständnis von Rücktritt synonym zu „Demission“ und „Amtsaufgabe“ verwendet. Die beiden illustrierenden Fälle (Lafontaine und Fischer) sind klassische Rücktritte nach dieser Definition und sind es auch nach allen anderen hier erwähnten empirischen und theoretischen Auffassungen. Beide haben ihre Entlassung beim Bundeskanzler verlangt und sind vom Bundespräsidenten entlassen worden.

Nachdem der formale Rahmen, unter dem ein Rücktritt zu verstehen ist, behandelt worden ist, wenden wir uns nun der Häufigkeit und der Gestalt des Phänomens zu.

2.2. Empirische Erkenntnisse

Wie eingangs erwähnt, handelt es sich beim Bundesminister-Rücktritt um ein seltenes Phänomen. Der Rücktrittsdefinition von Fischer/Kaiser (2011) zu Folge ergibt sich folgender empirischer Überblick zu Amtsbeendigungen deutscher Bundesminister 1949 – 2008. Die Typologie von Fischer/Kaiser scheint dabei für bundesdeutsche Ministerrücktritte *state of the art* zu sein, gleichzeitig ist klar, dass jede Typologie nur ein Versuch sein kann (Fischer/Kaiser 2011: 203). Die Gründe für einen Rücktritt können sowohl „mixed“ (Blondel 1991: 158) sein, als auch durch den Zurücktretenden selbst oder andere Kommunikationen irreführend dargestellt.: „of course, resignations are not always what they seem“ (Marshall (1989: 127), zit. nach Fischer/Kaiser).

Bei all den Versuchen, Rücktrittsmuster zu finden und zu erklären ist vor allem folgendes Ergebnis interessant: Nicht jede mediale Rücktrittsdebatte führt zu einem Rücktritt, und man kann zudem nicht an Hand eines bestimmten Rücktrittsgrundes¹⁷ einen Rücktritt voraussagen. Allerhöchstens kann man

¹⁷ Sie teilen diese Gründe in zwei Oberkategorien: politische Gründe (persönlicher oder departmenteller Fehler, politischer Widerspruch mit Ministerialpolitik (insbes. durch Opposition) und außerpolitische Gründe (persönliche Bereicherung, Bevorzugen einer dritten Partei, Diverses (bspw. verbale Entgleisungen). Alle diese Gründe könnten zu Push-Rücktritten führen (Fischer et al. 2006: 712).

versuchen, für bestimmte Rücktrittsgründe Wahrscheinlichkeiten (ex-post) zu bestimmen. Für die Kategorie der Push-Ergebnisse zeigt die Untersuchung, dass in 25 % der Fälle einer Push-Rücktrittsdiskussion bezüglich departmenteller Fehler ein Rücktritt erfolgte, immer bei Fällen von persönlicher Bereicherung und dem Bevorzugen Dritter und nie bei politischen Auseinandersetzungen („policy disagreement“) (vgl. Fischer et al. 2006: 719).¹⁸ Tabelle 1 verdeutlicht die Verteilung und Kategorisierung von Ministerrücktritten in Deutschland von 1949 bis 2008 nach Fischer/Kaiser 2011.

Bundestags-oder Kabinettwahl „shuffle out“	63	
Neues Ressort nach Wahl (Verbleib im Kabinett) „reshuffle“	29	
Ausscheiden der Partei aus Regierungsverantwortung	49	
Ressortwechsel innerhalb Legislatur „reshuffle“	19	
Kabinettsumbildung „shuffle out“	20	
Rücktritte	58	
- „push“	- 17	Pannen & Skandale
- „pull“	- 19	Job außerhalb Kabinett
- Protest	- 11	Bspw. politische Differenzen mit Kabinett und/oder Kanzler
- andere Gründe	- 11	Bspw. aus Alters- und Gesundheitsgründen
Gesamt	238	

Quelle: in Anlehnung an Fischer/Kaiser (2011: 205)

Tabelle 1 Amtsbeendigungen deutscher Bundesminister 1949 – 2008

Der Rücktritt bezeichnet eine „außerplanmäßige und vorzeitige Amtsbeendigung“ (Fischer/Kaiser 2011: 204) und stellt 24 % aller Amtsbeendigungen dar. Alle anderen Fälle sind an einen rechtlich verbindlichen Diskontinuitätspunkt gebunden, also zum Wechsel der Bundestagsperiode, Kanzlerwechsel oder irgendeiner Form der Kabinettsumbildung („shuffle out“ und „reshuffle“). Fischer/Kaiser bemerken dabei an mehreren Stellen, dass eine

¹⁸ Hier sind die Fallzahlen allerdings sehr klein (2 bzw. 3 Fälle) (vgl. Fischer et al. 2006: 719).

eindeutige Kategorisierung und Zuordnung der Fälle sehr schwierig sei.¹⁹ Sie unterscheiden nicht zwischen einem Rücktritt durch Entlassung oder Verlangen nach Entlassung.

Die durchschnittliche Verweildauer eines deutschen Ministers in seinem Ressort liegt nach Berechnungen Blondels (Blondel 1985: 226) bei 4,5 Jahren, nach den Berechnungen von Fischer/Kaiser (Fischer/Kaiser 2011: 207) bei 3,8 Jahren für alle bis 2007 aus dem Kabinett ausgeschiedenen Minister.

Im europäischen Vergleich lässt sich zudem feststellen, dass Rücktritte in Koalitionsregierungen seltener sind (Dowding/Dumont 2009: 15). Als Erklärung könnte der Umstand dienen, dass hier die Abstimmung zwischen Bundeskanzler und Ministerpartei komplizierter ist als in einer Einparteienregierung²⁰. Die Anzahl deutscher Ministerrücktritte ist auch im europäischen Vergleich gering.

Um die Mechanismen und Gründe eines Bundesminister-Rücktritts illustrieren zu können, werden im Folgenden zwei dieser raren zeithistorischen Demissionen in ihrem politischen Kontext vorgestellt.

3. Beispiele: Ministerrücktritte unter Schröder I

Für diese Arbeit besonders interessant macht das Kabinett unter Schröder die auffallend hohe Zahl an Demissionen. Von 14 Bundesministern traten im Verlauf der Legislaturperiode, im Sinne der hier verwendeten Arbeitsdefinition von Rücktritt, fünf von ihrem Amt zurück.

¹⁹ Kabinettsumbildungen haben aber durchaus oft auch den Zweck „amtsmüde Minister“ oder „Problemminister“ zu entlassen, die Regierung wiederzubeleben und „gleichzeitig vielversprechende Talente in bedeutende Ressorts zu berufen“ (Fischer/Kaiser 2011: 205).

²⁰ Dowding/Dumont (2009) arbeiten vergleichend und aus einer delegationstheoretischen Sicht.

3.1. Das Kabinett Schröder I (14. Wahlperiode)

Das Kabinett von Bundeskanzler Gerhard Schröder (SPD) setzte sich aus 14 Bundesministern zusammen und stellte die erste rot-grüne Regierung Deutschlands dar. Mit nur 14 Ministern war sie die kleinste Bundesregierung bislang (unter dem vorherigen Kanzler Kohl waren es 15 Minister, in vorherigen Kabinetten bis zu 19). Als ein besonderes Merkmal kennzeichnet Derlien eine „Betonung von überparteilicher Expertise“ (Derlien 2001: 43) durch die Kabinettsauswahl Schröders. Ungewöhnlich war nämlich seine Wahl von fünf Ministern, die kein Bundestagsmandat hatten, wovon einer (BMW Müller) sogar parteilos war (ebenfalls eine Rarität, da dies erst wenige Male bei Kabinettsbildungen vorgekommen ist). Zwei weitere Merkmale dieses Kabinetts waren die auffällig häufige Betonung seiner Richtlinienkompetenz durch Kanzler Schröder und ein Koordinationsproblem zwischen Regierung und SPD-Fraktion (Derlien 2001: 43). Derlien führt darauf die Rücktritte von Bodo Hombach und Oskar Lafontaine zurück. Ebenfalls beobachtbar war die überdurchschnittlich häufig kommunizierte Forderung der Oppositionspartei (CDU/CSU) nach Entlassung der Minister aus Kritik an Stil oder Inhalt ihrer Politik (Fischer et al. 2006: 718) durch entsprechende Entlassungs- oder Missbilligungsanträge im Bundestag (vgl. Deutscher Bundestag 2010b). Zwölf der insgesamt 29 gezählten Rücktrittsforderungen (im Stile von Push-Rücktritten) lassen sich auf Forderungen der Opposition zurückführen. Fischer et al. (2006) interpretieren dies als Resultat der ungewohnten Position der CDU/CSU als Opposition und benennen ihren Stil als „aggressiv“ (Fischer et al. 2006: 718).

3.2. Ministerrücktritte 1998 – 2002

Von 1998 bis 2002 traten unter Kanzler Schröder folgende Minister zurück bzw. wurden entlassen. Tabelle 2 stellt eine Übersicht dazu dar.

Datum	Name, Partei	Ressort	Demissionen
11.3.1999	Oskar Lafontaine (SPD)	Finanzen	Rücktritt
31.7.1999	Bodo Hombach (SPD)	Besondere Aufgaben	Ernennung zum EU-Koordinator für den Balkan-Stabilitätspakt
22.9.1999	Franz Müntefering (SPD)	Verkehr, Bau- und Wohnungswesen	Ernennung zum SPD-Generalsekretär
16.11.2000	Reinhard Klimmt (SPD)	Verkehr, Bau- und Wohnungswesen	Rücktritt
9.1.2001	Andrea Fischer (Grüne)	Gesundheit	Rücktritt
9.1.2001	Karl-Heinz Funke (SPD)	Ernährung	Rücktritt
18.7.2002	Rudolf Scharping (SPD)	Verteidigung	Entlassung am 19.7.2002

Quelle: Daten entnommen aus Deutscher Bundestag 2009b

Tabelle 2 Demissionen im Kabinett Schröder (1998-2002)

Auch nach der Definition von Fischer/Kaiser 2011 gab es fünf Push-Rücktritte in diesem Kabinett (Klimmt, Fischer, Funke, Scharping, Müntefering²¹) und damit auffällig viele. Sie erklären sich diese Häufung von Fällen mit einer „auf Bundesebene gänzlich unerfahrenen Regierungsmannschaft“ (Fischer/Kaiser 2011: 206).

Im Folgenden werden nun zwei Rücktritte vorgestellt, die sich beide im Kabinett Schröder ereignet haben. Der Rücktritt von Oskar Lafontaine 1999 dient als Beispiel eines unerwarteten und freiwilligen Protest-Rücktritts und der Rücktritt von Andrea Fischer 2001 als Illustration eines Push-Rücktritts nach Pannen und Skandalen. In der soziologischen Argumentation werden die Zuschreibungen auf die Person des Ministers und ihrer Kontakte, die berufliche politische Herkunft und Verbleib der Minister und allgemeine Rücktritts-Rhetorik eingegangen werden. Diese Aspekte sollen in den folgenden Darstellungen vorbereitet werden.

²¹ In ihrem Artikel sprechen Fischer/Kaiser nur von „fünf Fällen“, es fällt an Hand der vorliegenden Daten allerdings schwer, den fünften Push-Fall zu identifizieren. Bodo Hombachs Fall entspricht einem (zwar zweifelhaften, aber so kategorisierten) Pull-Rücktritt, Lafontaines Amtsbeendigung ist ein eindeutiger Protest-Rücktritt, sodass nur der Fall Müntefering bleibt.

3.2.1. Demission I: Bundesfinanzminister Oskar Lafontaine

Nachdem Oskar Lafontaine 1966 in die SPD eintrat, bekleidetet er viele politische Funktionen innerhalb der Partei, und exekutive Funktionen auf kommunaler und Landesebene sowie Bundesebene. 1998 zieht er als Finanzminister in das erste rot-grüne Kabinett unter Gerhard Schröder ein. Vor Lafontaine führte Theodor Waigel (CSU) das Amt. Am 11. März 1999 trat Lafontaine von diesem und zwei weiteren hohen politischen Ämtern zurück. Mit der Wahrnehmung der Geschäfte des Amtes des Bundesminister für Finanzen wurde erst der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie Werner Müller betraut, und dann besetzte ab dem 12. 4. 1999 Hans Eichel (SPD) das Amt. Im Mai 2005 trat er aus der SPD aus und in die neu gegründete *Wahlalternative Arbeit & Soziale Gerechtigkeit* (WASG) ein. 2005 kandidierte er als Spitzenkandidat bei der Bundestagswahl für die WASG. Im Juli desselben Jahres ging diese ein Bündnis mit der PDS ein und Lafontaine war 2005 bis 2009 Fraktionsvorsitzender der Linksfraction im Bundestag. Seitdem bekleidete er durchgehend politische Spitzenämter, 2012 ist er Spitzenkandidat des Landtagswahlkampfes der von ihm mitgegründeten Partei DIE.LINKE (vgl. Lafontaine 2012).

Kontext und Rücktrittserklärung

Nach seinem als abrupt beschriebenen Amtsverzicht 1999 sprach man von der „[...]Oskar-Nummer“ (Philipp 2007: 27; Zitat von Grünen-Politiker Wolfgang Wieland). Lafontaine trat am 11. März 1999 gleichzeitig von drei hohen politischen Ämtern zurück, und damit war sein Rücktritt in seiner Quantität auch ein besonderer: vom Amt des Bundesminister der Finanzen, eines der traditionell mächtigsten und wichtigsten Ressorts im Kabinett, vom Amt des Parteivorsitzenden und Rücktritt vom Abgeordnetenmandat. Seine Rücktrittserklärung gab Lafontaine erst drei Tage später, nachdem er sein Verlangen nach Entlassung gegenüber Kanzler Schröder formuliert hatte. Darin sprach er „vom schlechten Mannschaftsspiel der Regierung“ (Philipp 2007: 91).

3.2.2. Demission II: Bundesgesundheitsministerin Andrea Fischer

Andrea Fischer ist Parteimitglied bei *Bündnis 90/Die Grünen* (ab hier: Grüne) seit 1985 und wurde 1994 in den deutschen Bundestag gewählt. Sie war sozialpolitische Sprecherin der Bundestagsfraktion der Grünen und Mitglied des Bundestages bis 2002. Im ersten Kabinett des Bundeskanzlers Gerhard Schröder (SPD) war sie vom 27. Oktober 1998 bis 9. Januar 2001 Ministerin für Gesundheit. Andrea Fischer erklärte am 9. Januar 2001 zusammen mit dem Bundesminister für Landwirtschaft Karl-Heinz Funke (SPD) ihren Rücktritt. Die Demissionen von Fischer und Funke werden mit dem so genannten „BSE-Skandal“ in Verbindung gebracht (vgl. dpa-Meldungen vom 9.01.2001). Die Nachfolger waren als Bundesgesundheitsministerin Ulla Schmidt (SPD) und als Bundesministerin für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz Renate Künast (Grüne). Die Vorgänger im Amt waren im fünften Kabinett Helmut Kohls in einer schwarzgelben Koalition Horst Seehofer (CSU) als Bundesgesundheitsminister und Jochen Borchert (CDU) als Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten von 1994 - 1998.

Kontext und Rücktrittserklärung

Ende 2000 wurde in Schleswig-Holstein eine Kuh durch einen BSE-Schnelltest als betroffen erkannt und galt seither als das erste mit BSE-infizierte Tier in Deutschland. Acht Tage nach Entdecken wurde ein Fütterungsverbot von Tiermehl verabschiedet. Der Gesetzesentwurf stammte von Fischer, die sich damit gegenüber ihrem Kollegen Funke durchsetzte (Philipp 2007: 192). Nachdem sie damit zunächst sehr schnell und kompetent reagierte, geriet sie ab Dezember 2000 wieder in die öffentliche Kritik. Ministerin Fischer musste eine Affirmation bezüglich der Sicherheit deutscher Wurstwaren gegenüber dem EU-Verbraucherkommissar David Byrne zurückziehen, nachdem bekannt geworden war, dass ihr Ministerium über die Bedenklichkeit des Produkts eigentlich informiert war und der entsprechende Brief der Bundesanstalt für Fleischforschung vor einer Woche im Ministerium eingegangen war. Zweitens kündigte Fischer daraufhin sofortige Maßnahmen an und wollte mit einer

Eilverordnung den Verkauf bestimmter Wurstwaren untersagen. Jedoch war das Verbot juristisch nicht durchsetzbar. Fischer geriet immer weiter in die öffentliche Kritik. „Innerhalb einer Woche wurde Andrea Fischer, so die *Frankfurter Rundschau*, von der Verbraucherschützerin zum lebensbedrohlichen Gesundheitsrisiko“ (Philipp 2007: 193). Auch parteiintern und beim Kanzler schwand der Rückhalt und so tritt sie am 9. Januar 2001 zurück. Nach der Kategorisierung von Fischer/Kaiser (2011) fällt der Fall Fischer eindeutig in die Kategorie Push-Rücktritt. Fischer trat nach bzw. während und mit deutlichem Bezug auf den BSE-Skandal und nach Pannen ihres Ministeriums von ihrem Amt zurück. Auf der Pressekonferenz verlas sie ihre Rücktrittserklärung, um dann frei über die BSE-Krise und Versäumnisse zu sprechen.

Im Kontext der BSE-Krise begann eine mediale Diskussion über die Notwendigkeit einer „Agrarwende“, die Ausweitung des ökologischen Landbaus und über die Forderung nach einem verbesserten Verbraucherschutz. Der Bundesminister für Landwirtschaft Funke, der angeblich den Bauern sehr nahe stand und die Gefahr für BSE kleinredete (Philipp 2007: 193), trat ebenfalls am 09. 01. 2001 zurück. Das damalige Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten wurde nach dem Rücktritt Funkes umbenannt und – strukturiert in Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz.

Wie lassen sich diese beiden, von der Forschung als in ihrem Anlass und Ablauf als unterschiedlich einsortierten Rücktritte erklären? Wir ziehen zunächst die aktuelle politikwissenschaftliche Forschung heran, um dann eine soziologische Sicht der Dinge anzubieten.

4. „Rücktrittsforschung“: Theoretische Ansätze und Konzepte

Die Rücktrittsforschung beschäftigt sich mit der Frage, warum einzelne Minister zurücktreten.²² „Rücktrittsforschung betrachtet eine Teilmenge der Rücktritte, die Amtsbeendigungen ausmachen“ (Fischer 2011: 9) und hat dabei einen Fokus auf der empirischen Untersuchung von so genannten Push-Rücktritten. Theoretisch beziehen sich all diese Arbeiten auf einen akteurszentrierten Ansatz. Zumeist verwenden sie die Delegationstheorie und bauen an Hand des Verständnisses von Akteuren als Prinzipale und Agenten ihre Modelle auf. All diese Forschungsstränge befinden sich, insbesondere bezüglich deutscher Ministerrücktritte²³, in ihren Anfängen. Die Dissertation von Fischer 2011 stellt neben den Arbeiten von Fischer et al. bzw. Fischer/Kaiser (2006, 2009, 2011²⁴) eine der wenigen systematischen Untersuchungen des Themas aus politikwissenschaftlicher Sicht dar.

Zu der philosophisch-normativen Frage wann ein Minister zurücktreten sollte, gibt es weitaus mehr Literatur (Dewan/Dowding 2005: 47). Diese Frage wird ebenso häufig auf Ebenen unterhalb der Führungsspitze für die Individuen in der öffentlichen Verwaltung, den Beamten an sich, und unter dem Begriff „accountability“ gestellt.²⁵ Diese Arbeit berücksichtigt die

²² Der benachbarte Forschungsstrang betrachtet die Ministerstabilität und dabei die Frage, warum Minister wie lange im Amt verweilen. Dies findet laut Fischer (2011) zumeist in aggregierten Betrachtungen statt. Zusammen befindet man sich dabei in den Politikwissenschaften im Bereich der Deselektionsforschung (Fischer 2001: 9).

²³ Es gibt erste vergleichende europäische Forschung zu Karrierepfaden von Ministern (und eben auch Mechanismen ihrer Deselektion) – zuletzt Dowding/Dumont 2009. In Großbritannien und Australien scheint das Forschungsfeld etwas ausgeprägter zu sein.

²⁴ Fischer/Kaiser 2011 („Wie gewonnen, so zerronnen? Selektions- und Deselektionsmechanismen in den Karrieren deutscher Bundesminister“) ist weitgehend die deutsche Übersetzung des Buchbeitrages von Fischer/Kaiser 2009 („Hiring and firing ministers under informal constraints: Germany“).

²⁵ Eine philosophische Betrachtung der individuellen Überlegung und Entscheidung, zurückzutreten vollzieht Dobel (2002) im US-amerikanischen Kontext. Es wird argumentiert, dass in Situationen, in denen der ein Beamter einen moralischen Grund (im Gegensatz zu einem Jobangebot, persönlichen Problemen, ...) hat, von seinem Amt zurückzutreten, dies Ausdruck von Integrität sein kann. Eine Sicht auf bürokratische Verantwortung und die Möglichkeit des Beamten aus moralisch-ethischen Gründen von seinem Amt zurückzutreten findet sich beispielsweise bei Burke (1986) im Kapitel 9 „Dirty Hands“. Wenn der Beamte das Amt oder eine damit verbundene Tätigkeit moralisch verwerflich findet, sollte er die Möglichkeit des Rücktritts haben und nutzen (Burke 1986: 177).

staatswissenschaftliche Perspektive als eine normative, um sie dann der empirisch-politikwissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dem Konzept der ministeriellen Verantwortung gegenüberzustellen. Noch immer beschäftigt uns dabei die Frage, warum ein Minister auf sein Amt verzichtet.

4.1. Zum Konzept der ministeriellen Verantwortung

Der Rolle und Aufgabe des Ministers im politischen System wird sich oft über den Begriff der „ministeriellen Verantwortung“ genähert. Dies ist für die vorliegende Fragestellung nach Erklärungen von Rücktritten von großem Interesse, da sich in fast jeder Arbeit zu ministeriellen Rücktritten auf dieses Konzept bestätigend oder kritisierend gestützt wird, wenn auch nur in einem Nebensatz. Fischer et al. 2006 sprechen dem Konzept in ihrer Operationalisierung empirisch-erklärende Substanz ab. Es interessiert nun aber zunächst das Konzept ministerieller Verantwortung im deutschen staatsrechtlichen Kontext und seine Erklärungskapazität für Ministerrücktritte.

4.1.1. Staatsrechtliche Einordnung

Das Konzept der ministeriellen Verantwortung²⁶ ist systemspezifisch, da es konstitutionell-legislativ begründet ist. Die akademische Diskussion in Großbritannien und Australien beispielsweise, wird also auf Grund anderer konstitutioneller Gegebenheiten anders geführt.

Der Bezug von ministerieller Verantwortung auf den ministeriellen Rücktritt, der sich aus der (verfassungs)rechtlichen²⁷ Situation ergibt, wird von einigen

²⁶ Verantwortung und Verantwortlichkeit werden in der juristischen Debatte synonym geführt (Mehde 2001: 13) und dies wird hier ebenfalls zunächst beibehalten. Verantwortung wird dabei durchgehend nicht im strafrechtlichen, sondern politischen Sinne verstanden. (Ebd.) Es gibt also keine Amtshaftung von Ministern. Ein strafrechtliches Verständnis würde einer Debatte um persönliche Haftbarmachung von Ministern bedingen, die hier nicht geführt werden soll und kann. Charakterisiert wird der Begriff der Verantwortung in der staatsrechtlichen Literatur mit einer „Einstands- und Rechenschaftspflicht“ (Ebd.: 16). Wir kommen später zu Luhmann, der die Verantwortlichkeit der Spitze vom Verantwortungsbegriff abgrenzt und als „Rechenschaftspflicht“ im funktionalen Sinne beschreibt (Luhmann 1999: 183).

²⁷ Recht, seine Institutionen und Verfassungen sind, zumindest aus soziologischer Sicht, normativ. Die politologische Analyse beschäftigt sich mit bestehenden politischen Institutionen

Staatswissenschaftlern sogar interpretativ soweit ausgedehnt, dass sie eine absolute persönliche Haftbarmachung für Minister fordern (Mehde 2001: 16). Dieser Auffassung widerspricht Mehde „Es ergeben sich [...] also Anklänge an eine nicht nur das Amt, sondern auch die Person des Ministers betreffende Sanktionierung für Fehlentwicklungen“ (Mehde 2001: 16). Es ist wichtig, dabei zu bemerken: die Auffassung von „persönlich, Person“ in der juristischen Literatur ist im oben genannten Sinn eine andere als die Auffassung von „Person“, die im späteren Verlauf verwendet wird.

Er befürwortet anstatt dessen ein Verständnis von einer individuellen persönlichen Verantwortung des Ministers gegenüber Ressort, Kanzler, Kabinett und Parlament. Dabei ergibt sich die Frage: Für welche Art von Fehlern soll der Minister durch einen Rücktritt einstehen? Die verfassungsrechtliche Grundlage für die individuelle Verantwortung des Ministers findet sich im Artikel 65 des deutschen Grundgesetz:

„Innerhalb dieser Richtlinien [innerhalb der vom Bundeskanzler bestimmten und verantworteten Richtlinien, Anm. der A.] leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung“ (Artikel 65 Satz 2, Grundgesetz).

Der Begriff der Verantwortung ist also im Bezug auf die Führung des eigenen Ressorts festgelegt (Ressortprinzip) innerhalb der Richtlinien des Bundeskanzlers (Richtlinienkompetenz nach Art. 65 GG). Darüber hinaus ist konstitutionell kein weiterer Bezugspunkt der Verantwortung und insbesondere nicht der Rücktritt als etwaige Wahrnehmung derselben geregelt.

Die Verantwortung bezüglich des eigenen Geschäftsbereich sieht Mehde folgendermaßen: „Nur dort, wo eine Weisung ergehen kann und nur insoweit eine solche zulässig ist, besteht eine Verantwortlichkeit des Ministers“ (Mehde 2001: 15). Aus rechtlicher Sicht besteht eine persönliche Einstandspflicht, die durch einen Rücktritt ausgedrückt werden kann, nur für die Vorgänge im Geschäftsbereich des Ministers, die man ihm persönlich vorwerfen kann. Er

und „ihrer durch normative Verfassung gebändigte Auseinandersetzung miteinander“ (Baecker 2000: 11).

spricht vom „persönlichen Versagen“ des Ministers aus beamtenrechtlicher Sicht, die das Beschäftigungsverhältnis berührt (Mehde 2001: 17). Verantwortlich kann man ihn zudem nur machen, wenn er von der Sachlage Kenntnis hat oder hätte haben können. Hierarchie wird dabei verstanden als einhergehend mit einer beschränkten Kontrollspanne, die den Minister eben auch von einer absoluten Verantwortung für alles, was in seinem Ministerium passiert, entbindet (Mehde 2001: 17).

Anwendung

Wie könnte man nun aber den Ministerrücktritt als Verantwortungsübernahme erklären, obwohl er nicht explizit rechtlich geregelt, sondern politisch gemeint ist? Nach Mehdes Sicht sollte ein Minister nur in einer solchen Situation zurücktreten müssen, in der er von der Sachlage Kenntnis gehabt hatte oder hätte haben können. Als ein Beispiel bietet sich die Demission Andrea Fischers an, die sich als ein Rücktritt aus Übernahme persönlicher oder politischer Verantwortung erklären lässt²⁸.

Andrea Fischer hat, so könnte eine Interpretation lauten, mit ihrem Rücktritt Verantwortung übernommen für Missstände in ihrem Ministerium. Ob und inwieweit die Kenntnis vom Umgang mit dem Brief im Speziellen und ganz grundsätzlich – bisherigem Vorbereitungsstand ihres Ministeriums gegenüber der BSE-Krise, seiner Abstimmungskompetenz mit anderen Ministerien, der Ministerin selbst und allen anderen Aufgaben und Fähigkeiten, die einem Ministerium zugeschrieben werden oder werden könnten - aber Frau Fischer persönlich vorzuwerfen ist, sie dies also in Anerkennung einer beschränkten Kontrollspanne hätte wissen können, ist eine Frage die juristischer Klärung bedarf. Sie erklärt nicht ihren Rücktritt zu genau diesem Zeitpunkt, sondern allerhöchsten die Zuschreibung von Gründen aus Verantwortungsübernahme zu diesem.

²⁸ Die Begrifflichkeiten werden im Diskurs mit unterschiedlicher Zuschreibung verwendet, der Jurist Mehde benutzt die Ressortverantwortung aber immer als „persönliche“, denn es handelt sich um die juristische Interpretation.

So entpuppen sich auch die staatsrechtlichen Vorgaben als interpretationsbedürftig und damit nicht automatisch erklärend. Sie dienen vielleicht vielmehr als normativer Bewertungsrahmen der Gesellschaft für das Zustandekommen von öffentlichen Erklärungen und typischen Äußerungen im Zusammenhang mit Ministerrücktritten: „Persönlich habe ich mir nichts vorzuwerfen“ (Philipp 2007). Auch Teile der Rücktrittserklärung von Andrea Fischer können so verstanden werden:

„ [...] Nach Umgang mit der BSE-Krise sind auch von mir in den letzten Wochen mit Sicherheit Fehler gemacht worden. Das bedauere ich (...) Dennoch habe ich mich für diesen Schritt entschlossen, weil das zu meinem politischen Selbstverständnis gehört(...)“ (dpa-Meldung vom 09.01.2001).

Das politische Selbstverständnis der Person Fischer hat dazu geführt, dass sie auch ihre Fehler als rücktrittsbedingend beschreibt. Mit Bezugnahme auf die Bedeutung des Konzepts ministerieller Verantwortung für Ministerrücktritte lässt sich zusammenfassen:

„The key characteristic is ministerial responsibility [...]. It is a concept which is, of course, not free from semantic and practical difficulties [...] Its origins were legal. [...]“ (Alderman/Cross 1967: 3).

Fischer/Kaiser (2011) kritisieren konkreter, dass das Konzept der ministeriellen Verantwortung nicht „normiert“ ist und so die Forderung nach Übernahme politischer Verantwortung immer politisch motiviert und nicht rechtlich zu erklären ist. Denn „the doctrine [...] is rather vague and related to political pressure instead of constitutional powers“ (Fischer/Kaiser 2009: 23). Damit stimmen sie mit Mehde (2001) durchaus überein. Doch ihre Kritik ist genauer: Das Konzept „lässt keinerlei juristische Schlüsse auf eine „Rücktrittsverpflichtung“ des Ministers zu“ (Fischer/Kaiser 2011: 207) So seien beispielsweise auch die Instrumente des Parlaments, aus denen Mehde partiell auch seinen Verantwortungsbegriff ableitet, rein politisch verwendete Instrumente. Schließlich könne der Bundestag - und darauf käme es an - den Minister letztendlich nicht entlassen (vgl. Fischer/Kaiser 2009: 23).

4.1.2. Departmentelle vs. persönliche Verantwortung

Nun gilt es erst, einer im Diskurs immer wieder verwendeten Unterscheidung von politischer und persönlicher Verantwortung beizukommen und diese in eine soziologische Untersuchung einzuordnen. Es wird unterschieden zwischen politischer und persönlicher ministerieller Verantwortung (vgl. Weller 1999), deren Wahrnehmung durch den Amtsinhaber zu einem ministeriellen Rücktritt geführt hätte.

Die politische Verantwortung ergäbe sich laut Dowding (1998) aus „constitutional convention“, werde als „honourable“ betrachtet und entspricht unter anderem dem Rücktritt aus Verantwortungsübernahme für die fehlerhafte, unzureichende Performanz des eigenen Ministeriums oder eigene politische Fehler wie sie Fischer im BSE-Skandal gemacht hat. Die politische Verantwortung schließt konkret, und das interessiert uns hier, die Übernahme von positionellen Konsequenzen, also den Rücktritt, ein. Diese Sicht gründet sich auf die Rechtslage, die eine Verantwortung für das eigene Ressort, wie oben beschrieben, zu den Aufgaben des Ministers zählt. Persönliche Verantwortung hingegen beschreibt bei Dowding (1998) Rücktritte auf Grund der Person eindeutig zurechenbare Verfehlungen, wie ein „sex scandal“ oder „financial scandal“, Fischer et al. (2006: 712) nennen diese außerpolitische Gründe.

Es interessiert nun die Trennung zwischen departmenteller und persönlicher Verantwortungsübernahme innerhalb der Kategorie der politischen Verantwortung, und zunächst nicht die außerpolitischen Gründe für einen Rücktritt, denn unsere Fälle sind nicht außerpolitisch begründet. Die Trennung von departmenteller und persönlicher Verantwortung lösen wir nun mit Hilfe eines Vorschlags von Woodhouse (2004) auf.

Woodhouse bietet an, anstatt einer Trennung von persönlicher und politischer (sie meint damit: departmenteller) Verantwortung von einer „role responsibility“ zu sprechen. Sie beobachtet eine Evolution des Verantwortungsbegriffs hin zu

einer „role responsibility“ (vgl. Woodhouse 2004: 10) von Ministern anstelle einer kausalen Verantwortung.²⁹

Es ist fraglich, wie eine Person politische Verantwortung, also Verantwortung für die Performance des Departments oder andere Geschehnisse, die er im Griff hätte haben sollen, sinnhaft übernehmen könnte, wenn nicht in seiner Rolle³⁰ als Person³¹. Schon der Satz des Zurücktretenden: „Ich übernehme politische Verantwortung“ macht dies deutlich. Auch das eigene „politische Selbstverständnis“ (Andrea Fischer) bezieht sich auf das „ich“. Es ist das „ich“, nämlich die Person, die diese Verantwortung in ihrer Rolle übernimmt oder der diese Übernahme zugeschrieben wird. Es ist auch die Person, die nach dem Rücktritt „übrig bleibt“, denn das Amt wird neu besetzt. Die Gründe mögen unterschiedlich sein, beispielsweise persönlich verursacht oder departmentell, wobei die Grenzen fließend sind, der Inhalt, für den Verantwortung übernommen wird ebenso, doch immer ist es die Person, die Verantwortung der ihr zugeschriebenen Rolle übernimmt.

Auch die Trennung von kollektiver und individueller Verantwortung, die unternommen wird, lässt sich mit dem Begriff der Rollenverantwortung aufheben. Viele Entscheidungen über und in den Bereichen, die die Minister qua GG verantworten, entstehen intra-gouvernemental und werden dann individuell und öffentlich [einer Person in ihrer Rolle] zurechenbar gemacht (Alderman/Cross 1967: 3). Hier verschwimmen die Grenzen wie auch bei der vorherig angesprochenen Trennung.

Die Trennungen zwischen individueller und kollektiver, persönlicher und departmenteller Verantwortung und letztendlich auch politischen und

²⁹ Woodhouse beobachtet dies für Großbritannien an Hand von zwei Fallbeispielen. Trotz unterschiedlicher konstitutioneller Situation übertragen wir hier aber trotzdem die Beobachtung der Konzepte.

³⁰ Rollen identifizieren generalisierte Erwartungszusammenhänge und abstrahieren von den individuellen Merkmalen einer Person. Gleichzeitig behindern und beeinflussen Person und Rolle einander gegenseitig (vgl. Luhmann 1987: 431 f.).

³¹ Damit ist nicht die persönliche Einstandspflicht im juristischen Sinne gemeint.

außerpolitischen Begründungen fußen auf nicht-explizierten normativen Interpretationen von Verantwortung, die eventuell beurteilungsleitend sein mögen, aber den Rücktritt nicht abschließend kausal zu erklären vermögen. Hier hilft es, Luhmann heranzuziehen. Es lässt „sich der Prozeß der Verantwortung auf der Ebene der Einzelentscheidung [Rücktritt] nicht adäquat beschreiben und verstehen“ (Luhmann 1999: 176). Wenn Verantwortung als letztendlich das „Einstehen-müssen für Fehler“ durch einen Rücktritt beispielsweise verstanden wird, dann reiht sich der Begriff der Verantwortung in „eine normative Wissenschaft ein: Verantwortung setzt die Pflicht zu fehlerfreiem Handeln im Sinne vorgeschriebener Normen; sie verbindet Norm und Sanktion“ (Luhmann 1999: 172). Das Einstehen-müssen für Fehler, das hier ganz abstrakt gemeint ist, entspricht aber eher dem Konzept von Verantwortlichkeit. Verantwortung und Verantwortlichkeit trennt Luhmann in ihrer Bedeutung und Funktion und für Spitzenpositionen kommt die Verantwortlichkeit (Luhmann 1999: 183) als das letztendliche Einstehen-müssen für Fehler in Frage. Dieses Verständnis wollen wir übernehmen und meinen ab jetzt im Bezug auf den Minister immer eine funktionale Verantwortlichkeit.³²

Die Zuschreibungen von einer ministeriellen Verantwortlichkeit der Person-im-Amt kommen aus mindestens diesen unterschiedlichen Ecken: aus der Organisation selbst durch die juristisch eindeutige Zuweisung des Ministers als Ressortchef und dem Erwartungsset, das die Mitgliedschaftsrolle des Ministers beschreibt. Als ein Aspekt der Mitgliedschaftsrolle in Organisationen wird Verantwortung gesehen. Die Verantwortung des Ministers ist dabei eine spezielle, sie entspricht einer Verantwortlichkeit für Verantwortung. Des weiteren hat der Minister eine Verantwortlichkeit in einem hierarchischen Zusammenhang gegenüber dem Kanzler als Regierungschef (vgl. hierzu Luhmann 1999: 172 ff.).

³² Ausführlicher dazu in Kapitel 6.1.

So erklärt das Prinzip der ministeriellen Verantwortung, wie Ministerrollen normativ wahrgenommen werden, aus juristischer Sicht sanktioniert werden können (nämlich nicht) und welche Erwartungen und Funktion daraus in den Organisationen des politischen Systems entstehen können. Auch mediale Zuschreibungen von Verantwortung und Kommunikationen über Verantwortung lassen sich so erklären, schließlich erfüllt Verantwortung ausgelegt als Verantwortlichkeit die Funktion in sozialen Systemen³³, Unsicherheit zu absorbieren (Luhmann 1999: 178 f., insbes. 179). Das Prinzip der ministeriellen Verantwortung regelt aber weder juristisch explizit, bei welchem Verstoß die Verantwortungsübernahme so verletzt ist, dass es zum Rücktritt oder der Entlassung kommen muss. Noch lässt sich daraus eine zufriedenstellende nicht-normative Erklärung für den Rücktritt von Andrea Fischer herleiten. Das Verständnis von Verantwortung für Verantwortlichkeit aber deutet darauf hin, dass Andrea Fischer zu Zwecken der Unsicherheitsabsorption für Fehler eintreten musste, die formal nicht zurechenbar sind.

4.2. Auf der Suche nach einem Rücktrittsmuster

Wie in Kapitel 2.2 beschrieben klassifizieren Fischer/Kaiser 2011 für Deutschland 58 Fälle von 238 Amtsbeendigungen in 59 Jahren (1949 – 2008) als „Rücktritt“. Nur knapp ein Viertel aller Amtsbeendigungen sind also ungewöhnlich, „außerplanmäßig und vorzeitig“ (Fischer/Kaiser 2011: 204).

Die Rücktrittsforschung beschäftigt sich bislang vornehmlich mit Erklärungen von Push-Rücktritten (Fischer/Kaiser 2011: 206), wie der von Andrea Fischer einer war, und kann nur für diesen ein Rücktrittsmuster anbieten. Dabei wird zwischen Latentgefährdung und Akutgefährdung³⁴ für einen Rücktritt unterschieden. Unterschiedliche Ressorts weisen dabei nach empirischen

³³ Luhmann geht hier noch von der Definition eines sozialen Systems wie folgt aus: „Sozialsysteme bestehen [...] aus konkreten Handlungen“ (Luhmann 1999: 25).

³⁴ „Bei einer Latentgefährdung steht die Frage im Zentrum, welche strukturellen, attributiven und situativen Faktoren rund um Amt und Amtsträger das Eintreten eines Ereignisses begünstigen, das als Auslöser für eine Rücktrittsdiskussion fungieren kann“ (Fischer/Kaiser 2011: 206). Eine Akutgefährdung beschreibt das Risiko, im Verlauf einer Rücktrittsdiskussion als Bundesminister „zurücktreten zu müssen“ (Fischer/Kaiser 2011: 207).

Erkenntnissen unterschiedliche Latentgefährdungen auf: Amtsinhaber im Verteidigungsministerium, Finanz- und Innenministerium seien besonders anfällig für Rücktrittsdiskussionen ³⁵. Oskar Lafontaine also war also beispielsweise einer höheren Latentgefährdung ausgesetzt als es andere Ministerien waren. Andrea Fischer als Gesundheitsministerin war demnach keiner erhöhten Latentgefährdung ausgesetzt, sondern einer Akutgefährdung durch den BSE-Skandal.

4.2.1. Mechanismen der Deselektion

„Departures are viewed as part of the hazards of the job, and colleagues will carry on the next day as if nothing had happened“ (Blondel 1985: 3, zit. nach Fischer/Kaiser 2011: 203).

Laut Fischer/Kaiser (2011: 193) sind die drei Strukturprinzipien des deutschen Regierungssystems, nämlich Parteienstaat, Koalitionsdemokratie und Verbundföderalismus, weitaus besser in der Lage Mechanismen des Rücktritts zu erklären, als dieses nur in das Benehmen des Bundeskanzlers, wie das GG nach Interpretation der Autoren es „suggestiert“ (Fischer/Kaiser 2011: 193), zu stellen. Gerade unter Beeinflussung der Wirkungsweise der Strukturprinzipien erfolgt ein Rücktritt und eine Entlassung, sobald der Regierungschef die „politischen Kosten“ des Verbleibs höher einschätzt als die des Weggangs des Ministers.³⁶

In Bezug auf Push-Rücktritte analysieren Fischer et al. (2006) 111 Rücktrittsdiskussionen der Jahre 1969 – 2005. Dabei untersuchen sie die Akutgefährdung von Ministern, die sich in einer Rücktrittsdiskussion befinden. Von den 111 Rücktrittsdiskussionen lassen sich 14 zu Push-Rücktritten zuordnen. Sie erkennen Muster in den Rücktrittsdiskussionen, die darauf deuten, dass ein Minister zurücktreten muss, wenn die „politischen Kosten“ eines Verbleibs im Amt für die Regierung insgesamt höher liegen als der

³⁵ Rücktrittsdiskussionen, die zu einem Rücktritt oder Nicht-Rücktritt führen werden in ihrer Untersuchung definiert durch eine auf Seite eins oder zwei der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* dokumentierten Rücktrittsforderung (Fischer/Kaiser 2011: 207).

³⁶ Es wird hierbei delegationstheoretisch und politökonomisch argumentiert.

daraus entstandene Nutzen“ (Fischer/Kaiser 2011: 207). Und dieses ist nicht, wie ihre Operationalisierung der „responsibility hypothesis“ nahelegt, kausal mit einem persönlichen oder departmentellen Fehler als Rücktrittsgrund zu erklären. Es gibt also keine einfache „managerial logic“, die impliziert, dass auf einen Fehler eines Ministers oder seines Departments ein Rücktritt folge, sondern die Rücktrittswahrscheinlichkeit wird moderiert durch die Haltung des Kanzlers und der eigenen Partei³⁷. „In all cases, where the Federal Chancellor publicly positioned himself against the minister, the event ended in resignation“ (Fischer et al. 2006: 723). Dies gilt ebenso für den Rücktritt von Andrea Fischer, bei der sich der Kanzler und die eigene Partei für ihren Rücktritt aussprachen. „Weder ihre politischen Freunde noch die Öffentlichkeit trauten Andrea Fischer zu, den Verbraucherschutz glaubwürdig zu vertreten“ (Philipp 2007: 193).

Woodhouse (2004: 1) betont belegt durch zwei fallspezifische Analysen³⁸ die „relentless role“ der Medien und den politischen Pragmatismus des Regierungschefs. Im Falle von Ministerin Fischer wurden Umfragen veröffentlicht, in denen sich mehr als die Hälfte der Befragten gegen Fischer als Ministerin aussprachen (Philipp 2007: 297). Den Medien und der Öffentlichkeit weisen auch Fischer et al. (2006) eine Rolle zu: Bei ihrer bivariaten Analyse der Akutgefährdung von Ministern in Rücktrittsdiskussionen spielen die Position „der Medien und der Öffentlichkeit“ als kollektive Akteure eine wichtige Rolle. Sie bezogen allerdings selten eine eindeutige Position gegenüber der Rücktrittsfrage.³⁹ Letztendlich sind nach ihrer Analyse dann aber doch die Akteure Bundeskanzler und Ministerpartei entscheidend. „Dass ein Minister

³⁷ Diese beiden Variablen haben sich unter 27 getesteten „institutionellen, politischen und persönlichen Variablen“ (Fischer 2011: 18) als die entscheidenden erwiesen. Einen Überblick zu den Variablen findet sich bei Fischer 2011: 18. Die gesamte Analyse beruht auf einer quantitativen Inhaltsanalyse („Qualitative Comparative Analysis“) von Medienberichten (zur Methode s. Fischer et al. 2006: 716), aus der beispielsweise die Positionen des Kanzlers und Vertretern der Ministerpartei extrahiert wurden.

³⁸ In beiden Fällen ging es um Rücktritte nach der Zuschreibung eines departmentellen Fehlers und der öffentlichen Übernahme der Minister für diese durch ihren Rücktritt.

³⁹ Methodisch gibt es hier anzumerken, dass die aggregierte Inhaltsanalyse unterschiedlicher Printmedien als unabhängige Variable und „collective actor“ „Medien“ sicher nicht so aussagekräftig ist, wie eine Trennung der unterschiedlichen Medien. Es könnte ja durchaus sein, dass einige mediale „Stimmen“ in spezifischen Situationen ein besserer Gehör finden als andere.

des Koalitionspartners ohne vorherige Absprache mit dessen Führungsspitzen Opfer einer Kabinettsumbildung wird, ist nahezu ausgeschlossen“ (Fischer/Kaiser 2011: 205). Im Fall Andrea Fischer ist ebenso bekannt, dass ihre eigene Partei dankbar für ihren Rücktritt war (Philipp 2007: 343).

Aus einer delegationstheoretischen Sicht lässt sich also unter Berücksichtigung der empirischen Ergebnisse festhalten: Andrea Fischer musste nach dem BSE-Skandal ausschlaggebend zurücktreten, weil ihre eigene Partei (Die Grünen) und der Kanzler den Rücktritt befürworteten und damit im Sinne des Machterhalts der amtierenden Regierung handelten. Dies wurde an medialen Zuschreibungen darüber gemessen.

Für Protest-Rücktritte, in dessen Kategorie Lafontaine fällt, liegen keine empirischen Untersuchungen bezüglich eines Rücktrittsmusters vor. Auf diesen Fall lässt sich jedoch ein theoretisches Konzept anwenden, das ebenfalls an der Vorstellung von Verantwortung aufgehängt ist, allerdings aus einer individuellen moralischen Perspektive. Unsere Auffassung von Verantwortung als Rollenverantwortlichkeit des Ministers und aus Gründen der Unsicherheitsabsorption innerhalb von Organisationen, ist bereits erläutert. Es interessiert am folgenden Konzept aber dennoch, wie ein Protestrücktritt als freiwillig und wirkungsvoll gedeutet werden könnte.

4.2.2. Ein Rücktritt mit Folgen?

Als ein möglicher theoretischer Rahmen für Überlegungen zu Rücktrittsgründen und insbesondere: Konsequenzen des Rücktritts ⁴⁰ mit Bezug auf Organisationen werden wir im Folgenden das Konzept von Mark Bovens (1998) hinzuziehen. In seiner Arbeit bezieht er sich auf die Organisationswissenschaftler Albert O. Hirschman (1974) und Edward

⁴⁰ Für eine politikwissenschaftliche empirische Auseinandersetzung mit der Frage, welchen Effekt auf die Regierungspopularität ein Ministerrücktritt hat vgl. Dewan/Dowding 2005. Die Autoren stellen im Bezug auf die UK fest, dass dort Ministerrücktritte einen positiven „korrigierenden“ Effekt auf die Einschätzung der Regierung haben. Sie merken an, dass die Übertragbarkeit auf andere Länder auf Grund anderer institutioneller Gegebenheiten (in Deutschland wäre bspw. der Unterschied: Mehrparteiensystem) schwierig sei.

Weisband/ Thomas M. Franck (1975).⁴¹ Die Überlegungen sind normativ und gehen von einer freien Wahlmöglichkeit eines ethisch motivierten Individuums aus.

Als ein spezifischer Ausdruck individueller Verantwortungsübernahme von Führungspersonal in komplexen Organisationen schlägt Bovens (1998: 180) das Modell „exit and voice“ vor. Während Hirschman (1961) die Optionen Widerspruch, kommuniziert innerhalb der Organisation, und Abwanderung sowie Loyalität, also Gehorsam⁴², als mögliche Ausdrucksformen gegenüber einem Leistungsabfall der Organisation trennte, führt Bovens die ersten zwei ausführlich mit dem erwähnten Modell zusammen und weiter aus. Dabei bemerkt er, dass öffentliche Organisationen tendenziell weniger sensibel auf interne Kritik reagierten, sodass die Abwanderung häufiger vorkomme (Bovens 1998: 178). Der Protest-Rücktritt („resignation under protest“) ist die Kombination von „exit and voice“ und „has more to offer. It can be a clear signal, both inside and outside the organisation that something is wrong“ (Bovens 1998: 180). Vorher sollte sich das Individuum aber die Frage stellen: „Could one achieve more by staying in the government than by resigning and thus removing oneself from the centre of influence“ (Alderman/Cross 1967: 53)? In den meisten Fällen, so argumentiert auch Hirschman ökonomisch, ist die Abwanderung kostspieliger für Individuum und Organisation und dementsprechend die schlechtere Lösung. Auch Alderman/Cross (1967: 53 ff.) betonen rationale Gründe, die das Individuum dazu verleiten trotz eines Rücktrittsgrundes im Amt zu bleiben („more influence in than out“). Die Loyalität gegenüber den Kollegen ist einer davon. Für den US-amerikanischen Kontext stellen Weisband/Franck zudem fest:

⁴¹ Die gemeinsame Perspektive der Autoren ist aber: Organisationen bzw. komplexe Organisationen; wobei Hirschman eher Wechselwirkungen von Organisationen, Kunden sowie Produkten im wirtschaftlichen Kontext (und Wähler im politischen) und Weisband/Franck mit ihrer Studie die US-Administration empirisch vergleichend im Blick haben.

⁴² Dies mag dann übrigens mit einem inneren Rücktritt einhergehen. Resignation, die also auch ohne Rücktritt stattfinden kann, verstehen Luhmann/Mayntz auf das Personal der öffentlichen Verwaltung bezogen als „Rückzug in die eigene Person“ (Luhmann/Mayntz 1973: 327).

„It seems to matter not at all whether the exit with voice has served a useful social purpose, nor whether the public protester who warns of future dangers is proven right by subsequent events“⁴³ (Weisband/Franck 1975: 61).

Dies machen sie an empirisch nachgewiesenen schlechteren Jobchancen der protestierend Zurückgetretenen fest – Illoyalität wird bestraft.⁴⁴

Mit dem Modell „exit and voice“ wird also das Bild eines verantwortungsvollen, folgenreichen Rücktritts gezeichnet, der Kosten für das Individuum haben, da Illoyalität bestraft werden kann.⁴⁵ Es ist nun von den empirischen Ergebnissen zu trennen: dass die mediale Referenz von Rücktrittsgründen als „politische Verantwortungsübernahme“ oder „persönliche“ vielleicht nicht ausschlaggebend zu einem Rücktritt führt⁴⁶, spielt auf die oben ausgeführte Rollenverantwortlichkeit des Ministers an. Bei „exit and voice“ geht es um individuelle Verantwortungsübernahme des Ministers und einem Rücktritt aus inhaltlicher Kritik an Politikinhalt oder -stil. Konkret ist an dem Modell dabei aber die Frage interessant, ob der Rücktritt Oskar Lafontaines aus und im Protest Folgen haben könnte.

Fischer/Kaiser (2001) bezeichnen den Fall Oskar Lafontaine als eindeutigen Protest-Rücktritt aus unüberbrückbaren politischen Differenzen des eigenen

⁴³ Als Beispiel dient hier die Demission von Lindley Garrison und Henry Breckinridge (Secretary and State Assistant Secretary of War), die mit ihrer „dramatic resignation“ 1916 den Amerikanischen Kongress und die Öffentlichkeit vor einem drohenden Krieg warnten (der dann auch eintrat) und ihre Forderung einer „trained federal army“ damit betonten (Weisband/Franck 1975: 61). Präsident Wilson hat es Ihnen nicht gedankt mit einer Wiedereinstellung oder Ähnlichem und Weisband/Franck kommentieren dies mit der Aussage „Being right is no excuse for disloyalty for the team“ (Weisband/Franck 1975: 62). Allerdings ist an der gesamten Studie kritisch anzumerken: Wiederbeschäftigung nach Protest-Rücktritt wird nur auf ähnliche Positionen im politischen Betrieb bezogen und nicht darauf, wo die Resignierten tatsächlich weitergearbeitet haben (und ggf. auch weiterarbeiten wollten).

⁴⁴ Als Erklärung dient die konstitutionellen Gegebenheiten des US-amerikanischen Regierungssystems, das Loyalität gegenüber dem Präsidenten befördert und belohnt. Dies stelle einen Gegensatz zum britischen dar, in dem es eine ausgeprägte Kultur und den konstitutionellen Rahmen zum „public protest“ gibt.

⁴⁵ Ohne empirischen Beleg (außer den Einzelfall Lafontaine, wie später gezeigt werden wird) möchte ich die Vermutung äußern, dass diese Bestrafung durch Nicht-Wiedereinstellung im deutschen Kontext durch ein anderes Regierungssystem so nicht gegeben ist.

⁴⁶ Sondern die mediale Position des Kanzlers und der eigenen Partei, wie Fischer/Kaiser (2011) gezeigt haben.

Ressorts mit der Linie des Bundeskanzlers. Dabei ist das Finanzministerium besonders anfällig für Protest-Rücktritte (Fischer 2011: 206).

Ob die Demission aus moralischen Gesichtspunkten geschah, ist nicht zu beurteilen und soll hier keine Rolle spielen. Das „voice“ an dieser Form des Rücktritts ist identifizierbar. Lafontaine äußerte sich zu Missständen, dazu gehörte sowohl seine Kritik an der Zusammenarbeit des Kabinetts unter Kanzler Schröder durch seine Regierungserklärung als auch später beispielsweise in seinem Buch „Das Herz schlägt links“, und er äußerte Kritik an Politikinhalt seiner alten Regierung durch Teilnahme an Demonstrationen.

Aus der systemtheoretischen Sicht kann man zeigen, wie und ob dieser Protest für die Organisation und das politische System etwas verändert, ein „clear signal“ (Bovens 1998: 180). Dies werden wir in Kapitel 6.3. versuchen, nachdem einige Grundbegriffe besprochen und Annahmen beschrieben sind.

4.3. Zwischenfazit

Empirisch lässt sich also zeigen, dass ein Bundesminister in Deutschland selten, aus unterschiedlichen zurechenbaren Gründen und nicht automatisch nach persönlichen oder departmentellen Fehlern zurücktritt. Juristisch besteht dabei jederzeit die Möglichkeit der vorzeitigen Amtsbeendigung. Wir haben zudem versucht zu zeigen, welche formale und informale Stellung ein Bundesminister im politischen System hat und welche Aufgabe und Verantwortung ihm zugeschrieben wird. Das Konzept der ministeriellen Verantwortung hat dabei allerdings keine juristischen Konsequenzen für spezifische Rücktrittsankläge.

Zudem hat sich gezeigt, dass die rechtliche Unterteilung in das Verlangen nach Entlassung und die Entlassung als Rücktrittsdefinition nicht so beobachtet wird.

Die metaphorische Verwendung von „Push“ und „Pull“⁴⁷ (Fischer et al. 2006; Fischer 2009; Fischer 2011) zeigt die Möglichkeit einer noch systematischeren Analyse von Rücktritten aus politischen Spitzenämtern. Die Trennung vollzieht sich nicht an der rechtlichen Unterscheidung, sondern beschreibt letztendlich eine auf medialen Analysen beruhende Beschreibung der Bewegung im Sinne von „fallen gelassen“ („push“) oder „zurückgetreten für einen anderen Beruf außerhalb des Kabinetts“ („pull“), in der sich ein Rücktritt vollzieht, daneben finden sich die Kategorien „Protest“ und „andere Gründe“. Jede Registratur bleibt ein Versuch, jedoch zeigen Einzelfälle (Bodo Hombach) deutlich, dass diese Trennung keine zufriedenstellende ist. Im Falle von Push-Rücktritten wird dieser Gruppierung von Demissionen ein Rücktrittsmuster zugeordnet. Dieses ist schlüssig und anwendbar auf den entsprechenden Fall (Andrea Fischer). Es bleibt aber offen, ob nicht vielleicht auch Pull-Rücktritte oder andere Kategorien wie der Protest-Rücktritt gleichen Strukturen unterliegen.

Für Push-Rücktritte, bei denen ein Rücktrittsmuster erarbeitet wurde, sind die Entscheidungen eindeutig politische, und keine managerialen oder formalen. Denn nicht jeder Minister, der wegen persönlichen oder departmentellen „Fehlern“ in eine Rücktrittsdebatte geraten ist, musste auch „automatisch“ zurücktreten. Alle beschriebenen Rücktrittsentscheidungen sind in dem Sinne politisch, als dass es um Machtfragen geht und als dass diese den Strukturprinzipien des politischen Systems unterliegen. Dies scheint alle eben „politisch“ einsortierten Rücktritte über Rücktrittsanklässe hinweg zu verbinden.

Aus der Diskussion um die Erklärungskompetenz vom Konzept der ministeriellen Verantwortung für Rücktritte scheint das Ergebnis, dass sowohl empirisch als auch theoretisch Rücktritte aus kollektiver bzw. individueller Verantwortungsübernahme sehr schwer zu trennen sind (Blondel 1991: 156), ebenso wie die Trennung von persönlichen und politischen Gründen.

⁴⁷ Die Begriffe sind der Migrationsforschung entlehnt und beschreiben die Auswanderungsmotive von Migranten (Fischer/Kaiser 2011: 204). Sie werden in keinem der drei Artikel bzw. Beiträge weitergehend in ihrer Passung als Import erläutert.

„It is, therefore, difficult to divide departures into neatly distinct categories; but one can at least obtain an impression of the extent to which they are, at one extreme, wholly „automatic“ and, at the other, entirely personal“ (Blondel 1991: 157).

Es scheint zudem, als ob der Verantwortungsbegriff als ein Rollenbegriff im Sinne von Verantwortlichkeit einen Ausweg liefert, die Diskussion zu sortieren. Damit einhergehend ist das Verständnis entwickelt worden, dass alle Rücktritte immer in dem Sinne persönlich sind, als dass sie von Personen vollzogen werden und die Entscheidung über den Rücktritt Personen zugerechnet wird. Dabei geht es nicht um eine persönliche Begründung, sondern um die Person als Grund und Zuschreibungseinheit des Rücktritts.

Doch was passiert im Moment des Rücktritts und welche Funktion erfüllt der Rücktritt an sich im politischen System? Eine Entität, die bislang nur über die Ressortverantwortlichkeit und damit formal-juristisch in Erscheinung tritt, ist die Organisation. Der Blickwechsel auf das Ministerium als bürokratische Organisation mit politischer Spitze, die unterschiedlichen Rationalitäten und Erwartungen gerecht werden muss, soll nun organisations- und systemtheoretisch erfolgen. Auch das Kabinett und die Parteien sollen als Organisationssysteme und das Kabinett und das Parlament als Teil der Staatsorganisation⁴⁸ so mitgedacht werden.

Dabei wird kein expliziter Vergleich zwischen den vorgestellten Ansätzen und einem möglichen soziologischen erfolgen. Vielmehr werden im Folgenden der formal-juristische, letztendlich aus soziologischer Sicht also normative, Rahmen und die empirischen Erkenntnisse unter Berücksichtigung ihrer theoretischen Einbettung als Grundlage verwendet, um einen anderen Blick auf das Phänomen an Hand von zwei mitgeführten Fällen anzubieten. Die soziologische Betrachtung eröffnet eine Möglichkeit, die Bedingungen, Funktionen und Konsequenzen des Rücktritts als Entscheidung im politischen System zu analysieren.

⁴⁸ Luhmann (2000) sortiert politische Parteien als der Staatsorganisation gegenüberstehende Mitgliederorganisationen ein (Luhmann 2002: 214 f.).

5. Perspektivenwechsel: Systemtheoretische Analyse des Bundesminister-Rücktritts

Nach Klaus von Beyme (2002) ist die politische Soziologie Luhmanns die akteursfremdeste aller „nachmodernen Denkmöglichkeiten“ (Hellmann/Schmalz-Bruns 2002: 8) und stellt damit eine Herausforderung für die Politikwissenschaft dar, die sich traditionell mit dem Akteur⁴⁹ als Analyseeinheit und Perspektivenwahl beschäftigt. Die vorgestellten politikwissenschaftlichen Ergebnisse beruhen zudem auf einem Modell, dass von rationalem Handeln des Individuums ausgeht (Delegationstheorie). Die fehlende Akteurszentrierung und Negation menschlicher Intentionalität als Mitverursacher sozialer Systeme in Luhmanns Systemtheorie erfordert einen Perspektivenwechsel auf das hier behandelte Thema und eröffnet zeitgleich eine funktionale Interpretation. Es kann also nicht mehr von einer Entscheidung als Wahl („choice“) des Handelnden ausgegangen werden (Vgl. Luhmann 2006: 123 ff, insb. 125), sondern davon dass Entscheidungen in Organisationen Beobachtungen⁵⁰ sind, in dem Sinne, als dass sie eine Seite von unterschiedenen Alternativen präferiert (Ebd.: 132 f.) sowie nur als Kommunikationen, einem konstruierten Entscheider als Person und konstruierten Intentionen und Präferenzen zurechenbar, in Organisationssystemen zu Stande kommen (Luhmann 2006: 141).

Die Frage dieser Arbeit ist nun also weiterhin die nach Gründen (im Sinne von Zuschreibungen) und Mechanismen von Ministerrückritten, lautet aber auch reformuliert: Welche Funktion erfüllt der Rücktritt im politischen System? Und konkreter: Welchen Bedingungen und Funktionen unterlagen die Rücktritte von Lafontaine und Fischer? Die Betrachtung des Rücktritts durch Luhmanns und Baeckers Brille mit Rückbezügen auf Goffman und Weber, lässt eine systematische Sicht auf die mögliche Form und Funktion des ministeriellen Rücktritts zu. Gleichzeitig muss diese bebrillte Sicht als Vorschlag und Versuch

⁴⁹ Je nach theoretischer Ausrichtung können Akteure dabei als Personen oder als Institutionen oder beides verstanden werden.

⁵⁰ Beobachtungen fußen auf Unterscheidungen (vgl. Luhmann 2006: 132).

einer Theoretisierung verstanden werden. Die Autoren machen, zumindest auf Grundlage der hier vorgestellten Literatur, keine explizite Aussage zu Rücktritten von politischen oder anderen Spitzenämtern und auch deswegen bleibt das hier vorgeschlagene Verständnis von der Entscheidung über Rücktritt als Reformversuch ein erstes Angebot.

5.1. Annahmen der systemtheoretischen Betrachtung

Die soziologische Systemtheorie beschäftigt sich mit der Frage, wie Gesellschaft entsteht und wie sie es schafft, mit der überquellenden Fülle an Möglichkeiten durch Reduktion von Komplexität und Umgang mit Kontingenz⁵¹ zu operieren. Als Grundannahmen der Systemtheorie gelten funktional ausdifferenzierte Teilsysteme der Gesellschaft, das funktionale System der Politik⁵² ist eines dieser Systeme. Diese autopoietischen⁵³ Systeme operieren in einem für sie spezifischen Medium, das wiederum spezifisch codiert ist und sind über strukturelle⁵⁴ Kopplungen mit anderen psychischen oder sozialen Systemen verbunden. Dabei ist die elementare Grundoperation aller sozialen Systeme, unterschieden von psychischen und biologischen Systemen

⁵¹ Hier der Versuch einer Antwort: Gesellschaft reduziert Komplexität, indem die Teilsysteme ihre eigene Komplexität (inklusive einer spezifischen Komplexität ihrer Umwelt) aufbauen und reproduzieren. „Systeme [können, Anm. d. Verf.] ihre eigene Komplexität (und erst recht: die ihrer Umwelt) nicht erfassen und doch problematisieren [...]. Das System produziert ein und reagiert auf ein unscharfes Bild seiner selbst“ (Luhmann 1987: 51). Um Komplexität zu reduzieren, muss selektiert werden zwischen den Elementen, „die für oder in einem System als dessen Umwelt zusammengehalten werden müssen“ und die nicht mit jedem der anderen Elemente in Relation stehen (können) (Luhmann 1987: 46). Diese Selektion, also spezifische Relationierung der Elemente, ist kontingent. Das bedeutet, dass die Relationierungen auch anders möglich sein könnten.

⁵² Von hier an werden das „System der Politik“ und das „politische System“ synonym verwendet und beziehen sich auf Luhmanns und Baeckers Auffassung eines System der Politik der Gesellschaft. Politik meint „das Bereithalten zur Kapazität bindender Entscheidungen“ (Luhmann 2002). Die Funktion des politischen Systems bzw. des Systems der Politik ist die Produktion kollektiv verbindender Entscheidungen (Luhmann 2002: 84; Baecker 2000: 9).

⁵³ Autopoiesis („auto“= selbst; „poiein“= schaffen, produzieren) (Berghaus 2003: 52) bedeutet, dass sich das System selbst erzeugt und auch nur selbst erzeugen kann. Bezogen auf das politische System der Gesellschaft bedeutet das: Nur Politik produziert und reproduziert Politik. Autopoietische Systeme ziehen eine Grenze zur Umwelt und produzieren und reproduzieren die Elemente, aus denen sie bestehen, selbst (Luhmann 1995a: 56).

⁵⁴ Strukturelle Kopplungen vermitteln Interpenetrationen und Irritationen zwischen Systemen und sind aber mit der jeweiligen autopoietischen Autonomie der Systeme vereinbar (Luhmann 1995b: 153).

beispielsweise, die Kommunikation. Durch ihre Autopoiesis unterscheiden sich die sozialen Systeme von ihrer (spezifischen) Umwelt und reproduzieren diese Unterscheidung. Auch Gesellschaft konstituiert sich durch die Operation der Kommunikation. Gesellschaft konstituiert sich sowohl in den Teilsystemen als auch in ihren „innergesellschaftlichen Umwelten“ (Luhmann 2002: 16).

Dem System der Politik der Gesellschaft kommt eine besondere Rolle innerhalb der funktional differenzierten sozialen Teilsysteme zu, denn es steht im wechselseitigen Bedingungsverhältnis mit Gesellschaft und hat als Teil der Gesellschaft die politische Aufgabe, auf sie Einfluss zu nehmen (Baecker 2000: 9). Die politische Macht [der Ämter] ist das spezifische Medium, das das System der Politik zusammenhält und operativ schließt (Luhmann 2002: 74). Dabei stellt sie sich nicht die Frage, wie die Politik über sich entscheidet (Baecker 2000: 11), sondern reproduziert die Bedingtheit ihrer eigenen Entscheidungen. Der Politik wird ein eigener Apparat zur Durchsetzung politischer Entscheidungen konzidiert (Ebd.: 18). Dieser Apparat kann als Staatsorganisation bezeichnet werden. Die Grundoperation des politischen Systems besteht in der Kommunikation von Entscheidungen (Luhmann 2002: 68). Auf der strukturellen Ebene heißt das: Der demokratische Apparat, und dieses historisch gewachsene Strukturmerkmal charakterisiert die Politik in Deutschland, ist das Produkt der Schaffung von politischen Ämtern, die Stellenmacht bedeuten, zur Beobachtung derselben. Ämter, als verdinglichte politische Macht und evolutionärer Vorläufer des politischen Systems (Ebd.: 73) sind zentral für die Beschreibung von Operationen im System.

Politische Macht ist gesellschaftliche Macht, aber gesellschaftliche Macht ist nicht politische Macht. Politische Macht unterscheidet sich von anderen Formen der sozialen „Pression“ dadurch, dass sie das symbolisch generalisierte Kommunikationsmedium im System der Politik ist (Luhmann 2002: 73, 76). Die Macht ist für ihren Empfänger blind, sie interessiert sich nur für die Frage, wie mächtig sie ist (Baecker 2000: 35). Die „negative Sanktion“ der Entlassung als Wirkungsweise politischer Macht funktioniert „wenn beide Seiten die Vermeidungsalternative kennen und beide sie vermeiden wollen“ (Luhmann

2002: 46 f.) und so wird politische Macht auf „Basis einer Fiktion, einer nicht realisierten zweiten Realität“ kommuniziert (vgl. Luhmann 2002: 47).

Organisationen als soziale Systeme, wie beispielsweise das Ministerium, entstehen „nicht in der Umwelt des Gesellschaftssystems, sondern im Gesellschaftssystem“ (Luhmann 2002: 229) und unterscheiden sich durch ihre spezifische Autopoiesis von diesem. Insbesondere durch ihre Fähigkeit der Inklusion bzw. Exklusion von Mitgliedern unterscheiden sie sich vom Gesellschaftssystem. Wenn Organisationen, die grundsätzlich in mehreren Funktionssystemen operieren und diese strukturell koppeln können, im Medium Macht kommunizieren, sind sie politische Organisationen.

„Die Autopoiesis der Organisation benutzt die Operationsform des Entscheidens. Als Vollzug der Gesellschaft muss das Entscheiden als Kommunikation vollzogen werden“ (Luhmann 2002: 234).

Luhmann arbeitet mit Unterscheidungen und in seiner Theorie der Gesellschaft mit dem von George Spencer Brown eingeführten Prinzip der Form⁵⁵. Für die Analyse des Funktionierens einer Organisation als soziales System sind binäre Schemata wie Stelle/Individuum, Stelle/Karriere usw. Mittel, um die Beobachtung und damit Entscheidungen der Teilnehmer und die Beobachtung anderer sozialer Systeme zu analysieren. So ergibt sich die Perspektive des Beobachters 2. Ordnung. Die Beobachtung der Unterscheidung zwischen Amt und Person aus der Organisation und aus dem politischen System ist zentral für die systemtheoretische Konstruktion des Rücktritts.

Man kann sich dem Rücktritt aus der organisationalen Perspektive aller Staatsorganisation, in denen das Bundesministeramt verankert ist (Kabinett,

⁵⁵ Luhmann bezieht sich dabei auf das Formenkalkül Spencer-Browns aus dem Werk „Laws of Form“, auf dessen Herleitung und Hintergrund diese Arbeit nicht näher eingeht, sondern die folgende Interpretation Luhmanns als gegeben betrachtet. Unter Form versteht Luhmann „die Markierung einer Grenze mit der Folge, daß zwei Seiten entstehen und nur eine von ihnen als Anknüpfungspunkt für weitere Operationen benutzt werden kann“ (Luhmann 1995b: 143). Damit kann sie also immer nur unvollständig benutzt werden. Dabei ist ein Übergang zu der anderen Seite nicht unmöglich, aber zeitintensiv und benötigt eine spezielle Operation. „Eine Form ist demnach immer eine Zwei-Seiten-Form. [...] ein Beobachter (und das kann auch der Benutzer der Form sein)“ kann die Form nur sehen, wenn er sie als Zwei-Seiten Form sieht (Ebd.: 143). Der Formbegriff ist also immer ein Differenzbegriff.

Ministerium, Parlament) nähern.⁵⁶ Der Rücktritt ist dann ein Austritt aus den Organisationen und eine Ende der Mitgliedschaft. Man kann sich ihm auch aus der systemischen Perspektive nähern, mit dem Rücktritt wird schließlich ein politisches Amt und damit Stellenmacht im politischen System aufgegeben. Wir werden im Folgenden zwischen den beiden wechseln und versuchen ihre gegenseitige Bedingtheit aufzuzeigen.⁵⁷ Die oben angesprochenen organisierten sozialen Systeme sind nämlich Teil der Staatsorganisation, die im Gegensatz zum System der Politik Kommunikationsfähigkeit besitzen und es damit ausstatten (Luhmann 2002: 241 f.). Dabei ist Staat nicht mit dem politischen System gleichzusetzen, sondern als Selbstbeschreibung des politischen Systems zu verstehen. Die Staatsorganisation unterscheidet sich von anderen politischen Organisationen (bspw. Interessensverbänden und Parteien) dadurch, dass sie mit ihren Ämtern „offensichtlich“ die „Verantwortlichkeit für sie [die kollektiv bindenden Entscheidungen, Anm. d. Verf.] wahrnimmt“ (Ebd.: 244).

5.1.1. Das System der Politik der Gesellschaft

Die Funktion des politischen Systems ist die Produktion kollektiv bindender Entscheidungen (Luhmann 2002: 84, Baecker 2000: 9). Entscheidungen werden im politischen System Personen zugerechnet (Simsa 2002: 155). Davon ist die Entscheidung über die Besetzung und damit auch die Absetzung von Ämtern eine kollektiv bindende. Die Macht der Politik besteht nach Baecker (2000) darin, über die Besetzung von Ämtern zu entscheiden, diese Ämter des politischen Apparats mit Themen auszustatten und die Kontakte der Ämter auf

⁵⁶ Wenn im folgenden von Organisationen als soziale Systeme die Rede ist, dann sind immer mindestens diese gemeint: Kabinett, Parlament und Ministerium. Alle diese Organisationen sind Teil der Staatsorganisation. Ist das Ministerium, auf dessen Binnenfunktion ein Fokus gelegt wurde, explizit angesprochen, wird dies herausgestellt. Luhmann bezeichnet die politischen Parteien nicht als Teil der Staatsorganisation, aber als Mitgliederorganisationen im politischen System (vgl. Luhmann 2002: 104).

⁵⁷ Die frühere Literatur zur Organisationen Luhmanns unterscheidet sich in Begrifflichkeiten und Annahmen (soziale Systeme bestehen aus Handlungen) von seiner späten Systemtheorie (soziale Systeme bestehen aus Kommunikationen). Es ist versucht worden, diese Perspektiven zu verbinden mit dem Risiko, dass dies nicht immer theoretisch sauber gelungen ist.

Grundlage ihrer Themen auszunutzen (Ebd.: 10). Diese Ämter werden von Personen besetzt.

„Das politische System kann denn auch nicht (und auch nicht in ausgewählten Fällen) Bewußtseinszustände bestimmen oder selektiv in Anspruch nehmen. Es ist auf die Selektion von Personen [nicht nur Politiker, Anm. der Verf.] beschränkt“ (Luhmann 2002: 375).

Zur Selektion von Personen gehört auch die Deselektion. Durch die (De)Selektion von Personen ist das politische System über Bewusstsein an seine Umwelt gekoppelt (Ebd.: 375). Für Spitzenpositionen geschieht dies zumeist durch Wahlen. Der Terminus Deselektion wird in den Politikwissenschaften für den Rücktritt verwendet. Deselektion als Rücktritt ist nicht mit dem soziologischen Begriff der Exklusion aus dem politischen System gemeint. Schließlich wird zumeist nur von einem oder mehreren Ämtern zurückgetreten. Lafontaine und Fischer bleiben zumindest als Wähler im politischen System inkludiert.⁵⁸ Aus den jeweiligen Organisationen aber werden sie exkludiert im Falle des Rücktritts, man kann sogar sagen: die Organisationen entscheiden über den Austritt. Auf diesen Vorgang gehen wir in Kapitel 6.2 genauer ein.

Es ist nun zu klären, wie sich das System der Politik von seiner Umwelt unterscheidet und diese Unterscheidung aufrecht erhält. Dies geschieht durch die Autopoiesis des Systems. Die Differenz von System und Umwelt mit Hilfe von rekursiven Operationen wird im System selbst erzeugt, seine „operative Schließung [...] ist Voraussetzung [...] für seine Offenheit im Bezug auf die Umwelt“ (Luhmann 2002: 105). Alle Operationen im politischen System beruhen auf politischer Macht (Ebd.: 75). Die Entscheidung über Rücktritt, aber auch Rücktrittsforderungen operieren als Kommunikationen im System. Dabei ist die „[...] Identifizierbarkeit von Macht [...] Voraussetzung für die Rekursivität der Operationen im System“ (Ebd.: 75). Durch Ämter beispielsweise ist Macht

⁵⁸ Inklusion wird hier betrachtet als von Funktionssystemen und Organisationssystemen beobachtet (Lehmann 2002: 14). „Auf der Ebene der Funktionssysteme ist sie [Inklusion/Exklusion] nicht anwendbar, auf der Ebene ihrer Organisationen doch“ (Luhmann 2002: 233).

identifizierbar, und da der Rücktritt aus dem Amt heraus geschieht und geschehen muss, kann er als solcher erkannt werden.

Ämter haben es mit Kontingenz von unten zu tun und können deshalb „kollektiv bindende Entscheidungen nur auf der Grundlage von Kontakten⁵⁹ treffen“ (Ebd.: 26). Für Ämter und die Politik im Ämtercode sind Kontakte also notwendig, um die Politik in ihrer Selbstreferenz der Entscheidungen in die Gesellschaft wiedereinzubetten.

Die Politik erzeugt, wie jedes System, ihre eigenen Unsicherheiten und die Reproduktion derselben, um mit ihnen umzugehen. Dies würde Baecker dann ein Beispiel für die Bedingtheit von Entscheidungen der Politik nennen. Durch (Parlaments)Wahlen ist es alle vier Jahre einige Zeit nicht klar, wer die (Minister)Ämter neu besetzt, wie Ressorts und Ressourcen verteilt werden. Dass diese Wahlen aber alle vier Jahre auftreten, ist sicher, legitimiert die Stellenmacht durch Verfahren und das Ergebnis wird von den Beteiligten als „Sanktion ihrer Politik“ (Luhmann 2005b: 146) verstanden. Genauso kann ein Bundesminister jederzeit zurücktreten oder entlassen werden. Dabei produziert die Politik dann aber nur die Unsicherheiten, mit denen sie auch umgehen kann und produziert so Entscheidbarkeit von Unentscheidbarem. Politik mystifiziert sich, um die Möglichkeit der Entscheidung sichtbar, und die Unmöglichkeit unsichtbar zu machen (Baecker 2000: 20 nach Luhmann). Entscheidbar ist und entschieden wird dann in dieser Weise auch der Rücktritt, er ist - zwar nicht eindeutig in seinem Zeitpunkt geregelt, aber - rechtlich möglich.

Wie eingangs schon angedeutet, ist das System der Politik im Bezug auf seine strukturellen Kopplungen zwischen anderen Funktionssystemen ein besonderes. Zum einen gibt es zwischen den Massenmedien und der Politik

⁵⁹ Nach Baecker (2000: 27) sind Kontakte das „Realitätsprinzip eines Systems, das im Zuge seiner selbstreferentiellen Realisierung andernfalls sowohl zur Überschätzung seiner Möglichkeiten als auch zu ihrer Unterschätzung tendieren könnte.“ Kontakte sind dabei nicht nur Kontakte zu Personen. Ämter sind immer selbst- und auch fremdreferentiell. Auf Ebene der Kontakte, diese Sichtweise bietet Baecker an, entscheidet sich die „Wiedereinbettung der Politik in die Gesellschaft“ und sie sind „strukturelle Elemente der Realisierung der Autopoiesis des Systems“ (Baecker 2000: 27). Kontakte sind zudem lose Kopplungen. Für einen ausführlichen Versuch der Phänomenologie von Kontakt vgl. Baecker 2000: 28 ff.

eine strukturelle Kopplung. Politiker informieren sich über Politiker nur über die Massenmedien⁶⁰ (Baecker 2000: 44). Diese stellen dabei für die Politik eine gesellschaftliche Referenz dar und produzieren „öffentliche Meinung“. Das politische System stützt sich auf den Mythos, „die öffentliche Meinung sei die Meinung der Individuen“ (Luhmann 2002: 297) und diese öffentliche Meinung stellt eine Form struktureller Kopplung zwischen Massenmedien und Politik dar (Marcinowski 2002: 95). Zum anderen gibt es zwischen der Politik und dem Recht eine besondere Beziehung (Luhmann 2002: 389 ff.). Dem System der Politik werden Eingriffsbefugnisse in die anderen Systeme gestattet, auch in das des Rechts, während diese Eingriffe gleichzeitig rechtlich normiert und gesichert sind. Recht kann nur im Recht, aber es kann durch Politik, und zwar nur durch Politik, verändert werden (vgl. Baecker 2000: 18 f.).

5.1.2. Das Ministerium als bürokratische Organisation

Die Organisation als soziales System erfüllt mehrere Funktionen und bewegt sich in einem oder mehreren der funktional differenzierten Teilsysteme der Gesellschaft. Ministerien operieren als primär bürokratische Organisation als ein Teil der Staatsorganisation im funktional differenzierten Teilsystem Politik.

„Wenn ein System nicht die Möglichkeit hätte, über Entscheidungsprämissen zu entscheiden, bliebe es eine bloße Fortsetzung seiner Umwelt“ (Luhmann 2006: 229). Eine der zentralsten Entscheidungen der Organisation sind dabei die Entscheidung über Personen, also über Personal. „In der Auswahl von Personen geht es letztlich um die Selektion von Entscheidungsprämissen für Entscheidungen“ (Luhmann 2002: 269). Es wird also mit der Entscheidung zur Einstellung entschieden, ob eine Person mit ihren Fähigkeiten und Eigenschaften zu den Organisationserwartungen, die sich in der Stelle

⁶⁰ Der hier verwendete Begriff der Massenmedien ist vom Medienbegriff der empirischen Politikwissenschaften abzugrenzen. Die Massenmedien sind kein kollektiver Akteur und haben keine Intentionen. Sie entscheiden nicht über Rücktritte, sondern kommunizieren Informationen, die für das politische System als gesellschaftliche Referenz relevant sind. Das funktionale System der Massenmedien operiert im Code Information/Nichtinformation und die Massenmedien „repräsentieren die Welt in der Gesellschaft für die Gesellschaft“ (Luhmann 2002: 304).

manifestieren, passt. Eine Person bringt persönliche Entscheidungsprämissen mit, die die Entscheidungsprämisse ihrer Einstellung komplettieren.

Die öffentliche Verwaltung ist stärker als die Privatwirtschaft gewohnt, mit der Kontinuität von Stellen zu rechnen (Luhmann 2006: 232). Die Besetzung dieser Ämter, auch die des „Chefs“ allerdings ist mobil und mit dieser Mobilität, insbesondere im Bezug auf Wahlen, wird gerechnet (Luhmann 1962: 18). Interessant ist nun, dass das Ministerium über den Eintritt von Personen an der Spitze nicht entscheidet, aber über den Austritt mitentscheidet. Darauf werden wir später näher eingehen.

In sozialen Systemen wie dem Ministerium kann das Verhalten von Mitgliedern, beispielsweise des Ministers, als Kommunikation von Entscheidungen thematisiert werden.

„[...] Ohne die Grundoperation der Kommunikation von Entscheidungen gäbe es auch kein anderes Verhalten im System, weil es das System nicht gäbe. Und außerdem ist gerade in Organisationen so gut wie alles Verhalten, [...], als Entscheidung thematisierbar, wenn es zu Problematisierungen kommt“ (Luhmann 2006: 68).

Jegliches Verhalten von Mitgliedern wird kommuniziert in Organisationen, bspw. auch „ob jemand noch in der Lage ist, sein Amt wahrzunehmen“ oder „Klatsch“ sowie auf Entscheidungen vor- oder nachbereitende Gespräche, Umstände etc (Luhmann 2006: 68). Aber nur die Kommunikation von Entscheidungen (die ja durchaus Verhalten thematisieren können: „Ich trete zurück.“) reproduziert die Organisation als soziales System. Die Einstellung bzw. Entlassung von Mitgliedern sind Entscheidungen, die kommuniziert werden und notwendigerweise Anschluss finden (vgl. Luhmann 2006: 68).

So kann man zusammenfassen sagen: Über den Rücktritt wird als Entscheidung über Entscheidungsprämissen der Organisation Ministerium (und erweitert in den Organisationen: Kabinett, regierende Partei) entschieden und über diesen kann problematisches Verhalten als Entscheidung thematisiert werden. Der Rücktritt entspricht zudem der Deselektion von Personen durch das politische System, aber keiner Exklusion. Der Möglichkeit des Rücktritts ist

eine kalkulierte Unsicherheit des Systems. Ein Rücktritt von einem Amt ist zugleich Machtverlust, da Stellenmacht aufgegeben wird.

5.1.3. Die Einheit der Differenz von Amt und Person

Um Ämter besetzen zu können, muss man zwischen Amt und Person unterscheiden.⁶¹ Auf diese Differenz hin wird der Minister als Person-im-Amt aus der Organisation und durch das System beobachtet. Im Moment des Rücktritts wird die Einheit der Differenz für Beobachter und Benutzer der Form deutlich, da aus dem Amt heraus Amtsverzicht erklärt wird.

5.1.3.1. Amt

Das Amt des Bundesministers stellt keine „normale“ Mitgliedschaft in der Organisation Ministerium dar. Ein Bundesminister ist sowohl Mitglied und Führungsspitze der Organisation Ministerium, er ist Regierungsmitglied und, in den meisten und unseren Fällen, Mitglied einer der regierenden Partei. Seine Amtsbesetzung gehorcht anderen Regeln als alle anderen Besetzungen der Organisation, die er führt und er ist zugleich Repräsentant des deutschen Volkes (vgl. Kapitel 2.1.1.). Demokratisch besetzte Ämter wie dieses inszenieren Herrschaft als Selbstwiderspruch (Luhmann 2002: 358). Mit jeder Amtsbesetzung wird die Möglichkeit ihrer Abwahl mitgeführt und die Paradoxie der Herrschaft des Volkes über sich selbst markiert. Im System der Politik bekleidet der Minister eines der mächtigsten Ämter, denn das Amt des Bundesminister ist ein Amt von Verfassungsrang.

Wie genau unterscheidet sich aber nun das Amt des Ministers von den Ämtern seiner Beamten in der Organisation Ministerium? Auch wenn Webers idealtypische Beschreibung der unpersönlichen Bürokratie und dem Ideal der Trennung von Amt und Person im weiteren Verlauf als „Mythos“ klassifiziert wird, sind doch die Unterschiede, die er in der Rolle des Beamten und die der

⁶¹ Diese Annahme kann man sich leicht an dem Gedanken vorstellen, dass sonst so etwas wie eine Karriere gar nicht möglich wäre (vgl. bspw. Luhmann 2006: 101).

politischen Führung einer bürokratischen Organisation sieht, wichtig für die Argumentation.

Weber⁶² hebt folgende Unterschiede zwischen Beamten und ihrer politischen Führung hervor.

„Daß die modernen »Minister« und »Staatspräsidenten« die einzigen Beamten sind, für die keine Fachqualifikation verlangt wird, beweist: daß sie Beamte nur im *formalen*, nicht im *materialen* Sinne sind [...] Die bureaukratische Herrschaft hat also an der *Spitze* unvermeidlich ein mindestens nicht *rein* bureaukratisches Element.“ (Weber 2010b: 163).

Die Spitzen der bürokratischen Organisation unterscheiden sich also mindestens in zwei Dingen von ihrem Corpus: ihren qualifizierenden Voraussetzungen und dem Modus ihrer Einsetzung. Erstens sind bei der Auswahl von Ministern keine „Bildungspatente [...]“ (Ebd.: 709) ausschlaggebend. Zweitens wird der normale Beamte auf Grund seiner spezifischen Eignung auf Lebenszeit ernannt, die (politische) Führungsperson an der Spitze für einen spezifischen Zeitpunkt gewählt. Diese Unterschiede sind – ganz allgemein – auf die empirische Realität eines zeitgenössischen Ministeriums übertragbar. Drittens unterscheiden sich Rolle und Verantwortung durch folgendes. Im Sinne der „Herrschaft der formalistischen Unpersönlichkeit [...] unter dem Druck schlichter Pflichtbegriffe; »ohne Ansehen der Person« [...] waltet der ideale Beamte seines Amtes“ (Ebd.: 166). Hingegen steht, so arbeitete Weber es in *Politik als Beruf* heraus, das Handeln des politischen Führers unter einem anderen Prinzip der Verantwortung als die des Beamten. Der Politiker arbeitet nach dem Prinzip „ira et studium“ (mit Zorn und Eingenommenheit) und in ausschließlicher Eigenverantwortung, der Bürokrat hingegen arbeitet nach dem Prinzip „sine ira et studio“ („Ohne Zorn und Eingenommenheit“ (Weber 2010a: 32)). Hier schon weist Weber also auf

⁶² Sowohl die politikwissenschaftliche als auch die organisationstheoretische und systemtheoretische Literatur, auf die in dieser Arbeit Bezug genommen wird, beziehen sich auf Max Webers Präskriptionen zu Bürokratie, Politik und seinem Amtsverständnis. Mit seinen Überlegungen zur bürokratischen Organisation gilt er vielen als Begründer der modernen soziologischen Organisationstheorie (vgl. Mayntz 1968: 14). Seine idealtypischen Analysen von Rollen in der modernen Gesellschaft (der Politiker, der Bürokrat, der Wissenschaftler...) und sozialem Handeln und Beziehungen sind Grundlage für diese Auseinandersetzung mit der Unterscheidung von Amt und Person.

andere Rationalitäten hin, denen der Politiker Minister unterworfen ist und den Außenkontakt und die Rechenschaftspflicht, die sein Amt in seiner Exponiertheit kennzeichnen. Auch ein risikoaffineres Entscheidungsverhalten mit Eifer und „Eingenommenheit“ beobachtet er (vgl. Ebd.: 32).

Und dann gelten, viertens, trotz aller Unterschiede für Beamte und Führung die Regeln der bürokratischen Organisation.

„daß also der typische legale Herr, der »Vorgesetzte«, indem er anordnet und mithin befiehlt, seinerseits der unpersönlichen Ordnung gehorcht, an welcher er seine Ordnungen orientiert,- Dies gilt auch für denjenigen legalen Herrn, der nicht »Beamter« ist, z.B. einen gewählten Staatspräsidenten [...],“ (Weber 2010b: 160).

Die „unpersönliche Ordnung“ gilt bis in die Spitze der Organisation und für all ihre Handlungen und Anweisungen. Die Rationalität der Organisation Ministerium betrifft das Ministeramt, während dieses gleichzeitig anderen Rationalitäten gerecht werden muss und durch andere eingesetzt und beansprucht ist. Die „unpersönliche Ordnung“ kann man vielleicht durch Luhmanns „formale Ordnung“ (Luhmann 1999: 29) ersetzen, das Argument bezüglich der Rationalitäten bleibt das gleiche. Das Amt wird innerhalb der Organisation auch daraufhin beobachtet, ob es diesen Erwartungen, denen alle anderen gerecht werden, gerecht wird. Beobachtet wird also auch, ob die Person-im-Amt den Erwartungen ihrer Mitgliedschaftsrolle entspricht, die durch die formale Ordnung der Organisation determiniert ist, und sich damit systemidentitätssichernd verhält.⁶³ Darunter fällt dann auch, dass das Mitglied austritt, bevor es sich selbst unmöglich macht (Lehmann 2011: 155 f.; Luhmann 1999: 35, 37). Bis hierhin kann man zusammenfassen: In einem Amt an der Spitze gelten also die Regeln der Organisation (bzgl. der formalen Ordnung und der Mitgliedschaftsentscheidung), aber sie gelten auch nicht (bzgl. der Herkunft und spezifischer Verhaltens- und Entscheidungssituation).

⁶³ Mit diesem Ansatz ließe sich der Rücktritt vom Amt des Bundespräsidenten durch Christian Wulff erklären. Hier schien auch Unmut aus dem Staatsapparat darüber zu entstehen, dass Wulff sich nicht an die Regeln des Beamtenethos gehalten habe und damit seine Rolle verletzt habe. Zudem, dies wäre ein zweiter Punkt der Analyse, hat das „unpolitische Verhalten“ (Luhmann 2002: 377) seiner Person eine extreme Überbetonung durch die mediale Darstellung erfahren (beispielsweise von seinem Familienleben und Freundeskreis).

Wir erinnern uns: Der demokratische Apparat ist das Produkt der Schaffung von Ämtern zur Beobachtung derselben. Die Politik der Ämter wird also nur durch die Politik der Ämter konditioniert (Baecker 2000: 23), da die Entscheidungsbefugnis von Ämtern von Ämtern abhängt. Ganz konkret und formal hängt die Entscheidungsbefugnis des Bundesministers von der des Kanzlers ab, der wiederum anderen Entscheidungsbefugnissen unterworfen ist.

Ämter können nicht per se politische Entscheidungen durchsetzen, sondern haben nur die Entscheidungsprämisse dazu und sind bei Entscheiden und Durchsetzen immer auf andere Ämter angewiesen (Baecker 2000: 41). Von den vielen Eigenschaften und Funktionen von Ämtern, die Luhmann aufdeckt und Baecker aufnimmt und weiterentwickelt, sind folgende weitere für unsere Fragestellung besonders interessant. Ämter ermöglichen Spielraum für Entscheidungskompetenzen, denn es können ihnen weitere zugeordnet werden. Mit Ämtern kann Politik gemacht werden, denn sie können verteilt werden und jedes Amt ist mit Kontaktnetzen ausgestattet (Ebd.: 23). Ämter (verstanden als Differenzbegriff) bewegen sowohl die Innenseite der Politik, also politische Entscheidungen, als auch ihre Außenseite, also gesellschaftliche Anlässe und Akzeptanzbedingungen für politische Entscheidungen (Ebd.: 25).

„Der Code, der dabei alle politische Kommunikation⁶⁴ sortiert, so Luhmann, ist die Unterscheidung zwischen Innehaben der Ämter und Nichtinnehaben der Ämter“ (Baecker 2000: 24). Deshalb ist die Unterscheidung Regierung/-Opposition die Re-Codierung des Mediums Macht (im demokratischen politischen System), die zudem eine Präferenzcodierung ist (Luhmann 2005a: 133). Ämter wollen besetzt werden, Themen dadurch lanciert, Wahlen gewonnen werden, denn das bedeutet Macht. Die Opposition strebt danach, die Ämter zu besetzen und das System der Politik danach, Ämtermacht zu erhalten bzw. auszubauen. Das Amt des Ministers befindet sich also auch im Stellenkampf. Der Rücktritt ist also Machtaufgabe oder -entzug von

⁶⁴ Dabei kann politische Kommunikation verschiedenste Formen annehmen: bspw. ein Flyer von Lobbyisten, aber auch öffentliche Äußerungen von Zurückgetretenen (vgl. Luhmann 2003: 172).

Stellenmacht und verändert dabei aber nicht zwangsläufig das Amt, also nichts an seinen Kompetenzen und Entscheidungsprogrammen.

„Ämter sind die Voraussetzung dafür, dass man zwischen Amt und Person unterscheiden kann“ (Baecker 2000: 22). So kann an der Person vorbei auch die Institution beobachtet werden, oder in unserem Fall: das Ministerium. Dieses begründet „unabhängig von der Person“ „Autorität und Macht“ (Ebd.: 22), auch wenn sich die Person nicht adäquat in der Rolle und Aufgabe, die ihr das Ministerium gibt, verhält. Kommt es zum Rücktritt, wenn die Diskrepanz zwischen Soll und Ist zu groß wird? Dann ist der Amtsinhaber nicht mehr „durchsichtig“, so wie Baecker (Ebd.: 25) es beschreibt, für die Beobachter von innen und für die Beobachter von außen, und die Unterscheidung von Amt und Person tritt klar hervor. Es gelingt dem Amtsinhaber nicht, die „Politik selbst als legitimes Unterfangen der Gesellschaft im Spiel zu halten“ und damit gelingt es ihm dann auch schlechter, mittels Politik gesellschaftliche Probleme zu regeln (Ebd.: 25).

An die Spitzenposition des Ministers werden also andere Erwartungen gestellt als an die der Beamten. Dabei gilt auch als ein Teil ihrer Verantwortlichkeit, trotz und wegen ihrer exponierten Lage durchsichtig nach Baecker (2000) zu bleiben und sich selbst nicht unmöglich zu machen, sondern vorher auszutreten bzw. zurückzutreten. Nachdem wir mit Weber angefangen haben, schließen wir mit Luhmann:

„Gegen alle Legenden über „unpersönliche“ Bürokratie muss festgestellt werden, dass die Orientierung an Personen innerhalb von Organisationen eine erhebliche Bedeutung besitzt“ (Luhmann 2006: 286).

Die formalisierte Rolle des Amtes reicht also nicht allein, um die Position des Ministers in der Staatsorganisation und im politischen System zu beschreiben. Es braucht auch die entsprechende Person, die die Stelle besetzt und das Amt als zurechenbare Chance auf Individualität wahrnimmt (Vgl. Lehmann 2011: 156).

5.1.3.2. Person

Für diese soziologische Betrachtung des Rücktritts von einem Amt diskutieren wir zunächst den Begriff der Person und grenzen ihn insbesondere von Konzepten wie psychischen Systemen, Mensch und Individuum ab. Was als Person Andrea Fischer bezeichnet wird und welche Eigenschaften und Qualitäten ihr zugeordnet werden, entsteht durch Kommunikation in sozialen Systemen und ist letztendlich eine „operative Fiktion“ zur Aufrechterhaltung derselben. Die Person Andrea Fischer ist nicht gleichzusetzen mit dem psychischen System, vielmehr handelt es sich um „strukturelle Kopplung sozialer und psychischer Systeme“ (Luhmann 1995b: 153). Nur unter der Voraussetzung der „operativen Indifferenz“ von der Komplexität des Umweltsystems psychisches System und seiner Kopie in das Kommunikationssystem Politik „ist eine Selektion von Personen für politische Ämter oder für politische Reputation denkbar“ (Ders. 2000: 375).

Personen⁶⁵ werden innerhalb der kommunikativen Realität konstruiert und sie entstehen durch die „Teilnahme von Menschen an Kommunikationen“ (Luhmann 2006: 90). Luhmann definiert Person als einen Begriff, der in Kommunikationssystemen „sowohl Autor, als auch Adresse, als auch ein Thema zu bezeichnen“ (Ebd.: 89) in der Lage ist. Das Individuum, der „Mensch“, diese „black box“ der anderen Seite, gehört damit zur Umwelt ihrer Organisationen, in denen die Person eine Rolle hat und auch zur Umwelt der Gesellschaft und den Umwelten ihrer Funktionssysteme.

Die „Einheit von Individuum und Person“ wird in der Kommunikation aus Gründen der Bezeichnungsnotwendigkeit dessen, was auf der anderen Seite ist, unterstellt (Ebd: 90). Beobachter unterscheiden kommunikativ eben nicht zwischen Person und „black box“, sondern unterstellen eine Übereinstimmung

⁶⁵ Die Verwendung der identifizierenden Zuschreibung „Person“ setzt übrigens weder die Anwesenheit, noch die Wahrnehmung durch das psychische System voraus. Zudem ist durch die Zuschreibung vorausgesetzt, dass jede Person verschiedene Rollen einnehmen kann (Luhmann 2006: 91). Damit ist auch klar, dass Rolle und Person nicht das selbe sein können. Sie sind vielleicht eher gleich und ungleich zugleich und das immer kontext-, also systembezogen.

zwischen beiden und so behandelt Kommunikation Menschen als Personen. „Personen sind Identifikationen, die auf keinen eigenen Operationsmodus Bezug nehmen. Sie sind also *keine Systeme*“ (Luhmann 1995b: 146 f.). Die Aufrechterhaltung dieser „operativen Fiktion“ ist aber für alle Systeme, die diese Fiktion auch erzeugt haben, notwendig. Festzuhalten ist also, dass es aus systemtheoretischer Perspektive eine klare Unterscheidung zwischen den Operationen psychischer Systeme und den Operationen sozialer Systeme gibt. Diese mögen zwar, über kommunikative Konstruktionen wie die Person, die eine Einheit von Individuum und Person unterstellen aus systemerhaltenden Gründen, aus Beobachterperspektive in einem gemeinsamen kommunikativen Ereignis münden, beispielsweise also der Rücktrittserklärung auf einer Pressekonferenz, dieses Ereignis vernetzt sich aber anders im psychischen als im sozialen System (Luhmann 2006: 81, 90).

Weiterhin ergibt sich daraus, dass eine Person nicht einer spezifischen Rolle gleichzusetzen ist, sondern immer mehrere bekleidet und bekleiden kann.

„Das macht es in der komplexen Gesellschaft sinnvoll, zwischen Person und Rolle zu unterscheiden, und zwar die Personen, nicht aber die Rollen zu individualisieren“ (Luhmann 1995b: 149).

Die Person Andrea Fischer kann also unterschiedliche Rollen übernehmen, unter anderem die der Bundesministerin für Gesundheit. Zudem ist sie Parteimitglied bei den Grünen, Tochter, Druckerin, vielleicht Vereinsmitglied usw. Als Bundesministerin wird sie anhand der Unterscheidung Amt und Person beobachtet, von innen und von außen. Sie übernimmt mit dem Amt der Bundesministerin eine öffentliche Rolle, die mit spezifischen Erwartungen einhergeht, aber auch einem spezifischen Status und Wert (vgl. Goffman 2004: 5).

Einen besonderen Einfluss auf die Wahrnehmung der Person innerhalb des politischen Systems haben dabei die Massenmedien. Sie vermitteln personenbezogene Bilder. Die Politik rekuriert für die Kopplung der außergesellschaftlichen Umwelt auf Personen (Simsa 2002: 155). Schließlich bekommen Politiker ihre Informationen über andere Politiker und andere

Sachverhalte mit gesellschaftlicher Relevanz fast ausschließlich über die Massenmedien (Baecker 2000: 44).

Man kann also sagen: Es sind Personen, die Ämter bekleiden und es sind für Beobachter außerhalb und innerhalb der Politik, moderiert durch die Massenmedien als gesellschaftliche Referenz, Personen, die zurücktreten.

5.1.3.3. Amt/Person

„Für politische Personalselektion ist die Unterscheidung von Amt und Person eine unerläßliche Voraussetzung“ (Luhmann 2002: 376). Unter genau dieser Trennung wird Führungspersonal beobachtet. Dabei ist in diesen Führungspositionen die „zone of indifference“ (Barnard 2002: 168 f.), also der Teil der angewiesenen Aufgaben die ohne das Infragestellen der Autorität⁶⁶ besonders schwer zu bestimmen. Die Anforderungen hätten sich Luhmann zufolge geändert. Führungsstile und Personenmerkmale wirkten sich gleichzeitig durch komplexer werdende Entscheidungsfragen mehr aus.

Viele Entscheidungen über und in den Bereichen, die die Minister individuell verantworten müssen, entstehen intra-gouvernemental, dennoch gibt es bestimmte Entscheidungen, die öffentlich und individuell zurechenbar von einzelnen Ministern gemacht werden (vgl. Alderman/Cross: 3). Die Frage danach, was Entscheidungen überhaupt sind, wird durch die Zurechnung von Entscheidungen auf Personen gelöst und „in ein anderes, leichter faßliches, pressefähiges, telegenisches Mysterium umgewandelt“ (Luhmann 2002: 377) Entscheidungen werden also Personen als operative Fiktion zugeordnet.

Luhmann erklärt das Phänomen, dass sich politische Personalselektion und die öffentliche Aufmerksamkeit „manche meinen: zunehmend – an Personen orientiert“ (Luhmann 2002: 376) durch eben diese Zurechnung von Entscheidungen auf Personen und damit auch die Beobachtung ihrer „unpolitischen Präferenzen und Motive“ (Ebd.: 377). So ist die Politik sensibel

⁶⁶ In diesem Fall der Bundeskanzler bzw. das Kabinett und im übertragenen Sinne durch die Repräsentativfunktion auch das Parlament.

gegenüber Nachrichten, das unpolitische Verhalten der Personen betreffend und auch betreffend ihrer „Entscheidungs- und Durchsetzungsfähigkeit“ (Ebd.: 377). Denn in diesen Fähigkeiten, so Luhmann, läge politische Attraktivität (Ebd.: 377). So werden also Personen-im-Amt, ihre Qualitäten, Präferenzen und Motive konstruiert und beobachtet. Sie werden von den Organisationen auch darauf beobachtet, ob sie ihren Ansprüchen noch genügen. „Operationen sind, wenn sie Beobachtungen sind, unterscheidende Bezeichnungen“ (Luhmann nach Spencer Brown, Luhmann 1995c: 240). Die Operationen des politischen Systems, nach dem Unterschied Macht/keine Macht zu bezeichnen, trifft hier die Beobachtung des Bundesministers als Amtsträger. So wird die Person-im-Amt daraufhin beobachtet, ob sie Macht hat bzw. gebraucht oder nicht. „Macht kontrolliert sich [...] in schönster Selbstreferenz und ausschließlich anhand der Frage, wie mächtig sie ist“ (Baecker 2000: 35) und eben nicht an Hand dessen, was sie bei wem bewirkt.

Verliert also die Person-im-Amt an Machtzuschreibungen, irritiert dies die Ämterordnung und -macht. Das gilt für Politiken, Themen und Kontakte, mit denen die Person verknüpft wird und über die dann die Medien als gesellschaftliche Referenz berichten. Die Person verliert auch dann, sofern die Zuschreibungen ein Fehlverhalten (im Sinne von nicht rollenentsprechendem Verhalten oder nach Goffman: „failure“) implizieren, tendenziell einen Teil dessen, der ihre Selbstkonzeption über den Status des Ministers ausmacht. Diese Entwicklung beschreibt „the way in which a person becomes disengaged from one of his involvements“ (Goffman 2004: 6). Es kann dann zum Verlust der Rolle und der spezifischen Selbstkonzeption, die sie mit sich gebracht hat, durch Rücktritt oder Entlassung kommen.

Betrachtet man nun aber die organisationale Referenz des Ministeramtes, müsste, wie oben beschrieben, der Rücktritt als Austritt aus der Organisation die Möglichkeit bieten, sich selbst nicht unmöglich zu machen (Lehmann 2011: 155 f., Luhmann 1999: 35, 37). Als Teil der Entscheidungserwartungen eines Organisationsmitglied gilt der eigene Austritt als Verhinderung einer Situation, in dem ein Mitglied ein solches ist, ohne den formalen Regeln, also letztendlich

der Systemidentitätswahrung, zu entsprechen. Durch die Entlassungsmöglichkeit steht diese Möglichkeit auch dem Bundesminister zu. „Die Formalisierung sozialer Systeme beruht demnach auf der Möglichkeit des Eintritts und des Austritts, des Wechsels von Mitgliedern durch Entscheidung“ (Luhmann 1999: 44). Und dies ist eine Mitgliedschaftsentscheidung, aus deren Kommunikationen soziale Systeme bestehen. Im Prinzip kommt es dabei nicht darauf an, ob die Entscheidung „freiwillig“ und aus welchen Motiven getroffen wird, denn für die Stabilität des Systems ist dies einerlei, wohingegen das persönliche Schicksal der Person davon betroffen sein kann (Ebd.: 44). Der (hier: öffentliche) Rollenverlust mag, je nachdem wie mit ihm von den beteiligten Personen umgegangen wird, im äußersten Fall zum sozialen Tod (vgl. Goffman 2004: 18) des Ministers führen.

Interessanterweise deckt sich diese Beobachtung der Unbestimmtheit zwischen Entlassung und Entlassenwerden mit den Kategorisierungen in den Politikwissenschaften, die ebenfalls nicht mit dieser Unterscheidung arbeiten. Andererseits arbeiten sie mit Kategorien und Motivzuschreibungen, die aus dieser hier vorgestellten funktionalen systemtheoretischen Sicht im obigen Sinne keinen Unterschied im System machen. Wir erwarten also bei den untersuchten Fällen Parallelen der Rücktrittsmechanismen.

Also ist der mögliche Austritt ständig präsent, es wird sich immer wieder dafür bzw. dagegen entschieden (Luhmann 1999: 42). Dies gilt auch für die Spitzenposition. Wir wissen: Die Stelle des Chefs ist mobil besetzt (Ders. 1962: 18). Als Mitglied der Organisation(en) müsste der gesichtswahrende (Goffman 2004: 7) und damit rechtzeitige Austritt durch Selbstbeobachtung des Mitglieds auf mitgliedschaftsentsprechendes Verhalten erfolgen (Lehmann 2011: 155 f.).

Hier wagen wir nun die These, dass dies im Falle des Rücktritts von politischen Spitzenpositionen, zumindest für alle Push-Rücktritte und dem hier untersuchten Protest-Rücktritt, unwahrscheinlich ist. Dafür gibt es mindestens zwei Gründe. Zum einen ist die (Selbst)beobachtung des Mitglieds durch das

politischen System⁶⁷ bedingt primär über die öffentliche Meinung möglich und hängt von den Kontakten der Person-im-Amt als Realitätsverprobung ab und zum anderen ist die Entscheidungserwartung an einen Bundesminister insbesondere durch das Prinzip der ministeriellen Verantwortlichkeit diffus. So ist selten eindeutig, wann ein Minister sich selbst unmöglich macht oder machen könnte. Die kommunizierte Rücktrittsentscheidung selbst ist zudem immer eine „Unmöglichmachung“ der Person, da eine Dekonstruktion des Selbst. Diese These wird im weiteren expliziert werden. Zunächst wenden wir uns dazu der Dekonstruktion des Selbst im Rücktrittsfall zu.

In Erving Goffmans „Cooling the mark out: Some Aspects on Adaption of Failure“⁶⁸ benennt er „resigning and being asked to resign“ (Goffman 2004: 18), also das Verlangen nach Entlassung und die Entlassung, als Teil der soziale Prozesse, in denen ein Individuum an der eigenen sozialen Rolle [beispielsweise des Ministers] scheitert. Für den Prozess des Umgangs mit diesen unfreiwilligen Rollenverlusten, der immer einen Statusverlust und einen Verlust der rollenspezifischen Personenkonstruktion bedeutet, beobachtet er unterschiedliche Umgangsweisen. Jeder Rollenverlust, der keinem „Abdanken“ oder einer Beförderung entspricht⁶⁹, also in diesem Sinne unfreiwillig erfolgt und ein „ultimate proof of incapacity“ (Goffman 2004: 7) für die spezifische Rolle ist, kommt einem sozialen Tod (vgl. Ebd.: 18) gleich, mit dem in Abhängigkeit von anderen Personen-in-Rollen (zumeist mit einem höheren Status) unterschiedlich umgegangen werden kann. Der Begleiter dieses sozialen Todes des „mark“, also des Rollenverlierers Minister, der sich zu dieser Rolle und seiner Eignung dafür bei Annahme des Ministeramtes bekannt

⁶⁷ „Ein Moment der Selbstbeobachtung ist in alle sozialen Systeme eingebaut. Es besteht darin, daß die komplexen Zusammenhänge kommunikativer Informationsverarbeitung, aus denen das soziale System besteht, auf Handlungen reduziert werden“ (Luhmann 2005d: 78 f.) Handlungen sind dabei zurechenbare Selektionen. Luhmann bezieht es hier auf die Selbstbeobachtung und –beschreibung des Systems der Politik auf sich selbst als Staat. Der Staat organisiert sich in Ämtern und so lässt sich dieser Mechanismus auch auf die Analyseeinheit Ämter übertragen.

⁶⁸ Der Soziologe beschreibt in einem seiner ersten Aufsätze, „Cooling the mark out: Some Aspects on Adaption of Failure“ (zuerst veröffentlicht 1952 in *Psychiatry*, 15, No. 4, 451 – 463) Möglichkeiten und Akteure im Umgang mit gescheiterten sozialen Rollen.

⁶⁹ Als Beispiel für ersteres nennt Goffman den Rollenwechsel von einer Karrierefrau zur Hausfrau und Mutter, der zweite wäre beispielsweise der (evolutionäre) Rollenwechsel vom Jungen zum Mann (vgl. Goffman 2004: 6 f.).

hat, ist der „cooler“ oder „operator“⁷⁰ – typischerweise der Bundeskanzler. Diese kann aus seiner Machtposition als „Vorgesetzter“ heraus von schmerzlindernden Mitteln, Wiederbelebungsmaßnahmen, Sterbehilfe bis hin zu Nichtbeachtung unterschiedlich mit diesem sozialen Tod umgehen.

Man kann sagen: Andrea Fischer als „mark“ verliert durch die mediale Dekonstruktion (manifestiert durch Rücktrittsforderungen und der Skandalisierung ihrer ministeriellen Arbeit) ihre Rolle als Ministerin, sie ist öffentlich an ihr gescheitert. Für Push-Rücktritte fanden Fischer et al. 2006 heraus, dass sich Schröder in den meisten Fällen öffentlich nicht zur Rücktrittsdebatte seiner Minister äußerte. Sie analysieren einen positiven Effekt, der dieses Verhalten auf die Rücktrittswahrscheinlichkeit hat. Dieses Verhalten kommt einem Explodierenlassen oder „blow the top“ (vgl. Goffman 2004: 11) des „mark“. Er kann also ohne Begleitung seinen Statusverlust auch emotional ausdrücken. Dies lässt für das „mark“ wieder unterschiedliche Handlungsoptionen offen. Andrea Fischer hat dabei sich selbst öffentlich dekonstruiert, ohne ihr Gesicht zu wahren.

Goffman nennt es eine „soziale Sünde“, wenn ein Individuum⁷¹ sich selbst im Sinne eines sozialen Status definiert und dabei die Qualifikationen, die eine solche Position ausmachen, nicht besitzt: „the sin of defining oneself in terms of a status while lacking the qualifications which an incumbent of that status is

⁷⁰ Die Begrifflichkeiten entlehnt Goffman der „Gaunersprache“. Dabei ist der „mark“ das Opfer eines (geplanten) illegalen Betrugs. Auf dieses Geschäft hat sich der „mark“ in Annahme eines großen materiellen Gewinns eingelassen. Dies tritt aber nicht ein: Die Gauner täuschen einen unglücklichen Ausgang des gemeinsamen Einsatzes vor und so verliert der „mark“ seinen Einsatz und potentiell auch sein Gesicht. Denn es war Teil seiner Selbstkonstruktion, dieser Art von Geschäft gewachsen zu sein. Die Rolle der Gauner kann es nun sein, den „mark“ beim Rollenverlust als operator abkühlend („cooling out“) zu begleiten. Die unterschiedlichen Strategien des „mark“ und des „operator“ sowie Möglichkeiten des „cooling“ arbeitet Goffman übertragen auf mehrere soziale Interaktionen aus. Die für die Konstellation Minister – Bundeskanzler in unseren Fällen relevanten sind in dieser Arbeit verwendet worden (vgl. Goffman 2004: 3 ff.).

⁷¹ Goffman führt eine Unterscheidung ein zwischen dem Individuum und seiner sozialen Rolle, die über die Eigenproduktion eines „selbst“ erfüllt und gesteuert wird. Das „selbst“ scheitert an der Rolle/der Position/dem Posten. Luhmann kennt, in dem hier verwendeten Verständnis, das psychische System, den Mensch, die Person (die gesellschaftlich konstruiert ist) sowie Rollen, die von dieser Person übernommen werden können. Das Rollenverständnis Luhmanns interessiert hier insbesondere im Bezug auf seinen formalen Charakter als Mitgliedschaftsrolle (vgl. Luhmann 1999: 39 ff.).

supposed to possess“ (Goffman 2004: 5). In dieser Situation der sozialen Dekonstruktion durch sich selbst kann es zu überspielenden Begründungen für das „Scheitern“ an der eigenen Rolle und dem Statusverlust kommen.

Der performative Widerspruch und ggf. der zurückweisende Umgang damit lässt sich an Rücktrittskommunikationen der Zurücktretenden explizieren. In dieser Situation spricht ein Minister im Amt darüber, dass und warum er dieses Amt abgibt. Andrea Fischer sagte beispielsweise im Wortlaut:

„Ich muss erkennen, dass das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger und die Fähigkeit der Bundesregierung das Problem BSE in ihrem Sinne zu bewältigen, erschüttert ist. [...] Deshalb scheint es mir geboten, durch meinen Rücktritt die Möglichkeit zu schaffen, dass ein neuer Ansatz der Bundesregierung für den Verbraucherschutz auch personell deutlich werden kann“ (dpa-Meldung vom 09.01.2001, s. Anhang).

Damit gestand sie ein, dass sie nicht mehr den Erwartungen und der Rolle des Bundesministeramtes für Gesundheit entsprach, da ihr das Ressort nicht mehr zugetraut wurde. Gleichzeitig markiert ihre Äußerung noch die Deutungshoheit und Amtsmacht ihrer Position: Es ist ihre Entscheidung zurückzutreten, denn es scheint ihr geboten. Zudem kann man an ihrer Aussage beobachten, wie das Thema des Verbraucherschutzes mit ihr als Person verknüpft ist und der Führungswechsel im Ministerium einen Neuanfang für die Bundesregierung darstellt.

Der zurücktretende Minister dekonstruiert sich selbst in der Rolle, ungeachtet dessen, ob er von fehlender Eignung für das Amt bzw. der Rolle spricht oder nicht, durch diesen performativen Widerspruch, er muss es sogar. Schließlich gibt er als letzte Amtshandlung sein Amt vorzeitig ab und erklärt sich damit selbst als dieser Rolle nicht mehr entsprechend. Der Fall Andrea Fischers ist der Extremfall, in dem „the person who has failed in a role“ eine „constant source of embarrassment“ (Goffman 2004: 11) ist und eine soziale Sünde begeht. Der Moment des Rollenverlustes aber, wie gesichtswahrend er auch immer von Statten geht, ist jedem politischen Rücktritt⁷² anheim.

⁷² Es wäre zu untersuchen, ob außerpolitische Rücktrittsgründe (bspw. Jobwechsel) eher einer „Abdankung“ (Goffman 2004: 7) nach Goffman entsprächen.

Stellt man sich eine Situation vor, in der der Minister noch gar nicht ausmachbar eine Erklärung zu diesem getätigt hat, ergibt sich ein Bezug zum Fall Lafontaine: Dieser verlangte seine Entlassung vom Amt des Bundesfinanzminister am 11. März 1999 und verweigerte zunächst alle Interviews „mit der Begründung, er sei jetzt Privatmann“ (Philipp 2007: 35). Die öffentliche Begründung unterblieb zunächst. Nach Medienberichten kam sein Rücktritt sehr überraschend. Das „[...] Oskar Lafontaine 1999 plötzlich und ohne öffentliche Begründung davonläuft [...]“ (Beucker 2006: 20) kam unerwartet (Philipp 2007: 90). Schließlich lieferte er aber nach dreitägiger Belagerung seines Wohnhauses durch Journalisten eine Rücktrittserklärung⁷³. Darin sprach er vom „schlechten Mannschaftsspiel der Regierung“ (Ebd.: 91).

In den Medien wurde über das aussichtslose Machtspiel mit Kanzler Schröder berichtet und über die unterschiedlichen inhaltlichen politischen Vorstellungen und Auffassungen der Zusammenarbeit. Lafontaine galt als linker „Umverteiler“, während sein Parteikollege und Regierungschef Schröder einen wirtschaftsfreundlichen Kurs verfolgte.

Interessant ist nun hier das lange Warten der Öffentlichkeit, aber auch der Politik, auf eine Erklärung, einen Grund. Ohne diesen fiel die Beurteilung bei Lafontaine anscheinend schwer und es scheint, als wäre er genau das: ein „Privatmann“ noch nicht. Es fehlte der letzte Schritt, die eigene Dekonstruktion der Person⁷⁴ und damit der Austritt aus dem politischen Amtsapparat. Im doppelten Wortsinne hatte Lafontaine seinen Rücktritt nicht erklärt, nicht ein letztes Mal staatsmännisch sich der Rolle abgesprochen. Er hatte bislang nur um Entlassung gebeten. Die Rücktrittserklärung erfolgte erst am 14.3.1999 und in der Botschaft kollektivierte er die Rolle, die auch seine war, er sprach vom Kabinett als „Mannschaft“. Am 18.3.1999 wurde er vom Bundespräsidenten entlassen, dieses üblicherweise nicht medial prominent beobachtete Event

⁷³ Er gab keinerlei Presseerklärung zum Rücktritt. Eine Presseerklärung ist üblich, aber nicht zwingend, da an dieser Stelle der Rücktritt nicht geregelt ist (Philipp 2007: 311).

⁷⁴ Nun wieder in der Differenz Amt/Person gesprochen.

wurde zum Medienereignis. Die Dekonstruktion war, anders als bei Fischer, wohl öffentlich nicht abzusehen.

Diese Art von „freiwilligem“ Rücktritt Lafontaines kann auch gelesen werden als Machtdemonstration. Die negative Sanktion der Entlassung, auf der formal die Macht des Bundeskanzlers beruht, ist eine realisierte „zweite Realität“ (Luhmann 2002: 47), Lafontaine wollte diese offensichtlich nicht mehr vermeiden. In den drei Tage der Unsicherheit zeigte er noch einmal seine informale Macht als Person als Quelle ebendieser, gebrauchte seine Macht, bevor er sich öffentlich durch seinen Rücktritt als Person dekonstruierte. Er ist aber der Entlassung und dem Fallengelassenwerden zuvor gekommen, und inszeniert dadurch den Rücktritt als seine eigene Entscheidung.

Aus Sicht des Publikums⁷⁵ mag es fast amtsanmaßend wirken, dass in diesem Moment eine Person über ein Amt und damit die persönliche Interpretation von Ministerverantwortlichkeit zu entscheiden scheint. Die Amtsanmaßung eines Rücktritts lässt sich auch ohne Rücktritt beobachten: Bleibt der Minister im Amt, trotz dessen er selbst an diesem gescheitert ist, gesteht er sich selbst Eigenschaften eines sozialen Status zu, die er nicht hat und ist in dieser Rolle nicht mehr authentisch. „Assumption becomes presumption, and failure becomes fraud“ (Goffman 2004: 7). Die Prämisse der Rollenerfüllung wird zur Anmaßung und der (einmalige) Misserfolg wird zum Betrug. Im Sinne des Machterhalts des politischen Systems kann in solchen Situationen vorgegreifend auch der „operator“ Bundeskanzler formal und andere Ämter informal agieren und diese Situation durch eine Ernennung auf ein anderes Amt begleiten.⁷⁶

Der Push-Rücktritt im Fall Fischer beinhaltete eine Selbstdekonstruktion im Sinne einer sozialen Sünde, insofern, als dass Ministerin Fischer sich selbst die

⁷⁵ Das Publikum ist keine Organisation, aber seine Handlung (Wahl) lässt sich zu keiner politischen Organisation verorten (vgl. Luhmann 2002: 253). Die politische Wahl kann als „Repräsentation der im System nicht bestimmbar Einheit des Systems angesehen werden“ (Luhmann 2002: 254).

⁷⁶ Zu diesem gesichtswahrenden Umgang mit dem Rollenverlust gibt es in Kapitel 6.2. Überlegungen.

Rolle der Ministerin absprechen musste, als sie an dieser schon gescheitert war. Dies stellte den Höhepunkt dieser „Selbstverstümmelung“ (Luhmann 1999: 38) dar, die medial schon vor dem Rücktritt als Skandal beobachtet wurde. Fischer wusste nicht über einen wichtigen Brief in ihrem Ministerium Bescheid, erschien als inkompetent und machte vorschnelle Versprechungen eines Gesetzes, die sich nicht realisiert haben. Davor schon waren viele ihrer Reformpläne gescheitert. Im politischen Skandal werden an sich lokale Störungen (in der Führung von Fischers Ministerium und im Ministerium selbst) zu generalisierenden Effekten (Krise des Verbraucherschutzes) (vgl. Luhmann 2002: 268). Der politische Skandal hat weitreichende Effekte und kann am Wahlerfolg gemessen werden (Ebd.: 268). Die Dekonstruktion des selbst ist ebenso im politischen System als Machtverlust wahrgenommen worden. Fischer hat also nicht bzw. zu spät gemerkt, dass sie sich selbst als Mitglied der Organisation „unmöglich“ gemacht hat (Lehmann 2011: 155 ff.; Luhmann 1999: 37) und nicht mehr systemidentitätssichernd verhalten hat. Eigentlich geschieht diese Aberkennung indirekt mit der Wahl des Parlaments durch das „Publikum“ (Luhmann 2002: 253) alle vier Jahre. Der Rücktritt kann als vorzeitige Sanktion verstanden werden, als Reaktion der Politik auf Politik (Ders.: 146) und zum Machterhalt der Politik der Ämter dienend.

Im Fall Lafontaine kam der Minister der medialen Dekonstruktion des Selbst noch zuvor, sie bahnte sich aber schon an (siehe Kapitel 6). Durch die Performanz der Rücktrittserklärung nach einer letzten Machtdemonstration schreibt er sich vermeintlich als Person dieses Selbst für sein Amt ab. Solange sein Rücktritt als freiwillig anerkannt wird, und das scheint teilweise der Fall zu sein (vgl. Beucker/Überall 2006: 83), hat er tendenziell sein Gesicht, seine Persönlichkeit (vgl. Luhmann 1999: 38) wahren können. Lafontaine scheint noch rechtzeitig gemerkt zu haben, dass er den Erwartungen seiner Ministerrolle in der Staatsorganisation als dem Bundeskanzler untergeordnet, nicht entspricht. Trotzdem wohnt seiner Rücktrittskommunikation durch die Begründung und Schuldzuweisung anderer („schlechtes Mannschaftsspiel der Regierung“) dann zuletzt eine Selbstdekonstruktion inne, da er damit seine fehlende Eignung attestiert.

Es scheint, als ob durch die organisationale Referenz und den wahldemokratischen Repräsentationszusammenhang der Moment der eigenen Unmöglichmachung Bestandteil eines Rücktritts ist. An der prekären Spitze einer Organisation ist ein Austritt nicht einfach so möglich, weil das eigene Meutern (vgl. Luhmann 1999: 36) schwierig zu beobachten ist.

6. Rücktritte in der Staatsorganisation im politischen System

Wie oben beschrieben, wird Verantwortlichkeit im staatsorganisationalen, also im Rollenkontext gesehen. Wir haben uns auch erarbeitet, dass die ministerielle Verantwortung nicht im Sinne eines persönlichen Einstehen-müssens für Fehler juristisch geklärt ist. Vielmehr hat die prekäre Spitze innerhalb des Ministeriums Verantwortlichkeit für ihre Organisation, und wird auf ihre abstrakte Rollenverantwortung als Minister - letztendlich durch eine gesellschaftliche Referenz und moralische Wertung daraufhin beobachtet. Einfacher könnte man die dahinter liegende Frage ausdrücken: Ist diese Person wirklich die richtige für den Ministerposten und des Amtes „würdig“?

„Eine spätere Würdigung als guter Griff oder Missgriff setzt relativ deutliche Abweichungen von Normalerwartungen voraus. Die Person überrascht – im positiven wie im negativen Sinne“ (Luhmann 2006: 289).

Der Minister-im-Amt wird auf seine Performanz hin und Verantwortungsübernahme des Postens, was auch immer das normativ bedeutet, hin beobachtet. Wird der verantwortungsvolle Umgang mit der Ministerrolle durch eine Überbetonung der Person oder disqualifizierenden Dekonstruktion derselben medial angezweifelt, rekuriert diese Information über Machtverlust oder -missbrauch im politischen System. Die dementsprechenden Kommunikationen von Entscheidungen oder eben Nicht-Entscheidungen der Minister finden operativen Anschluss in der Staatsorganisation.

Eine Woche vor dem Rücktritt Oskar Lafontaines berichteten einige Medien (namentlich nennt Philipp 2007 *Die Zeit*, *Süddeutsche Zeitung* und *stern*), es werde einsam um Lafontaine, er werde seiner Doppelrolle als Parteichef und

Minister nicht gerecht und sei in der Fachwelt isoliert. Über Lafontaine wurde vor seiner Rücktrittserklärung berichtet, dass seine Finanzpolitik international umstritten war, zudem nicht auf der gleichen Linie wie die des Kanzlers. Anfangs lag die SPD-Fraktion größtenteils auf Lafontaines Kurs. Unter den vielen Gründen mag es laut Derlien (1998) eine Rolle gespielt haben, dass der Kanzler Lafontaine und dem BMF nicht die symbolisch und praktisch wichtige Unterstützung im Kabinett gegeben hat⁷⁷. An der Macht Lafontaines als Person im Amt wurde also öffentlich gezweifelt und ihm wurden dabei die Fähigkeiten für eine erfolgreiche Amtsführung abgesprochen. Er galt also, aus anderen Gründen als Andrea Fischer, auch als nicht voll entscheidungs- und durchsetzungsfähig, allerdings wurde die Option des Rücktritts nicht medial thematisiert. Als eine weitere politische Kommunikation gab es aus der Opposition einen Missbilligungsantrag der FDP zum „Verhalten des Ministers“, der für die Sitzung am 18.3.1999 vorgesehen war.

Dies wären alles Indizien für einen Machtverlust Lafontaines und vor allem auch ein Sichtbarwerden⁷⁸ der Person im Sinne Baeckers (2000: 25), die als Kommunikationen dann auch im System der Politik rekurren. Kommunikationen von Entscheidungen rekurren dann zudem auf Ebene der Ämter. Wenn man möchte, funktionieren zudem die politischen Parteien und damit auch die SPD als politische Organisation im politischen System über den Ämtercode (Innehaben der Ämter/Nichtinnehaben der Ämter). So ließen sich Machtansprüche, der eigenen Partei und deren Beitrag zum Rücktritt Lafontaines erklären, denn Regierung, also Ministerposten, wird Opposition auch in der Organisation Partei immer vorgezogen.

Lafontaines Protest-Rücktritt kann also genau so wie der Push-Rücktritt von Andrea Fischer gedeutet werden im Kontext einer personenzentrierten

⁷⁷ Das BMF kann im Kabinett nur durch die Stimme des Kanzlers überstimmt werden nach § 26 Abs. 1 GO Bundesregierung.

⁷⁸ Das geeignete Adjektiv zur Beschreibung des Gegenteils von „durchsichtig“ ist nicht „sichtbar“, denn „durchsichtig“ (= durchschaubar) bedeutet nicht „unsichtbar“ (= unentdeckbar). Präzise wäre die Verwendung von „undurchsichtig“ (= trübe, milchig), die aber grammatikalisch manchmal schwierig zu realisieren ist. Wenn also ab jetzt „sichtbar“ und „unsichtbar“ verwendet werden, ist es im Sinne von „durchsichtig“ und „undurchsichtig“ gemeint.

Zuschreibung von Machtverlust. Warum aber könnte die Position des Ministers dafür anfällig sein?

6.1 Prekäre Spitze

Der Bundesminister nimmt eine repräsentative Position innerhalb der Staatsorganisation ein. Seine Position ist prekär, denn seine Entscheidungssituation ist es. Seine Entscheidungen sind bedeutungsvoll, er entscheidet über Entscheidungsprämissen, also auch sich selbst, steht in einem potentiellen Spannungsverhältnis zum Ministerium, dem Kabinett inklusive Regierungschef, der Opposition und der eigenen Partei.

Seine Entscheidungssituation ist in dem Sinne prekär, als dass an der Spitze der Organisation Verhaltensstandards am wenigsten determiniert sind und Entscheidungen in Unsicherheit und risikoreichen Situationen passieren. Zudem wird seine Organisationsmacht von außen als viel größer angesehen als von innen (Luhmann 2005c: 128). Auf die Person des Ministers wird dementsprechend viel Wert gelegt.

„Mit der Bedeutung der Entscheidungen nimmt die Bedeutung der Entscheider zu“ (Luhmann 2006: 138). Also sind Minister bedeutungsvoller, vielleicht kann man auch sagen: beobachteter, als andere „Entscheider“. Nicht nur die Bedeutung ihrer Entscheidungen nimmt zu, sondern auch die Zustimmungsbedürftigkeit. Die Paradoxie, dass die Entscheidung über die Entscheidung, also Zustimmungsbedürftigkeit, getroffen wird, und die Tautologie, dass der Entscheider entscheidet, wird durch den Aufbau von Komplexität überdeckt (Ebd.: 136; 139). Der „Zusammenhang von Entscheider und Entscheidung“ ist ein „Zurechnungskonstrukt“ durch Kommunikation und dieses werde auch nicht gebrochen, wenn man es durchschaue (Ebd.: 136).

Genau so wird dem Minister an der Spitze mehr Macht zugeschrieben, als er hat, „um Ursachen genau lokalisieren zu können“ (Luhmann 2005c: 128). So werden ihm, wirft man einen Blick auf die Aufgaben und

Verantwortungskomplexität eines Ministers, sowohl aus Sicht des Ministeriums als auch im politischen System, quantitativ und qualitativ anspruchsvolle Entscheidungen zugerechnet – und er dafür verantwortlich gemacht. Sie werden der Person-im-Amt zudem, auf Grund der schieren Exponiertheit und zugeschriebenen Machtfülle der Position, auch zugetraut. Ansonsten wäre er nicht für dieses Amt geeignet und würde es nicht bekleiden. Schließlich rechnen sich auch die Entscheider die Entscheidung zu, und die Paradoxie des Entscheidens rekuriert im System.

Minister sind also verantwortlich für das Ministerium im Sinne einer „Rechenschaftspflicht nach außen“ (Luhmann 1999: 183), sie halten den Kopf hin, und sie sind verantwortlich für ihre Mitarbeiter, solange das Weisungsrecht reicht. Dabei ist mit Verantwortung keine Fehlerzurechenbarkeit im juristischen Sinne, siehe Kapitel 4.1.1., gemeint. Luhmann spricht im organisations-theoretischen Kontext der einfachen Mitglieder von Verantwortung als „Unsicherheitsabsorption und Bewußtseinsentlastung“ (Luhmann 1999: 174). Gerade diese Funktion kann formal schlecht nachgewiesen, sanktioniert und belohnt werden, denn: wer sollte wie feststellen, ob aus unsicheren Informationen sichere gemacht wurden.⁷⁹

Verantwortlichkeit der Spitzenposition hingegen wird verstanden als „Rechenschaftspflicht für Fehler“. Wieder ist die Fehlerzuschreibung aus organisationstheoretischer Sicht nach Luhmann nicht möglich, da „die Verteilung der Verantwortung und die Verteilung der Verantwortlichkeit“ in großen formalisierten Systemen strukturell auseinanderfallen. „In den unteren Rängen“ des Ministeriums wird die Unsicherheit absorbiert, „die Spitze absorbiert Lob und Tadel“ (Luhmann 1999: 184). In unsicheren Situationen dürfte es vielleicht die sicherere Entscheidung sein, von der Spitze Rechenschaft zu fordern, sie zurücktreten zu lassen. Vielleicht kann man sagen: Die Spitze ist verantwortlich für Verantwortung und damit wird ihr auch jegliches nicht verantwortungsvolles Verhalten und das immer in letzter Instanz

⁷⁹ Die Organisation löst dies zumeist über Zuständigkeiten (Luhmann 1999: 179).

zugerechnet. Sie haftet „gerade auch für Unschuld“ (Ders. 2003: 212). Diese Unsicherheitsabsorption dient dazu, die Autopoiesis des Systems (der Organisation oder aber auch des politischen Systems) aufrecht zu erhalten und Unsicherheit in „(relative, im Moment ausreichende) Sicherheit“ (Ders. 2002: 239) zu transformieren.

Die Spitze aber wird als Person verantwortlich gemacht für departmentelle Fehler, so diese überhaupt nachweisbar wären, und persönliche, das haben wir bei Fischer gesehen. Auf der anderen Seite wird ihr als Person auch durch Übernahme der Position Anerkennung zuteil, dies begründet einen „besonderen Status“ (Ders. 1999: 188), der allerdings auch abgesprochen werden kann. Alle Kommunikation und Beziehungen nach außen werden unter der „Fiktion der Verantwortung“ (Ebd.: 188) abgewickelt, da die eigentliche Diskrepanz zwischen Verantwortung und Verantwortlichkeit nach außen nicht darstellbar sei.

Einem Minister wird also von außen Verantwortung zugeschrieben (auch in der Literatur wird von „ministerieller Verantwortung“ gesprochen und nicht „Verantwortlichkeit“), obwohl die tatsächliche Entscheidungssituation des Ministers weit davon entfernt ist, nach Maßstäben der Verantwortung beurteilt werden zu können. Diese Beurteilung passiert auch durch Rücktrittsforderungen⁸⁰, aber nicht nur, wird mal als Argument für Leistungskritik benutzt und mal nicht.

Entscheidend scheint zu sein: Konsequenzen von Verantwortlichkeit treten nicht automatisch ein, sondern müssen zugerechnet werden. Sie können es jederzeit. Dadurch, dass die Politik auf Personen als strukturelle Kopplung zur Umwelt rekurriert, wird die Politik anfällig für moralische Bewertungen über die Personen (Simsa 2002: 155). Zu dieser moralischen Bewertung zählt auch die Bewertung der Verantwortlichkeit. Diese wird der Person-in-der-Rolle zugeschrieben, sie ist es auch, die dann die Konsequenzen daraus, durch den

⁸⁰ Diese sind relevant für das politische System als Kommunikationen der Massenmedien und Teil der öffentlichen Meinung.

Rücktritt oder die Entlassung beispielsweise, zieht. In diesem Sinne erfüllt die Möglichkeit zur Entscheidung über den Rücktritt und das Entstehen-müssen für Fehler auch die Funktion der Unsicherheitsabsorption im politischen System.

Die Rücktrittsentscheidung allerdings mutet nun paradox an. Denn über sie entscheidet der Entscheider. Dass er über sich selbst entscheidet, und kollektiv verbindende Entscheidungen ihn auch selbst binden, ist Entscheidungen im politischen System anheim. Doch nach der über den Rücktritt ist er nicht mehr als Person-im-Amt der Entscheider und vor allem auch: nicht mehr entscheidend, sondern als Person.

„Mit einer von Michel Serres eingeführten Metapher kann man daher sagen: der Entscheider ist der Parasit seines Entscheidens. Er profitiert davon, dass der Entscheidung eine Alternative zu Grunde liegt. Die Entscheidung vergeht, er bleibt. Die Entscheidung kann allenfalls noch Thema weiterer Kommunikationen sein, den Entscheider kann man fragen (und damit anerkennen)“ (Luhmann 2006: 137).

Die Kommunikation des Ex-Ministers ist deshalb dann auch nicht in der Staatsorganisation, nicht auf struktureller Ebene der Ämter, aber im politischen System anschlussfähig. Auf ihn als Person, als Entscheider des Rücktritts, wird durchaus noch zurückgekommen.

Einen der prekären Zustände mit organisationaler Referenz beleuchten wir nun genauer. Mit Luhmanns früher Beobachtung der Auswirkungen von formaler und informaler Ordnung einer Organisation auf ihre Spitze, die anschaulich die Situation eines neuen Chefs beschreibt, nähern wir uns der Spannung, die einem Minister im eigenen Ministerium begegnen kann. Wir betrachten jetzt am Beispiel von Andrea Fischer, wie es ihr als neue, regulär gewählte Ministerin im Ministerium ergangen sein könnte und zeigen damit eine organisationale Referenz des Rücktritts auf. Auch Lafontaine war neu in einem vorher CSU-geführten Haus, seine Situation mag eine ähnliche gewesen sein.

Luhmann kritisiert die Idee einer rein unpersönlichen Ordnung Webers, weist aber genauso auf die Rollenunterschiede zwischen bürokratischem Korpus und seiner Spitze hin.

„In der vollausgebauten Bürokratie [...] ist dagegen jedes Amt [...] mobil besetzt. Der mögliche Wechsel ist Grundlage aller Beziehungen. Jedes auf Personen abgestellte Gleichgewicht hat etwas Provisorisches an sich und wird in diesem Sinne erlebt und institutionalisiert. Ein Wechsel kommt daher nie völlig unerwartet.“ (Luhmann 1962: 18)⁸¹.

Ministerien erwarten den Wechsel ihrer Führungsspitze, das ist alleine durch den Wahlrhythmus gerahmt, und gleichzeitig ist er jedes Mal etwas Besonderes. Denn mit jedem Wechsel kommt eine andere Person ins Amt, der neue Chef muss „von unten“ angelernt werden (Luhmann 1962: 11). Die formale Einarbeitung und Rollenfindung findet schnell, präzise und auf Schriftlichkeit beruhend statt. Die Chefs besetzen in ihrer Rolle allerdings auch wichtige informale Funktionen. Diese sind für den Nachfolger zumeist nicht ersichtlich und auch nicht expliziert, denn die informale Ordnung hat keine Sprache. „Eine Organisation kann nicht allein nach formalen Erwartungen leben“ (Ebd.: 14). Die informale Ordnung orientiert sich an Personen. Sie muss zunächst emotional auf den neuen Chef reagieren, da sie, anders als die formale Ordnung, die dies erwartet hat, Zeit braucht, um den neuen Chef einschätzen zu können (Ebd.: 14).

Luhmann macht zunächst vier Variablen (Ebd.: 16 ff.) aus, die die Spannung zwischen Organisation und Minister verschärfen bzw. entlasten können. Diese sind im Folgenden am Beispiel von Andrea Fischer expliziert und kommen zu dem Ergebnis, dass das Ministerium die Ministerin vielleicht einfach „ausgespuckt“ hat. Vielleicht hat ein Push-Rücktritt nach Pannen und Skandalen immer genau das: organisationale Referenz.

Zunächst wäre da (1) die formale Legitimität des Amtswechsels. Fischer ist formal akkurat ins Amt gekommen, doch das Ausmaß an Veränderung, das ihr Parteihintergrund mit sich bringt, mag „skeptisch“ stimmen. Grundsätzlich ist der Bürokratiegrad der Organisation (2) und damit ihrer Erwartbarkeit von

⁸¹ Wir befinden uns jetzt in Luhmanns Handlungstheorie vor der autopoietischen Wende. Er geht also davon aus, dass Organisation aus Handlungen bestehen. Dabei sind „Verhaltenserwartungen [...] das ordnende Element in jedem Handlungssystem“ (Luhmann 1999: 26).

Handlungen hoch, was entlastend wirkt. Die Herkunft des Chefs (3) bringt Vor- und Nachteile mit sich. Da Fischer, und dies dürfte für die meisten Minister gelten, von „außen“ kommt, genießt sie eine gewisse Rollenfreiheit. Diese Unsicherheit erhöht aber gleichzeitig auch die Verteidigungsbereitschaft der Organisation. Es könnte sehr viel Neues auf sie zukommen. So erhält der Chef kaum informale Informationen, sondern die Kommunikation mit ihm wird auf den Dienstweg beschränkt. Schließlich markiert die Persönlichkeit des Vorgängers (4) einen wichtigen Faktor. Automatisch wird die neue Ministerin aus der Organisation heraus mit dem Vorgänger verglichen und in diesem Lichte operiert die Organisation (vgl. Luhmann 1962: 16 ff.).

In unserem Fall ist insbesondere der ideologische Hintergrund und die politische Unerfahrenheit auf exekutiver Bundesebene zu nennen. Dass Andrea Fischer also als erste grüne Ministerin einem bis dato, seit 1990 mindestens, schwarzen Haus vorgesetzt wurde, mag ein schwieriger Übergang gewesen sein und - das ist nun rein spekulativ - zum „Rebecca-Mythos“ (Luhmann 1962: 21)⁸² geführt haben. Der oder die Vorgänger werden dabei konstant überhöht und mit dem aktuellen Chef verglichen, weil sein Verhalten in Bezug auf die informale Ordnung nicht erwartbar ist. Gerade weil er aus einer anderen Partei kommt (Im Falle Fischers sind es die Grünen) und damit nicht vergleichbar ist, erzeugt dies Unsicherheit. Mit dieser Spannung mag die formale Ordnung umgehen können, die informale Ordnung aber schwieriger.

Die Gefahr der Störung, die der neue Chef auslöst, wird typischerweise stabilisierend eingearbeitet in die Organisation, indem er gar keinen Zugang zur informalen Ordnung hat. Es bilden sich Cliques und der Chef hat nur noch Zugang zur formalen Organisation und Kommunikation, ist „Zuschauer“ und wird kommunikativ isoliert. Der nachfolgende Absatz, den Luhmann als mögliche Konsequenz einer solchen Entwicklung sieht, ohne diese zu werten, beziehen wir interpretativ auf die Situation von Ministerin Fischer im BSE-Skandal:

⁸² Der „Rebecca-Mythos“ ist nach Luhmann ein von Gouldner geprägter Begriff und bezeichnet die posthume Aufwertung früherer Chefs (Luhmann 1962: 21).

„Auf Mängel seiner Organisation wird er [der Chef] von außen hingewiesen; wenn er nachfaßt, stößt er auf vorbedachte Erläuterungen und Rechtfertigungen. Er bleibt der prominente Star, weil diese Rolle von der formalen Organisation festgelegt ist; aber über sein Auftreten wird von anderen entschieden. Sein hoher Status wird zur Ratifikation von Entscheidungen, zu zeremoniellen Zwecken, zur Legalisierung problematischer Praktiken und zur Transformation von Systembedürfnissen in externe Ansprüche an die Umwelt benutzt“ (Luhmann 1962: 22).

Die Organisation geht mit einem unsicheren Wechsel der Spitze stabilisierend um. Die Personenabhängigkeit und hohen Umweltorientierung dieser verantwortlichen Spitzenbesetzung aber führt auch dazu, dass der Minister-im-Amt dadurch leichter ins Wanken gerät. Die prekäre Situation wird verstärkt und die Ministerin ist so, vielleicht kann man sagen: skandalanfälliger. Dies wäre qua Definition typisch für einen Push-Rücktritt.

„Hinzu kommt die hohe Ambivalenz der Situationsdefinitionen, die es nahe legt, sich mehr an **interaktionellen Kontakten** als an formell bereitgestellten Informationen zu orientieren. [...]“ (Luhmann 2006: 324; Hervorhebung d. Verf.).

Da gerade ihre Person nicht miteinbezogen wird, die Ministerin keine Funktionen innerhalb der informalen Ordnung hat, und so das Amt überbetont wird, ist sie gegen Kritik von außen kaum handlungsfähig. Ihr Auftreten wird eben „von anderen entschieden“ (Luhmann 1962: 22).

So langsam zeichnet sich das Bild eines Rücktritts ab, bei dem von Freiwilligkeit kaum gesprochen werden kann. Es ist die Illusion der Zurechenbarkeit von Entscheidungen an sich, wie wir oben festgestellt haben und der erforderliche performative Widerspruch, der an der Freiwilligkeit und einer klaren Trennbarkeit zwischen der Selbstentlassung und der Entlassung zweifeln lässt.

Die Bedeutung der informalen Ordnung im Ministerium kann man nun mit dem Begriff der Kontakte eines Amtes und dem Hinweis von Luhmann auf die Bedeutung von interaktionellen Kontakten ausweiten. Baecker (2000) betrachtet nicht explizit die Person oder die Person-im-Amt, spricht aber von den Kontakten des Amtes und denen des Politikers (Ebd.: 30, 35). Vielleicht kann man sagen: Sowohl die realisierten Kontakte des Amtes als auch die realisierten Kontakte des Politikers hängen davon ab, welcher Politiker in

welches Amt kommt. Und dann anders herum: Die realisierten Kontakte⁸³ des Amtes und des Politiker-im-Amt haben einen Einfluss darauf, wie lange er bleibt. Denn nur durch die Aktivierung von und Bezugnahme auf das Kontaktnetzwerk lässt es sich mit Themen arbeiten, kommt es zu politischen Entscheidungen und ihrer Durchsetzung (vgl. Baecker 2000: 40 f.) Nur so wirkt der Minister dann auch durchsetzungs- und entscheidungsfähig. Und nur so ist er in der Lage, im Sinne einer „rekursiven Vernetzung“ zu beobachten, wie er von unten beobachtet wird (Luhmann 2002: 243) und bspw. einen „Rebecca-Mythos“ (Ders.: 21) zu identifizieren.

So könnte es sein, dass Fischers Themensetzungs- und –durchsetzungsversuche daran gescheitert sind, dass sie zu wenige Kontakte ihres Amtes realisiert hat (können). Der Vorwurf gegenüber Fischer und ihrem Ressort schon vor der BSE-Krise lautete, dass sie an sehr viele Fronten kämpfte. Dazu gehörten Gentechnik, Gesundheitsreform, die Budgetierung von Arzneimitteln, und Präimplantationsdiagnostik - „für kaum eine der zahlreichen Baustellen legte die Ministerin plausible Konzepte vor“ (Philipp 2007: 192).

Kontakte können auch Personen aus dem Ministerium sein, die sie nicht aktivieren konnte und so Themen nicht realisieren konnte. Zu diesen kommen Amtskontakte, die sie als Grüne oder sie sich als Person vielleicht nicht beziehen konnte. Zudem kommt sie ohne Kontakte als „Realitätsverprober“ eher in eine Position, von Themen überrascht zu werden. Das Thema der „Ernährungssicherheit“ hat sie massenmedial genau das: überrollt. Baecker (2000) betont „Man kann sich kaum ein Thema vorstellen, dass an den Massenmedien vorbei oder ohne Rücksicht auf die eigene Themendynamik der Massenmedien lanciert werden könnte“ (Ebd.: 43). Durch ihre prekäre Situation an der Spitze mit all ihren Implikationen war die Position Fischers angreifbar. Die Reformen, für die Frau Fischer stehen könnte, hat sie nicht realisieren können. Die öffentliche Meinung sprach ihr den Status als Ministerin schon ab

⁸³ Mit einem realisierten Kontakt ist dabei nicht gemeint, dass auch das Thema oder bestimmte Politiken realisiert werden konnten. Anstatt dessen ist damit die Prämisse zur Etablierung von Themen und Durchsetzung von politischen Entscheidungen gemeint. Baecker spricht von „Durchsetzungserwartungen“ (Baecker 2000: 41).

und begünstigte so die Opposition (vgl. Luhmann 2005a: 134). Die gescheiterten Themen und der „BSE-Skandal“ aber sind mit der Person Fischer, dem nach Medienberichten „lebensbedrohlichen Gesundheitsrisiko“ (Philipp 2007: 193) zurückgetreten.

6.2 Die Rücktrittsentscheidung

Im Moment der Rücktrittserklärung, die eine kommunizierte Entscheidung ist, passiert etwas Bemerkenswertes. Um mit dem Formbegriff zu argumentieren: Der Benutzer der Form, der Minister, sieht sie beim Rücktritt als Zwei-Seiten-Form und erkennt und betont damit die Einheit der Differenz von Amt und Person. Zurücktretend ist es die Person-im-Amt, die sich zu Gunsten des Amtes und der Organisation entscheidet, dieses und diese zu verlassen. Damit externalisiert sie das Problem, nämlich sich als Person und lässt die Organisation mit einem vakanten Amt zurück. In diesem Sinne bescheidet sich die Person zu Gunsten des Amtes. Aus Sicht der Beobachter außerhalb entscheidet die Person, aus systemtheoretischer Sicht ist es die Organisation als soziales System im System der Politik der Gesellschaft.

Der Rücktritt durch Ernennung zu einem anderen Amt (bspw. Rudolf Seiters' (CDU) Wechsel zum Ressort Inneres aus der Rolle des Bundeskanzleramtschef 1991 unter Helmut Kohl) und damit das Verhältnis zwischen Bundeskanzler und Bundesminister lässt sich wieder aus der interaktionstheoretischen Sicht Goffmans betrachten. Die Rolle des „operator“⁸⁴ Bundeskanzler kann es sein, dem „mark“ (Goffman 2004: 4 ff.) Bundesminister den Gesichtsverlust, die Dekonstruktion des Selbst durch Zuweisung eines anderen attraktiven Amtes nicht vor Augen zu führen. Er kühlt ihn im übertragenen Sinne ab, indem er ihm beispielsweise einen anderen Rahmen an, in dem er sich sehen kann, anbietet (Goffman 2004: 10). In den Worten Goffmans: „In the game für social roles, transfer up, transfer down, or away may

⁸⁴ Die Rolle des „operator“ wird laut Goffman in formalen Organisationen oft von Ranghöheren übernommen. Der Bundeskanzler kann, durch das Kanzler- und Ressortprinzip und die Möglichkeit der Entlassung, als eine Verlängerung der formalen Organisation Ministerium angesehen werden, zumindest aber als ranghöher relativ zum Minister in der Staatsorganisation.

all be consolation prices“ (Ebd.: 11). Dieser andere Rahmen kann durch einen anderen Posten erzeugt werden. Auch Ernennungen, die nicht das Kabinett des Kanzlers betreffen, auf die er als Regierungschef aber vielleicht Einfluss hat, lassen sich so verstehen. In der politischen Alltagssprache werden diese Ernennungen als „hochloben“ oder „wegloben“ beschrieben. Bodo Hombach (SPD), der eingangs angesprochen wurde, illustriert diesen Fall. Sein „transfer up“ zum EU-Koordinator war der Trostpreis des Bundeskanzlers Schröder für den Status- und Machtverlust durch den Rücktritt vom Amt des Bundesministers für Besondere Aufgaben.

Allerdings hat so mancher Ressortwechsel anderen Charakter. Die in Kapitel 2.1.2 erwähnte „Versetzung“ Ursula von der Leyens könnte man als Rücktritt durch Ernennung im Sinne eines Trostpreises sehen. Doch fällt in diesem Fall die Entlassung, die hier wahrscheinlich nur eine Formalie ist, als solcher nicht auf: von einem Kabinettsamt in ein anderes, traditionell mächtigeres (Arbeit und Soziales). Dies wird ihr als Person zugetraut. Hier geschieht der „transfer“ also ebenfalls ohne Gesichtsverlust, sie muss ihren Rücktritt nicht erklären und sich selbst dekonstruieren. Der Bundeskanzler oder ein anderer mächtiger Akteur hat die Rolle des „operator“ übernommen.

Neben der Rolle des „operators“, die vom Bundeskanzler angenommen werden kann oder nicht, gibt es in diesem Goffmanschen Theaterstück die Rollen der schadenfreudigen „bystanders“ und „onlookers“ (Goffman 2004: 18). Im Fall der Demission Lafontaines könnte die Rolle von Kanzler Schröder am ehesten der eines „bystanders“ entsprochen haben. Aus der Situation eines schwelenden Machtkampf zwischen Bundeskanzler und Bundesminister heraus und inhaltlichen Differenzen über die Ausrichtung der Finanzpolitik Deutschlands sowie kritischen Medienberichten zu Lafontaines weiterer Performance (Philipp 2007: 286), verhinderte Lafontaine trotzdem zunächst den „Gesichtsverlust“ durch eine Dekonstruktion des Selbst. Die letzte Machtdemonstration Lafontaines durch das Hinauszögern der Rücktrittserklärung wurde oben schon beschrieben. „Während die Kritik von allen Seiten zunahm und Lafontaines Frustpegel steige, könne sich Gerhard Schröder des Regierens erfreuen“ (Ebd.:

286). Letztendlich erfolgte der Austritt Lafontaines aus der Organisation vielleicht durch seinen wahrgenommenen Machtverlust und Drängen nach Amtsmacht aus der eigenen Partei, die Nichtdurchsetzung von eigenen finanzpolitischen Themen und zu sichtbaren Kontakten. Kontakte können auch Institutionen oder Ideologien sein (Baecker 2000: 30 f.) und eine ideologische Diskussion war Grundlage der Unstimmigkeiten in der SPD und auch Nichtdurchsetzung von Lafontaines Finanzpolitiken.

Es scheint, zumindest bei unseren Fällen, als ob die Politik Themen und Kontakte über Rücktritte von Personen „loswerden“ kann. Baecker schließt in „Ämter, Themen und Kontakte“ mit dem Vorschlag, Themen verbindlicher an Ämter zu binden und diese dafür verantwortlich zu machen (Baecker 2000: 48)⁸⁵. Er bezieht in seinem Argument die Person nicht explizit mit ein.⁸⁶ Dies versuchen wir hin diesem Argument. Wir nehmen also an, dass Themen in der Politik üblicherweise an Personen-in-Ämtern gekoppelt sind, nicht an Ämter. Wir versuchen zu ergänzen: Oft und nachweisbar werden bei Rücktritten Themen über Personen und Personen über Themen als Reformversuch abgesetzt, um dem Machterhalt der Regierung zu gewährleisten.

Ein weiteres Beispiel dafür ist die Demission Karl-Heinz Funkes 2001. Mit seinen sichtbar gewordenen Kontakten zu den Bauern ließ sich im Vorlauf und im Verlauf des BSE-Skandals nicht glaubhaft das Thema Verbraucherschutz besetzen.

„Es gehört zum politischen Handwerk, darauf zu achten, dass Kontakte so platziert und gepflegt werden, dass sie Kontakte im Wortsinne bleiben und nicht in Determinationen in die eine oder die andere Richtung ausarten“ (Baecker 2000: 31).

Thema und Kontakte werden in den Massenmedien aufgegriffen (Ebd.: 43), über diese nimmt die Politik öffentliche Meinung als Wählermeinung wahr und informiert sich so über sich selbst und ihren Machtstatus. Funkes Kontakte und

⁸⁵ Darauf wird in Kapitel 7 noch ausführlicher eingegangen.

⁸⁶ Wahrscheinlich aus einem guten theoretisch-konzeptionellen Grund, der (mir) aber nicht ersichtlich war.

er als Person waren „undurchsichtig“ und determinierten das ihm zugeschriebene Thema. Die Betonung lag damit zu sehr auf seiner Person als auf dem Amt, sodass die Balance zwischen dieser Unterscheidung durch den Rücktritt wiederhergestellt wurde. Das provisorische Gleichgewicht (vgl. Luhmann 1962: 18) von Amt und Person hat sich als eben das: vorübergehend gezeigt. Für einen kurzen Moment war der Ministerposten dann vakant.

6.2.1 Vakanz

Welche Funktion hat der Rücktritt also für die Organisation? Er sorgt zunächst einmal für Vakanz und einen vorgezogenen Führungswechsel. Die Vakanz einer Stelle hat für die bürokratische Organisation Ministerium besondere Bedeutung, denn sie hat Planstellen, die besetzt werden müssen und für das politische System bedeutet die Vakanz zu besetzende Stellenmacht. Die Vakanz macht also einen Unterschied, sie markiert die Amtsmacht. Diese muss aber von einer Person besetzt werden, um nach außen wirksam zu werden. Für die Organisation und Organisationen, in denen der Minister, die Person-im-Amt, von seinem Amt zurückgetreten ist, liegt die Markierung auf Seiten des Amtes. Dies ermöglicht der Organisation diese Stelle mit einer anderen Person zu besetzen und damit eine Entscheidungsprämisse zu ändern. Der Rücktritt entspricht also der Rücknahme einer Entscheidungsprämisse. Mit seiner (fehlenden) Entscheidungs- und Durchsetzungsfähigkeit, mit seinen Themen und Kontakten konnte dieser Minister die Rollenanforderung nicht erfüllen.

Im Fall dessen, dass der Minister die Verhaltenserwartungen der Organisation nicht erfüllt hat, versuchten die Organisationen den Unsicherheitsfaktor durch Ausschluss zu lösen. Als Beispiel dient hier der Rücktritt Lafontaines, denn er hat sich nicht dem Kollegial- und Kanzlerprinzip unterworfen und ist damit einer zentralen auch unsicherheitsabsorbierenden Rollenerwartung der Organisationen und Erwartung an die Person-im-Amt nicht gerecht geworden.

„Der Austritt des Abweichenden ist die einzige Möglichkeit, die Einheit der Meinung gegen ihn neu zu formieren. Selbst als Gegner ist er nicht so gefährlich wie als Mitglied“ (Luhmann 1999: 38).

In Kapitel 4.2.2. ist die Frage aufgeworfen worden, wie ein Rücktritt etwas in den Organisationen, die er betrifft und damit dem politischen System verändern könnte. Kann also der Protest-Rücktritt mit „voice“ (Bovens 1998: 180) von Oskar Lafontaine strukturell etwas verändern? Eine Änderung der Politik müsste dabei auf struktureller Ebene der Machtverteilung und –ausgestaltung, also auf Ebene der Ämter stattfinden.

Das „voice“, das von Lafontaine nach seinem Rücktritt geäußert wurde, haben wir bereits oben identifiziert. Es gab Kommunikationen durch seine Rücktrittserklärung, schriftlich in Büchern und durch Demonstrationen gegen die aktuelle Regierungspolitik. Allerdings wurde diese protestierende Stimme einer Person zugerechnet, der Privatperson Oskar Lafontaine (er hatte ja sogar selbst betont, er sei jetzt Privatmann). Wir haben bereits herausgearbeitet: Für den Beobachter treten Personen zurück und keine Ämter. Das, was auf struktureller Ebene zu Veränderungen, wie beispielsweise die Änderung eines Kommunikationsweges eines Amtes, führt, sind Kommunikationen von kollektiv bindende Entscheidungen, diese werden in den Staatsorganisationen produziert. Und über die organisationale Referenz argumentiert: „Organisationen erkennen nur Kommunikationen ihrer Mitglieder als ihre eigene an, und nur wenn sie qua Mitgliedschaft kommunizieren“ (Luhmann 2003: 202). Lafontaine war bei seinen kritischen Äußerungen nach dem Dreier-Rücktritt in keinerlei politischem Amt und so waren seine Äußerung für die Staatsorganisationen zwar nicht als struktur-verändernd relevant, im politischen System rekurrierten sie allerdings schon als politische Kommunikation.

Lafontaine wurde keineswegs exkludiert aus dem politischen System, denn er bekleidete hinterher neue Ämter (in der WASG und später in der LINKEN). Mit dem „Abgang à la Lafontaine“ (Philipp 2007: 27), von dem im Bezug auf seinen Rücktritt gesprochen wird, ist das Thema und die Person allerdings ausgeschieden aus den Organisationen. Es wird nicht vom Abgang „à la Finanzminister“ gesprochen und nicht über eine strukturelle Änderung der Verteilung von Ämtern, von (verantwortlichen) Themen und Ressourcen. Der

unerklärte „Abgang à la Lafontaine“ allerdings ist immer noch Thema in den Medien und auf den Entscheider wird so über politische Kommunikation als Person zurückgekommen. Lafontaine ist nicht in dem Sinne „bestraft“ worden, wie Weisband/Franck (1975) es für den US-amerikanischen Kontext empirisch festgestellt haben, obwohl er sich illoyal verhalten hat. Schließlich hatte und hat er nach einer Pause wieder bedeutende Ämter im politischen Betrieb inne. Fischer hingegen hat dies nicht. Nach einigen Jahren in der Privatwirtschaft ist sie erst seit Mitte 2011, zehn Jahre später, wieder auf kommunaler Ebene politisch aktiv (Fischer 2012). Der Unterschied zwischen den Rücktritten mag darin liegen, dass Fischer bei ihrem Rücktritt bereits „unmöglich“ (vgl. Luhmann 1999: 37) war und Lafontaine sich schlussendlich selbst unmöglich gemacht hat. Letzteres bietet auch eine Erklärung dafür an, dass auf ihn als Entscheider immer noch zurückgekommen wurde und wird.

Bovens argumentiert letztendlich für die Verweigerung („refusal“) spezifischer Aufgaben in den meisten Fällen als geeigneten Schritt des Individuums für die Organisation, da sie weniger Kosten für Individuum und Organisation hat und konstruktive Weiterentwicklung zulässt (vgl. Boven: 181 ff.). Dies sei in den meisten Fällen zielführender als ein Protest-Rücktritt. In der Zusammenfassung (Kapitel 7.3) werden wir auf diesen Vorschlag noch einmal eingehen.

Neben dem Ausschluss von unmöglichen Mitgliedern über die in das politische System eingebetteten Organisationen, die in beiden Fällen (allerdings zu unterschiedlichen Zeitpunkten) gezeigt werden konnte, gibt es mindestens eine weitere Gemeinsamkeit beider Fälle. Sowohl die Demission Lafontaines, als auch die Funkes und Fischers erfüllten als vorzeitigen Führungswechsel die Funktion des Reformversuchs im politischen System. Reform wird dabei folgendermaßen verstanden.

„Reformen beziehen sich nach dem üblichen Sprachgebrauch entweder auf die Organisation der Kompetenzen und der Kommunikationswege oder auf die Entscheidungsprogramme des Systems. Das schließt die Organisation bzw. die Programmierung von Personalentscheidungen ein“ (Luhmann 2006: 337).

Wir beginnen mit einer weiteren Beobachtung Luhmanns. Luhmann (2006) beschreibt Tendenzen hin zu einer gestiegenen Personenorientierung in Führungspositionen angesichts immer komplex werdender Entscheidungsnotwendigkeiten. An der Spitze, das hatten wir bereits dargestellt, wird über Entscheidungsprämissen inklusive der eigenen Person als Entscheidungsprämisse entschieden.

Die Begrüßung von Reformen ist nicht nur eine „Zweckerfindung der Organisation zur Ablenkung von (wiederkehrenden) Problemen“ (Luhmann 2006: 345), sondern diese Ansicht ist gesellschaftlich gewachsen und verankert. Grundsätzlich also werden Reformen des politischen Systems begrüßt. Der Rücktritt als eine Form des Führungswechsels innerhalb von Organisationen im politischen System, stellt eine funktionales Äquivalent zur Reform dar (Ebd.: 337). Sollte dem so sein, sind also die empirischen Ergebnisse Dewan/Dowdings (2005) bestätigend: der Rücktritt von Ministern hat einen positiven (korrigierenden) Effekt auf die Popularität der Regierung. Vielleicht wird er also als Reformäquivalent „begrüßt“.⁸⁷

So könnte man den Rücktritt als Austausch von Führungspersonal als Reformversuch deuten, also als funktionales Äquivalent für andere Reformen. Fischers Reformversuche im Amt scheiterten, ihre Versuche im BSE-Skandal durch ein Gesetz Änderungen herbeizuführen ebenso. Der Rücktritt war eine Entscheidung, die als solche und als Reform inszeniert werden konnte.

Ähnlich lässt sich Lafontaines Rücktritt deuten. Die Vorhaben zu einer Finanzpolitik, die weitreichende auch strukturelle Änderungen mit sich gezogen hätten, waren nicht durchgesetzt. Mit dem Rücktritt und einer neuen Entscheidungsprämisse, Hans Eichel als seinem Nachfolger im Amt, ist dies auf einmal Vergangenheit. Die Entscheidung des Rücktritts markiert (wie jede Entscheidung) Vergangenheit und Zukunft und ist ein Beispiel für das Paradox, dass die Vergangenheit schlecht gemacht wird, damit die Zukunft, in Form der

⁸⁷ Dies ist reine Spekulation, da Dowding diesen Effekt in der UK untersuchte und selbst eine Übertragbarkeit auf ein anderes Regierungssystem nicht unkritisch sieht (vgl. Dewan/Dowding 2005: 54).

neuen Entscheidungsprämissen Hans Eichel, besser sein kann (vgl. Luhmann 2006: 342).

Als Reaktion des Rücktritts Lafontaines, der als Finanzminister eine politisch linke und pro-regulative Position bezog, stieg der DAX um 7,3 %, der Wert des Euro stieg und die Aktien von Daimler-Chrysler gewannen ebenfalls an Wert (Philipp 2007: 340). Stimmen aus der Wirtschaft bekundeten ihre Erleichterung über den Rücktritt (Ebd.: 340).

Zudem verhindert ein Rücktritt die Evaluation des Amtes. Die Person wird anstelle dessen bewertet und mit ihr gehen dann „die schlecht gemachte Vergangenheit“ und spezifische Themen. Die Organisation hat so den Unsicherheitsfaktor einer Entscheidungsprämissen exkludiert und die Politik Themen und Kontakte (Luhmann 2006: 340). Zudem ersetzt der Führungswechsel eine Reform und macht manchmal auch andere erst möglich. Nach dem Rücktritt von Karl-Heinz Funke wurde sein ehemaliges Amt umbenannt und umstrukturiert. Es scheint, dass diese Umstrukturierung nur mit einer neuen Person im Amt glaubhaft möglich war. Funke war als Person schon dekonstruiert und als Mitglied unmöglich zum einen durch seine sichtbaren Kontakte und zum anderen durch die bereits erfolgte Dekonstruktion Fischers, die das gleiche Thema besetzte.

Die Vakanz des Amtes als Resultat des vorgezogenen Führungswechsels und die neue Entscheidungsprämissen scheinen also die Bestandteile der „voice“ zu sein, die in den Organisationen Anschluss findet.

7. Zusammenfassung: Bedingungen, Funktion und Konsequenzen des Rücktritts

In der journalistischen Literatur findet man die Formulierung, dass es bezüglich politischer Rücktritte „Normalfälle und Störfälle“ (Philipp 2007) gäbe. Aus der hier an Hand von zwei Beispielfällen erarbeiteten soziologischen systemtheoretischen Sicht ergibt sich: Für die Politik sind Rücktritte

einkalkulierte „Störfälle“ und der Umgang damit der Normalfall. Der Rücktritt ist zwar seltener und schillernder, letztendlich aber – wie demokratische Wahlen alle vier Jahre⁸⁸ – eine Antwort von Politik auf Politik und damit kann man an ihm exemplarisch beobachten, wie Politik Mitverursacherin ihrer eigenen Probleme⁸⁹ ist. Sie stellt sich nur selbst erzeugten und damit entscheidbaren Unsicherheiten. Politik hat grundsätzlich kein „Geheimrezept“, gesellschaftliche Risiken [wie den BSE-Skandal oder Fragen der Ausrichtung der Finanzpolitik, Anm. d. Verf.] zu entschärfen (Luhmann 2003: 162), sie trifft über ihre Staatsorganisation nur Entscheidungen. Die über den Rücktritt ist eine davon.

„Eine Organisation oder eine Gesellschaft, die sich keine Reformen mehr zutraut, wofür es gute Gründe geben mag, wird umso mehr dazu neigen, Probleme durch Auswechseln des Führungspersonals zu lösen. Man kann vielleicht die Hypothese wagen, dass in Zeiten, denen die Kraft zu Reformen fehlen, die Empfindlichkeit für Skandale zunimmt. Auch Bagatellen werden dann zu Skandalen hochtransformiert, um auf diese Weise wenigstens einen Austausch des Führungspersonals zu ermöglichen und dem Nachwuchs Karriereperspektiven vor Augen zu führen“ (Luhmann 2006: 337).

Die Häufung der Push-Rücktritte im Kabinett Schröder I mag der „auf Bundesebene gänzlich unerfahrenen Regierungsmannschaft“ (Fischer/Kaiser 2011: 206) geschuldet sein. Auch aus der hier entwickelten systemtheoretischen Perspektive auf Rücktritte ist das nachvollziehbar. Die hohe Anzahl an Rücktritten ist ein Ausdruck besonderer Reformbedürftigkeit angesichts vielschichtiger, unentscheidbarer Probleme, aus denen die Politik ohne „Kraft für Reformen“ (Luhmann 2006: 337) kollektiv bindende Entscheidungen zu produzieren versucht. Dies geschah hier vornehmlich durch irreguläre Führungswechsel als Reformversuche.

Um diese genau im Bezug auf alle Rücktritte dieser Periode und vor allem im Vergleich mit anderen Kabinetten belegen zu können, wären diese

⁸⁸ Dazu Luhmann: „Die Institutionalisierung politischer Wahl garantiert dem System eine im System selbst erzeugte Ungewißheit“ (Luhmann 2002: 104). Neben den Unsicherheiten, die aus der komplexen, eigendynamischen Umwelt des Systems resultieren, ist mit dieser „internen Unbestimmtheit“ besser umzugehen. Dies geschieht durch Entscheidungen (Luhmann 2002: 104).

⁸⁹ Dies bezieht sich auf Luhmanns Hypothese: „In dem Maße, als Systeme durch Ausdifferenzierung in relative Autonomie entlassen werden, werden sie auch *Ursachen* (zumindest: Mitursachen) ihrer eigenen Probleme“ (Luhmann 2005d: 84).

vergleichend zu analysieren, also formulieren wir es als Vermutung. Auffällig viele, nämlich fünf von 17 solcher Rücktritte über 59 Jahre, also Rücktritte nach Skandalen und Pannen, fanden von 1998 bis 2002 in der ersten rot-grünen Regierung Deutschlands statt. Die exemplarische Analyse der Situation eines neuen Chefs an Andrea Fischer in ihrem Ministerium könnte man weiterdenkend auf die anderen Push-Minister beziehen und so eine organisationale Referenz sehen. Sogar der sechste Rücktritt, der in eine andere Kategorie fallende Protest-Rücktritt Lafontaines, kann so gelesen werden. Pannen und Skandale und im Fall Lafontaines eventuell auch Protest resultieren in den meisten Fällen aus der Ressortverantwortlichkeit des Ministers.

Im Falle Lafontaines haben wir im Konflikt mit dem Partei- und Regierungskurs stehende Kontakte⁹⁰ mit linker Ideologie, im Falle Fischers fehlende inter- und außerministerielle personelle und ggf. institutionelle Kontakte vermutet. Dadurch konnten jeweils wenig Themen erfolgreich platziert werden, anstatt dessen scheiterten Reformversuche im Gesundheitsbereich bzw. internationaler Finanzpolitik. Beiden Fällen anheim war zudem der Moment des „Sichtbarwerdens“ der Person für Beobachter von innen und für Beobachter von außerhalb der Politik, also ein Kippen der systemidentitätssichernden Balance zwischen Amt und Person zu Ungunsten des Amtes.

Des weiteren wurde an beiden Personen, bei Fischer eindeutiger und stärker, vor ihrem Rücktritt mediale Kritik laut, die als fehlende Entscheidungs- und Durchsetzungsfähigkeit, Misserfolge und damit Machtverlust im politischen System rekurierte, sich im Falle Fischers qua Definition (Push-Rücktritt) zu einem Skandal ausweitete. Wir wissen aus den empirischen Ergebnissen, dass nicht automatisch nach einer Panne oder einem Skandal⁹¹ ein Rücktritt erfolgt.

⁹⁰ Kontakte im Sinne Baeckers (2000) verstanden als Personen, aber u.A. auch Ideologien (bspw. die Lafontaines) und Institutionen (bspw. Bauernverband) umfassend.

⁹¹ Hier wäre eine genauere Definition und vor allem Differenzierung in der empirischen Forschung wünschenswert. Wenn keiner der Nicht-Rücktritte von Push-Rücktrittsdiskussionen ein Skandal wäre, legte dies eine eindeutiger Bestätigung von Luhmanns Annahme einer Korrelation zwischen Skandalisierung und Führungswechsel in einer reformaversen Gesellschaft nahe.

Bei Fischer mögen dabei wahrscheinlich ihre geringen Kontakterfolge und damit missglückten Themenplatzierungen eine Rolle gespielt haben.

Einem Minister als Person steht es nicht gut, wenn er als nicht entscheidungs- und durchsetzungsfähig gilt (vgl. Luhmann 2002: 377). Dies macht ihn, genau so wie eine zu starke Betonung unpolitischer Qualitäten, Präferenzen und Verhalten (vgl. Ebd.: 377), angreifbar in seiner Position und für moralische Bewertung. Beobachtbar ist dies als Zurechnung auf seine Person, die gesellschaftlich und medial konstruiert als politische Kommunikation im politischen System rekurriert. Der hohe Umweltkontakt des Ministerposten und die damit verbundene prekäre Entscheidungssituation machen die Person-im-Amt notwendigerweise anfällig für diese Zurechnungen, ihre Funktion als Verantwortliche zudem zur Adresse von prekären Entscheidungen, die ebenfalls Anlass für eine moralische Bewertung bieten.

Der Umgang der beiden Minister mit ihrer Situation und der Zeitpunkt der Dekonstruktion des Selbst allerdings waren unterschiedliche Faktoren in den beiden Fällen.

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Einzelfallbetrachtungen und theoretischen Überlegungen noch einmal skizzenartig auf den Punkt gebracht. Diese münden in den aus Forderungen und Beobachtungen Baeckers, Bovens und Luhmanns synthetisierten Vorschlag, Minister als Personen-im-Amt Themen ablehnen, aber auch verantwortlich annehmen zu lassen.

7.1. Dekonstruktion des Selbst und Amtsanmaßung

Der Bezug auf Goffmans Konzepte zu „adaption to failure“ (Goffman 2004) stellt dar, was im Vorlauf und im Moment des Rücktritts aus der Beobachtung der Unterscheidung von Amt und Person. Dabei ist zunächst einmal nicht entscheidend, ob der Minister entlassen wurde oder die Entlassung verlangt hat, entscheidend ist, dass er sich, um zurückzutreten, an irgendeinem Punkt ersichtlich „unmöglich“ machen muss. Entweder er hat dies (wie Andrea

Fischer) bereits im Amt getan oder er dekonstruiert sein Selbst letztendlich durch die Rücktrittskommunikation (wie Oskar Lafontaine)⁹². Wir haben versucht zu zeigen, dass die Notwendigkeit der Dekonstruktion der Personenzentriertheit politischer Kommunikation und Art der Selbstbeobachtung im politischen System geschuldet ist. Es besteht zudem die Möglichkeit, dass das öffentliche Scheitern an der Ministerrolle vermieden wird und hier scheint die Rolle des Bundeskanzlers als „operator“ oder eben „bystander“ entscheidend.

Das Paradoxe am Rücktritt aus dieser politischen Spitzenposition ist, dass er auf der einen Seite vorgesehen ist und im Konzept der Verantwortlichkeit und formaler Mitgliedschaft von den Organisationen erwartet wird. Auf der anderen Seite benötigt er zwingend an irgendeiner Stelle die Dekonstruktion, die der Austritt als Mitgliedschaftsentscheidung eigentlich zu verhindern sucht.

Aus Sicht der Beobachter von innen und von außen tritt eine Person zurück, die sich zu Gunsten des Amtes bescheidet. Dies entlastet die Staatsorganisation und betont durch Vakanz der Position die Amtsmacht. Mit der Person wurden für die Organisation ein identifizierter Unsicherheitsfaktor, für die Politik Themen und Kontakte exkludiert.

Das Konzept der ministeriellen Verantwortlichkeit könnte Grundlage für eine moralische Bewertung des Ministers sein im Bezug auf seine Entscheidungsperformanz vor, während oder nach dem Rücktritt. Dies gilt sowohl für die Zeit vor dem Rücktritt und Entscheidungen (wie beispielsweise sowohl fehlende Kabinetts- oder Parlamentsbeschlüsse zu Fischers Konzepten oder Reaktionen auf das Auftauchen einer BSE-infizierten Kuh) als auch die Entscheidung über den Rücktritt selbst.

„Man kann Politiker, gerade weil man keinen Zugang zu ihrem Bewußtsein hat, statt dessen moralisch beurteilen; und dies eben deshalb, weil sie sich als Entscheider sichtbar machen. Moral ist dann ein Schema der Reklassifikation des Handelns, das Rückschlüsse auf die Person erlaubt, ohne daß man darauf

⁹² Vielleicht, und das gälte es zu untersuchen, ist ein Protestrücktritt auch ohne dekonstruierende Rücktrittskommunikation denkbar.

angewiesen wäre, das Rätsel der Entscheidungen zu lösen“ (Luhmann 2002: 380).

Der eigentlich bescheidene Akt des Rücktritts, nämlich der Akt eines Dieners, der sich als des Dienens nicht würdig kennzeichnet, kann so auch als Amtsanmaßung oder aber auch „Rücktritt aus Überzeugung“ (Beucker/Überall 2006: 83 über Oskar Lafontaine) gelesen werden. Das, was an Bewertung des diffusen Konzepts von ministerieller Verantwortung über das Wahlpublikum eingeholt werden soll und dies geschieht normalerweise legitimiert durch Verfahren alle vier Jahre über die Wahl, „entscheidet“ nun, so wirkt es, eine einzelne Person.

7.2. Entscheidung über Rücktritt als Reformversuch

Die Rücktrittsentscheidung wird in beiden untersuchten Fällen den Personen Fischer und Lafontaine zugerechnet. Sie sind in dem Sinne formal „freiwillig“ erfolgt, da beide Minister um ihre Entlassung gebeten haben. Die politikwissenschaftliche und auch journalistische Bewertung dieser Entscheidung allerdings ist unterschiedlich. Während es Lafontaine in Teilen gelang, seine Entscheidung als freiwillig und als Protest zu inszenieren, wird Fischers Rücktritt als Push-Rücktritt, also Quasi-Entlassung kategorisiert.

Dies mag am Zeitpunkt der Dekonstruktion des Selbst, der finalen Unmöglichmachung liegen. An Fischers Eignung als Person-im-Amt wurde bereits öffentlich gezweifelt und der eigene Regierungschef befürwortete ihren Rücktritt; sie war an ihrer Rolle gescheitert. In Kritik sind sicherlich aber auch Minister gekommen, die nicht zurückgetreten sind. Es mag also an einer fehlenden Selbstbeobachtung durch Fischer liegen durch eine nicht stattgefundenen „Realitätsverprobung“ der Themen und der Performanz über (interministerielle) Kontakte, dass sie keinen gesichtswahrenden Rücktritt wahrnehmen konnte. Fischer/Kaiser (Fischer/Kaiser 2011: 206) belegen empirisch, dass keiner der Minister, die vorher sowohl in einer Landesregierung als auch als MdB tätig waren, im Zuge eines Push-Rücktritts oder „shuffle out“ zurücktreten musste. Lafontaine hingegen gelang es - vielleicht durch ent-

sprechende Kontakte - anscheinend besser, sich selbst zu beobachten und kam dieser Entwicklung durch einen Protest-Rücktritt zuvor.

Prognosen sind der Systemtheorie nicht anheim und deswegen kann und soll hier keine Formel der Rücktrittswahrscheinlichkeit aufgestellt werden. Das politische System funktioniert gerade so, dass „politische Operationen“ nicht errechnet werden können, sondern „als Entscheidungen [der gewählten Repräsentanten, Anm. d. Verf.] getroffen werden“ (Luhmann 2002: 105). Welche Bedingungen und Entscheidungskonstellation zwangsläufig zu einem zeitlich vorhersehbaren Rücktritt eines Bundesministers kommen, kann also nicht geklärt werden. Es scheint aber, dass zumindest zwei Bedingungen gegeben sein müssen, damit der Rücktritt als Option in Frage kommt. Zum einen muss die Person „undurchsichtig“ gegenüber dem Amt werden, die Markierung der Grenze zwischen Amt und Person also trübe werden. Zum anderen, dies haben wir oben bereits elaboriert, erfolgt der Rücktritt als Austritt aus der Staatsorganisation immer über den Mechanismus der Dekonstruktion des Selbst. Auf beide Entwicklungen antwortet der Rücktritt durch eine klare Betonung der Einheit der Differenz von Amt und Person.

Darüber hinaus scheint dem Rücktritt als etwas, worüber politisch entschieden wird, eine Funktion anheim: die des Reformversuchs, der mit der Exklusion von Themen und Kontakte aus der Staatsorganisation einhergeht. Durch den Führungswechsel wirkt ein Thema zunächst einmal entschieden und behandelt. Das ist keinesfalls so zu verstehen, dass nach jedem Reformbedarf oder jeder Skandalisierung ein Rücktritt folge. Wir vertreten anstelle dessen die These, dass jeder Rücktritt ein Reformversuch ist und damit eine Bewahrung des Ämter-Status Quo einhergeht. Für die beiden beobachteten Fälle ließ sich dies zeigen, und der Vorgang der Entscheidung der Staatsorganisation über Rücktritt aus der Beobachtung der Differenz von Amt und Person heraus legt eine Verallgemeinerbarkeit nahe.

Die Möglichkeit des Rücktritts als Übernahme von Verantwortlichkeit dient der Unsicherheitsabsorption und Stabilisierung der Organisationen im und des politischen Systems. Der Rücktritt selbst, wenn er im Sinne des Ausschluss

meuternder Mitglieder vollzogen wird, hat auch diese Funktion.⁹³ Rücktritte sind ein funktionales Äquivalent zur Reform, bleiben aber zunächst ein Reformversuch, da eine wirkliche Reform nach Baecker (2000) die Ämter betreffe und damit die strukturelle Verteilung von Macht. Luhmann (2006) bezeichnet ebenso als Bezugspunkt der Reform die

„Organisation der Kompetenzen [...] und der Kommunikationswege oder [...] Entscheidungsprogramme des Systems. Das schließt die Organisation bzw. die Programmierung von Personalentscheidungen ein“ (Luhmann 2006: 337).

Durch den Austausch der Entscheidungsprämisse Minister an der Spitze der Organisation ist nur die Möglichkeit gegeben, diese zu ändern, der Austausch betrifft aber nicht die Organisation der Organisation und bleibt damit ein Versuch.

Bei den Push-Rücktritten lässt sich der Bezug zur ministeriellen Verantwortung durch die Definition dieser Rücktrittskategorie (Rücktritt nach Pannen und Skandalen, mit denen die Aufgaben des Ministerium zwangsläufig in Bezug stehen) ziehen. Dadurch, dass politische Kommunikation, die immer mit Bezug auf Personen operiert, moralisch geführt wird, dient das Prinzip der Verantwortlichkeit (im Sinne Luhmanns) als interpretierbare Möglichkeit, dem Amtsinhaber als Gegner öffentlich Moral abzusprechen (Luhmann 2005a: 137). Dabei kann der Gegner des Amtsinhabers aus jeglicher Opposition (parteiintern oder -extern) bestehen. Ob dies geschieht oder nicht, lässt sich schwierig ausmachen, denn, so Luhmann, die „Markierung der Grenze zwischen leichtfertig und verantwortungsbewusst [bezüglich des Verhaltens der prekären Spitze, Anm. d. Verf.]“ (Luhmann 2003: 170) ist unklar.

⁹³ „[...] Präsenz oder auch nur akute Antizipation von Verantwortlichkeit könnte die so sehr benötigte Funktion der Unsicherheitsabsorption zum Erliegen bringen“ (Luhmann 2002: 43). Die hohe Anzahl an Push-Rücktritten und damit das häufige tatsächliche Verantwortlich-machen von Personen im Kabinett Schröder I mögen in diesem Sinne einen Beitrag dazu geleistet haben, dass das Kabinett Schröder II vorzeitig durch das Stellen der Vertrauensfrage des Bundeskanzlers und dadurch anstehende Neuwahlen aufgelöst wurde (Deutscher Bundestag 2010a). Die vielen Führungswechsel im ersten Kabinett haben so vielleicht zum Führungswechsel auf Kanzlerebene beigetragen (Angela Merkel (CDU) regierte nach den Neuwahlen).

Der Rücktritt ist in diesem Sinne der Wahl vorgezogene Sanktion und der Versuch des Machterhalts der Ämter und ihrer Amtsinhaber. Dies stimmt also mit den delegationstheoretisch gefassten empirischen Ergebnissen von Fischer/Kaiser 2011 überein. Diese besagten, dass ein Rücktritt immer dann erfolge, wenn die Bundesregierung die Kosten, den Minister im Amt zu behalten höher einschätzte als seine Amtsbeendigung.

Der Rücktritt ist zudem eine Entscheidung, die Gegenwart markiert und eine Evaluation des Amtes, aber nicht die der Person, verhindert. Mit dem neuen Minister kommen neue Themen, Kontakte und ggf. Entscheidungsprämissen für die Organisation. So ist die Entscheidung über Rücktritt als Teil von Symbolpolitik verständlich: Entscheidungen gelten in der Politik überspitzt formuliert schon an sich als „Erfolgsausweis“ (Luhmann 2003: 175).

7.3. Vakanz als „voice“

Die Funktion des Rücktritts in der Politik ist strukturell bedingt und macht für die Organisation Ministerium auch bei Unerwartetem selten einen Unterschied. Der Störfall meuterndes Mitglied (vgl. Luhmann 1999: 37) ist externalisiert. Lafontaines Weggang unter Protest bleibt als politische Kommunikation nicht ungehört, ist aber für die Staatsorganisationen, für die Mitgliedschaftskommunikation entscheidend ist, in diesem Sinne nicht relevant.

Auf der anderen Seite ließen sich die Push-Rücktritte Fischers und Funke als tatsächliche Reform und damit „voice“ in der Staatsorganisation deuten: Durch das Binden des Themas „Verbraucherschutz“ an das gemeinsame Schicksal dieser beiden Politiker kam es zu einer strukturellen Veränderung. Das damalige Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten wurde nach dem Rücktritt Funkes umbenannt und –strukturiert in Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Genau dies fordert Baecker (2000): eine verantwortliche und damit verbindliche Zuordnung von Themen an Ämtern⁹⁴ als den ersten Schritt hin zu der Möglichkeit, Politik zu

⁹⁴ Damit sind nicht nur Ressortverantwortlichkeiten gemeint, sondern vor allem aktuelle Themen im Sinne von „issues“ (vgl. Luhmann 2002: 245) und eine sich klar daraus ergebende Verantwortlichkeit.

befähigen, darauf Einfluss zu nehmen, wie sie auf Gesellschaft und damit auf sich selbst Einfluss nimmt (Baecker 2000: 47). Dazu gehöre vor allem auch als Aufgabe der Politik, die eigentlich am Erhalt des Ämter-Status Quo interessiert ist, Ämter in ihren Kompetenzen und Ressourcen zu verändern, sie abzuschaffen oder neu zu schaffen. Dies erfordere allerdings eine Zuspitzung von Alternativen und den Zwang, „das Schicksal einzelner Politiker und Parteien an das Schicksal von Themen zu binden“ (Baecker 2000: 48). Genau dies ist hier geschehen, Fischer und Funke mussten gehen, ihr Schicksal war an Themen gebunden. Ist also der Push-Rücktritt Fischers und Funkes⁹⁵ genau das: Nachdenken der Politik über Politik mit dem Potenzial zur Reform? Mit dem Versuch die Unterscheidung zwischen Amt und Person in der Argumentation klarer hervorzuheben, möchte ich dagegen argumentieren.

Nach dem schicksalhaften Ausscheiden von Funke ist Renate Künast (Grüne) zur Ministerin im veränderten Ressort ernannt worden. Und hier liegt, so meine ich, das Problem: wieder wird, durch die Personenkonzentriertheit von Kommunikation, nun das Thema Verbraucherschutz mit der neuen Personen und nicht zwangsläufig dem Amt verknüpft. Es reicht also nicht, Themen an Ämter zu knüpfen, sondern ganz eindeutig an Personen-in-Ämtern.

Dies würde auch bedeuten, dass sich Politik dann authentisch durch Personen-in-Ämtern für überfordert erklären könnte und nicht durch den Austritt der Person aus der Staatsorganisation das Problem externalisiert und diese so für überfordert erklärt. Auch müsste dazu gegeben sein, dass Personen-in-Ämtern Themen, im Sinne des „refusal“ (Bovens 1998: 181) spezifischer Aufgaben und Themen im Amt als Alternative zum Rücktritt, begründet ablehnen bzw. an

⁹⁵ Das Schicksal Fischers und Funkes lässt sich tatsächlich auf Grund der Themenabhängigkeit der beiden kollektivieren. Nachdem Fischer als Gesundheitsministerin „Verantwortung übernommen hatte“, musste auch Funke als Landwirtschaftsminister, in dessen Ressort die BSE-Thematik ebenso fiel, zurücktreten (Philipp 2007: 192).

andere Ämter weiterverteilen könnten.⁹⁶ Der Rücktritt als Option stünde ja immer noch offen, dann aber als überforderte Person-im-Amt.

Dass Minister kein Risiko übersehen, ist unwahrscheinlich. Die prekäre Situation der Spitzen-Verantwortlichkeit im Blick, macht Luhmann den Vorschlag, die Führungsleistung nach dem Verhältnis von gesehenen und akzeptierten zu ungesehenen Risiken zu beurteilen (Luhmann 2003: 213 ff.). Dazu gehöre auch eine intelligente Delegation von Risiken in die [Staats, Anm. d. Verf.]organisation. Dafür wäre aber ebenfalls eine transparente und klare Zuteilung von Themen und damit Verantwortlichkeiten an andere Personen-in-Ämter (innerhalb der Staatsorganisation) verbunden.⁹⁷ So würden dann Personen-in-Ämtern Ämter in ihren Kompetenzen und Ressourcen verändern, sie abschaffen oder neu schaffen und das wäre dann eigentlich: das Meutern eines Dieners, ohne sich unmöglich zu machen.

8. Anschlüsse

In der verwendeten empirisch vergleichenden Literatur wird der Rücktritt eines Bundesministers im Zusammenhang von Selektionsmechanismen bearbeitet (vgl. Fischer 2011: 24; Fischer/Kaiser 2011). Dabei sind teilweise empirische Erkenntnisse (die Portfolioallokation der Minister beispielsweise) aus der Selektionsforschung aufschlussreich für die Deselektionsmechanismen und es zeigen sich Karrieremuster sowohl für die Selektion als auch für die Deselektion. Die Auswahl der Minister unterliegt den gleichen informellen Mustern wie das Ausscheiden der Minister (vgl. Fischer 2011: 32), unter anderem gehören dazu auch die vorherigen Karrierestationen der Bundesminister (vgl. Fischer 2011: 27). Diese Arbeit hat sich auf die Deselektion konzentriert. Aus der soziologischen Perspektive heraus kann man

⁹⁶ Baecker schlägt analog als zweiten Schritt vor, dass der deutlichere, aber immer noch dynamische Themenbezug der Ämter in einem öffentlichen Diskurs klar kommuniziert und ggf. begründet gegenüber Gesellschaft sein müsse (Baecker 2000: 48 f.).

⁹⁷ Dies ist der dritte Schritt Baeckers: die „politische Desillusionierung“ durch klare Themenverantwortlichkeiten und damit aber auch Schaffung von Diskussions- und Handlungsmöglichkeiten (Baecker 2000: 49).

mit dem Begriff der Kontakte⁹⁸ einen Teil dieser Mechanismen beschreiben. Für eine weitergehende Analyse wäre also eine ganzheitliche Betrachtung der Ministerkarriere mit einem Fokus auf Kontakte gewinnbringend.

In dieser Arbeit wurden ausschließlich politisch begründete Rücktritte behandelt und keine Rücktritte „außerpolitischer“ Art (Fischer et al. 2006: 712), also beispielsweise eine Amtsbeendigung auf Grund eines nicht aus der ministeriellen Arbeit hervorgehenden Skandals. Ein Beispiel hierfür ist die Demission des Bundesminister für Verteidigung Karl-Theodor zu Guttenberg im März 2011, die nach Aufnahme staatsanwaltschaftlicher Ermittlungen zu einem Plagiatsvorwurf gegen Guttenberg erfolgte (vgl. Tagesschau 2011). So dehnbar bezüglich der Fehler, für die ministerielle Verantwortung übernommen wird, das Konzept dieser Verantwortlichkeit an der Spitze auch ist, es hat als Bezugspunkt das Ressort und die Richtlinienkompetenz des Kanzlers⁹⁹. Hier entstammt der Rücktrittsgrund dem persönlichen Verhalten des Ministers, das zunächst in keinem direkten Bezug zu seiner ministeriellen Arbeit steht. Durch einen Vergleich mit einem Nicht-Rücktritt nach ähnlichen Rücktrittsforderungen unter Bezugnahme auf die Wahrnehmung ministerieller Verantwortung ließe sich erarbeiten, ab wann und in welcher Weise das „außerpolitische“ (Fischer et al. 2006: 712) Verhalten der Person zu politischem wird und damit erstens zu Rücktrittsforderungen und zweitens zu Demissionen führt. Bezüglich der Dekonstruktion des Selbst wäre dabei zu beobachten, ob Guttenberg schon vor Amtsbeendigung öffentlich an seiner Rolle gescheitert ist und im Moment des Rücktritts die in Kapitel 5.1.3.3. beschriebene soziale Sünde der Selbstdekonstruktion des Selbst (vgl. Goffman 2004: 5) begeht. Man kann auf der anderen Seite für einen gesichtswahrenden Rücktritt argumentieren: Sein „transfer away“ (Ebd.: 11) zum Berater einer EU-Kommission und das anhaltende mediale Interesse an seiner Position sprechen dafür (vgl. Stöcker 2011).

⁹⁸ Dazu wurde in Kapitel 6.1. formuliert: „Vielleicht kann man sagen: sowohl die realisierten Kontakte des Amtes als auch die realisierten Kontakte des Politikers hängen davon ab, welcher Politiker in welches Amt kommt. Und dann anders herum: die realisierten Kontakte des Amtes und des Politiker-im-Amt haben einen Einfluss darauf, wie lange er bleibt.“

⁹⁹ Dies wurde in Kapitel 4.1 gezeigt.

Anhang

Di, 09.01.2001, 19:23

bdt0654 3 pl 126 dpa 2772

Gesundheit/Rinderwahnsinn/Bundesregierung/Grüne

Rücktritts-Erklärung von Andrea Fischer

Berlin (dpa) - Zur Begründung ihres Rücktritts sagte Bundesgesundheitsministerin Andrea Fischer (Grüne) am Dienstagabend in Berlin unter anderem:

«Ich bin heute Abend hierher gekommen, um Ihnen mitzuteilen, dass ich heute Nachmittag beim Bundeskanzler meinen Rücktritt eingereicht habe. Ich muss erkennen, dass das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger und die Fähigkeit der Bundesregierung das Problem BSE in ihrem Sinne zu bewältigen, erschüttert ist.

Deshalb scheint es mir geboten, durch meinen Rücktritt die Möglichkeit zu schaffen, dass ein neuer Ansatz der Bundesregierung für den Verbraucherschutz auch personell deutlich werden kann. Nach Umgang mit der BSE-Krise sind auch von mir in den letzten Wochen mit Sicherheit Fehler gemacht worden. Das bedauere ich (...)

Dennoch habe ich mich für diesen Schritt entschlossen, weil das zu meinem politischen Selbstverständnis gehört. (...)»

Di, 09.01.2001, 19:58

bdt0672 3 pl 131 dpa 2783

Gesundheit/Rinderwahnsinn/Bundesregierung/Dokumentation

Die Rücktrittserklärung von Landwirtschaftsminister Funke

Berlin (dpa) - Bundeslandwirtschaftsminister Karl-Heinz Funke (SPD) ist am Dienstag als Konsequenz aus der BSE-Krise zurückgetreten. Auf dem Hof seines Ministeriums gab Funke eine kurze Erklärung ab:

«(...) neben dem was man an Diskussionen durchgestanden hat zur BSE-Krise in den letzten Tagen, doch die Auseinandersetzung um eine so genannte völlige Neuausrichtung der Agrarpolitik durchaus beschwert hat.

Und ich muss auch wohl zur Kenntnis nehmen, bei dem was es in Diskussionen gegeben hat in den letzten Tagen, dass das, was ich agrarpolitisch für richtig halte, zumindest bei starken Teilen der Koalition so nicht mehr mehrheitsfähig ist.

Und da ich nicht zu denen gehöre, die nun alles das zu streichen bereit sind, was sie in den letzten nicht nur paar Jahren sondern in längeren Jahren für richtig gehalten haben, meine ich, es schon richtig ist, auch dann für den gewünschten Neuanfang den Weg freizumachen.»

Literaturverzeichnis

Alderman, R. K. and Cross, J. A. (1967): *The Tactics of Resignation: A Study in British Cabinet Government*. London: Routledge and Kegan Paul.

Baecker, D. (2000): Ämter, Themen und Kontakte. In: Priddat, B. P. (Hrsg.): *Der bewegte Staat. Formen seiner reForm. Notizen zur "new governance"*. Marburg: Metropolis-Verlag. S. 9 - 54.

Barnard, C. I. (2002) [1938]: *The Functions of the Executive*. 39. Auflage. Cambridge: Harvard University Press.

Blondel, J. (1991): The Post-Ministerial Careers. In: Blondel, J. and Thiébault, J.-L. (Hrsg.): *The Profession of Government Ministers in Western Europe*. Houndmills u.a.: Macmillan. S. 153 - 173.

Bovens, M. (1998): *The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organizations*. Cambridge: Cambridge University Press.

Burke, J. P. (1986): *Bureaucratic Responsibility*. Baltimore: John Hopkins University Press.

Derlien, H.-U. (2001): Personalpolitik nach Regierungswechseln. In: Derlien, H.-U. and Murswieck, A. (Hrsg.): *Regieren nach Wahlen*. Opladen: Leske + Budrich. S. 39 - 57.

Dewan, T. und Dowding, K. (2005): The Corrective Effect of Ministerial Resignations on Government Popularity. In: *American Journal of Political Science* 49 (1) : S. 46 - 56.

Dobel, P. J. (1999): The Ethics of Resigning. In: *Journal of Policy Analysis and Management* 18 (2) : S. 245 - 263.

Dowding, K. und Dumont, P. (Hrsg.) (2009): *The Selection of Ministers in Europe: Hiring and Firing*. Abingdon: Routledge.

Dowding, K. und Kang, W.-T. (1998): Ministerial Resignations 1945-97. In: *Public Administration* 76 (Autumn 1998) : S. 411 - 429.

Fischer, J. (2011): *Deutsche Bundesminister: Wege ins Amt und wieder hinaus. Selektions- und Deselektionsmechanismen im Bundeskabinett unter besonderer Berücksichtigung von Push-Rücktritten*. Dissertationsschrift: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät. Köln: Universität zu Köln.

Fischer, J. und Kaiser, A. (2009): Hiring and firing ministers under informal constraints: Germany. In: Dumont, K. und Dumont, P. (Hrsg.): *The Selection of ministers in Europe: Hiring and Firing*. Abingdon: Routledge. S. 21 - 40.

Fischer, J. und Kaiser, A. (2011): Wie gewonnen, so zerronnen? Selektions- und Deselektionsmechanismen in den Karrieren deutscher Bundesminister. In: *Politische Vierteljahresschrift* 44: S. 192 - 212.

Fischer, J., Kaiser, A. und Rohlfing, I. (2006): The Push and Pull of Ministerial Resignations in Germany, 1969-2005. In: *West European Politics* 29 (4) : S. 709 - 735.

Goffman, E. (2004): On Cooling the Mark Out: Some Aspects of Adaption to Failure. In: Lemert, C. and Branaman, A. (Hrsg.): *The Goffman Reader*. Malden: Blackwell Publishing. S. 3 - 20.

Hellmann, K.-U. and Schmalz-Bruns, R. (Hrsg.) (2002): *Niklas Luhmanns politische Soziologie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Taschenbuch Verlag.

Hirschman, A. O. (1974): *Abwanderung und Widerspruch: Reaktionen auf Leistungsabfall bei Unternehmungen, Organisationen und Staaten*. Tübingen: Mohr Siebeck.

Lehmann, M. (2002): *Inklusion. Beobachtungen einer sozialen Form am Beispiel von Religion und Kirche*. Frankfurt am Main: Humanities Online.

Lehmann, M. (2011): *Mit Individualität rechnen. Karriere als Organisationsproblem*. Göttingen: Velbrück Wissenschaft.

Luhmann, N. (1962): *Der neue Chef*. Verwaltungsarchiv 53: S. 11 - 24.

Luhmann, N. (1987) [1984]: *Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.

Luhmann, N. (1995a): Die Autopoiesis des Bewußtseins. In: ders. (Hrsg.): *Soziologische Aufklärung. Die Soziologie und der Mensch*. Opladen: Westdeutscher Verlag. S. 55 - 112.

Luhmann, N. (1995b): Die Form "Person". In: ders. (Hrsg.): *Soziologische Aufklärung. Die Soziologie und der Mensch*. Opladen: Westdeutscher Verlag. S. 142 - 154.

Luhmann, N. (1995c): Inklusion und Exklusion. In: ders. (Hrsg.): *Soziologische Aufklärung. Die Soziologie und der Mensch*. Opladen: Westdeutscher Verlag. S. 237 - 264.

Luhmann, N. (1999): *Funktionen und Folgen formaler Organisationen*. 5. Auflage. Schriftenreihe der Hochschule Speyer. Berlin: Duncker & Humblot. [1964]

Luhmann, N. (2002) [2000]: *Die Politik der Gesellschaft*. Hrsg. von André Kieserling. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.

Luhmann, N. (2003) [1991]: *Soziologie des Risikos*. Berlin: Walter de Gruyter.

Luhmann, N. (2004) [1995]: *Die Realität der Massenmedien*. 3. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Luhmann, N. (2005a) [1987]: Die Zukunft der Demokratie. In: ders. (Hrsg.): *Soziologische Aufklärung 4. Beiträge zur funktionalen Differenzierung der Gesellschaft*. 3. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 131-138.

Luhmann, N. (2005b) [1987]: Enttäuschungen und Hoffnungen: Zur Zukunft der Demokratie. In: ders. (Hrsg.): *Soziologische Aufklärung 4. Beiträge zur funktionalen Differenzierung der Gesellschaft*. 3. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 139 - 147.

Luhmann, N. (2005c) [1987]: Gesellschaftliche Grundlagen der Macht: Steigerung und Verteilung. In: ders. (Hrsg.): *Soziologische Aufklärung 4. Beiträge zur funktionalen Differenzierung der Gesellschaft*. 3. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 121 - 130.

Luhmann, N. (2005d) [1987]: Staat und Politik. Zur Semantik der Selbstbeschreibung sozialer Systeme. In: ders. (Hrsg.): *Soziologische Aufklärung 4. Beiträge zur funktionalen Differenzierung der Gesellschaft*. 3. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 77 - 107.

Luhmann, N. (2006): *Organisation und Entscheidung*. 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Luhmann, N./Mayntz, R. (1973): *Personal im öffentlichen Dienst: Eintritt und Karrieren*. Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Band 7. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Marcinowski, F. (2002): Politische Öffentlichkeit. Systemtheoretische Grundlagen und politikwissenschaftliche Konsequenz. In: Hellmann, K.-U. und Schmalz-Bruns, R. (Hrsg.): *Theorie der Politik. Niklas Luhmanns politische Soziologie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp. S. 85 - 108.

Mayntz, R. (1968): Max Webers Idealtypus der Bürokratie und die Organisationssoziologie. In: ders. (Hrsg.): *Bürokratische Organisation*. Köln: Kippenheuer & Witsch.

Mehde, V. (2001): *Die Ministerverantwortlichkeit nach dem Grundgesetz: Dogmatischer Kernbestand und aktuelle Herausforderungen*. Deutsches Verwaltungsblatt (1) : S. 13 - 19.

Schmidt, M. G. 2004. *Wörterbuch zur Politik*. Stuttgart: Alfred Kröner Verlag.

Simsa, R. (2002): Strukturelle Kopplung: Die Antwort der Theorie auf die Geschlossenheit sozialer Systeme und ihre Bedeutung für die Politik. In: Hellmann, K.-U. and Schmalz-Bruns, R. (Hrsg.): *Theorie der Politik. Niklas Luhmanns politische Soziologie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp. S. 149 - 170.

von Beyme, K. (2002): Der Staats des politischen Systems im Werk Niklas Luhmanns. In: Hellmann, K.-U. and Schmalz-Bruns, R. (Hrsg.): *Niklas Luhmanns politische Soziologie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Taschenbuch Verlag. 131 - 148.

Weber, M. (2010a): *Politik als Beruf*. Stuttgart: Reclam.

Weber, M. (2010b): *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. Frankfurt: Zweitausendeins.

Weisband, E. and Franck, T. M. (1975): *Resignation in Protest. Political and Ethical Choices between Loyalty to Team and Loyalty to Conscience in American Public Life*. New York: Grossmann Publisher.

Weller, P. (1999): Disentangling Concepts of Ministerial Responsibility. In: Australian Journal of Public Administration 58 (1) : 62 - 64.

Woodhouse, D. (2004): UK Ministerial Responsibility in 2002: The Tale of Two Resignations. In: *Public Administration* 82 (1) : 1 - 19.

Quellenverzeichnis

Beucker, P. und Überall, F. (2006): *Endstation Rücktritt. Warum deutsche Politiker einpacken*. Berlin: Ullstein Buchverlage GmbH.

Bundesministergesetz: Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung (BMinG): vom 27. Juli 1971 (BGBl. I S. 1166), idF. vom: 23. 10. 2008 (BGBl. I S. 2018).

Deutscher Bundestag (2009a): *Datenhandbuch: 6.12 Kanzler- und Ministerrücktritte: 12. Wahlperiode*, unter: http://www.bundestag.de/dokumente/datenhandbuch/06/06_12/06_12_01.html (Zugriff: 20.04.2012).

Deutscher Bundestag (2009b): *Datenhandbuch: 6.12 Kanzler- und Ministerrücktritte: 14. Wahlperiode*, unter: http://www.bundestag.de/dokumente/datenhandbuch/06/06_12/06_12_03.html (Zugriff: 20.04.2012).

Deutscher Bundestag (2010a): *Datenhandbuch: 6.14 Vertrauensfrage des Bundeskanzlers*, unter: http://www.bundestag.de/dokumente/datenhandbuch/06/06_14/index.html (Zugriff: 29.04.2012).

Deutscher Bundestag (2010b): *Datenhandbuch: 6.15 Missbilligungs- und Entlassungsanträge*, unter: http://www.bundestag.de/dokumente/datenhandbuch/06/06_15/index.html (Zugriff: 12.04.2012).

Deutscher Bundestag (2012): *Abgeordnete 14. Wahlperiode: Andrea Fischer*, unter: <http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=213&id=1041>, (Zugriff: 31.03.2012).

Fischer, A. (2012): *Profil: Curriculum Vitae Andrea Fischer*, unter: <http://www.andrea-fischer.de/de/profil/curriculum-vitae/index.shtml> (Zugriff: 04.05.2012).

Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages: vom 2. Juli 1980 (BGBl. I S. 1237), idF. vom 24. 11. 2011 (BGBl. I S. 2454).

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), idF. vom: 21. 7. 2010 (BGBl. I S. 944).

Lafontaine, O. (2012): *Oskar Lafontaine: Zur Person*, unter: <http://www.oskar-lafontaine.de/oskar-lafontaine/zur-person/> (Zugriff: 04.05.2012).

Philipp, M. (2007): *Persönlich habe ich mir nichts vorzuwerfen. Politische Rücktritte in Deutschland von 1950 bis heute*. München: Süddeutsche Zeitung GmbH.

Stöcker, C. (2011): *Neuer Job für Guttenberg: Zensor, Kopierer und jetzt Freiheitskämpfer*, unter: <http://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/0,1518-,803190,00.html> (Zugriff: 07.05.2012).

Tagesschau (2011): *Konsequenz aus Plagiatsaffäre: Minister Guttenberg erklärt seinen Rücktritt*, unter: <http://www.tagesschau.de/inland/guttenberg762.html> (Zugriff: 07.05.2012).

Ehrenwörtliche Erklärung

Ich erkläre hiermit ehrenwörtlich, dass ich meine Bachelorarbeit mit dem Thema:

„Entscheidung über Rücktritt als Reformversuch im politischen System“

selbstständig und ohne fremde Hilfe angefertigt habe.

Die Übernahme wörtlicher Zitate sowie die Verwendung der Gedanken anderer Autoren habe ich an den entsprechenden Stellen der Arbeit kenntlich gemacht.

Ich bin mir bewusst, dass eine falsche Erklärung rechtliche Folgen haben wird.

Friedrichshafen, den 7. Mai 2012
Ort, Datum

Unterschrift