

Geschichte und Ethik der Polizei und  
öffentlichen Verwaltung



Nanina Marika Sturm  
Emanuel John *Hrsg.*

# Ethik der Macht der öffentlichen Verwaltung

Zwischen Praxis und Reflexion



Springer VS

---

# **Geschichte und Ethik der Polizei und öffentlichen Verwaltung**

## **Reihe herausgegeben von**

Sabine Mecking, FB Geschichte und Kulturwissenschaften, Philipps-Universität Marburg, Marburg, Deutschland

Werner Schiewek, Fachstelle Ethik, Deutsche Hochschule der Polizei, Münster, Nordrhein-Westfalen, Deutschland

Tobias Trappe, FB Polizei, Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW, Duisburg, Deutschland

Klaus Weinbauer, Neuere Geschichte, Universität Bielefeld, Bielefeld, Deutschland

Schriftenreihe des Instituts für Geschichte und Ethik an der Hochschule für  
Polizei und öffentliche Verwaltung NRW

Die Schriftenreihe bündelt wissenschaftliche Studien zur Geschichte und  
Ethik der Polizei und öffentlichen Verwaltung. Sie will in diesen Bereichen  
Forschungen anstoßen und den wechselseitigen Transfer zwischen Wissenschaft  
und Praxis fördern.

---

Nanina Marika Sturm · Emanuel John  
(Hrsg.)

# Ethik der Macht der öffentlichen Verwaltung

Zwischen Praxis und Reflexion

 Springer VS

*Hrsg.*

Nanina Marika Sturm  
Hochschule für Polizei und öffentliche  
Verwaltung Nordrhein-Westfalen  
Dortmund, Deutschland

Emanuel John  
Hochschule für Polizei und öffentliche  
Verwaltung Nordrhein-Westfalen  
Duisburg, Deutschland

ISSN 2662-9445

ISSN 2662-9453 (electronic)

Geschichte und Ethik der Polizei und öffentlichen Verwaltung

ISBN 978-3-658-38353-4

ISBN 978-3-658-38354-1 (eBook)

<https://doi.org/10.1007/978-3-658-38354-1>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Der/die Herausgeber bzw. der/die Autor(en), exklusiv lizenziert an Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2023

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag, noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Planung/Lektorat: Frank Schindler

Springer VS ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

---

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung: Macht und Ethik im Verwaltungshandeln</b> . . . . .	1
Emanuel John und Nanina Marika Sturm	
<b>Die Macht der öffentlichen Verwaltung verstehen</b>	
<b>Macht der öffentlichen Verwaltung – Macht der Gesellschaft</b> . . . . .	13
Nanina Marika Sturm	
<b>Subjektgeschichten – Verwaltungshandeln – Zukunftsermöglichung: Organisierte Anarchien zwischen Erfahrungsräumen und Erwartungshorizonten im Jugendamt</b> . . . . .	49
Erik Theuerkauf	
<b>Gedanken zu einer ‚Philosophie der Migration‘ – als ein Beitrag zur Kritik der Macht der öffentlichen Verwaltung und des öffentlichen Diskurses</b> . . . . .	73
Frauke A. Kurbacher	
<b>Arme Menschen und Migrant*innen aus Sicht der öffentlichen Verwaltung</b>	
<b>Umgang mit verletzlichen Menschen im Jobcenter</b> . . . . .	97
Kay Utermark	
<b>Risiken und Chancen ganzheitlicher Beratung durch Jobcenter</b> . . . . .	115
Jana Molle	
<b>Deutschland im Wechselspiel zwischen Migration und Integration</b> . . . .	139
Hudson Luis	

<b>Probleme, Bedingungen und Möglichkeiten einer Verwaltungsethik am Beispiel der Migrationsverwaltung . . . . .</b>	<b>159</b>
Tobias Trappe	
 <b>Recht und Ethik</b>	
 <b>Widerstand gegen die Macht der öffentlichen Verwaltung: Whistleblower im Spannungsfeld von Recht und Moral . . . . .</b>	<b>181</b>
Matthias Bode	
 <b>Kritik und Responsivität im Handeln der öffentlichen Verwaltung . . . .</b>	<b>229</b>
Emanuel John	



---

# Einleitung: Macht und Ethik im Verwaltungshandeln

Emanuel John und Nanina Marika Sturm

---

## 1 Macht und Ethik des Verwaltungshandelns

Durch das Handeln der öffentlichen Verwaltung erfahren Einzelne die Macht des Staates in ihrem Alltag. Verfassung, Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung sollen garantieren, dass diese Macht nicht als Mittel zum Zweck zur Verfolgung von Einzelinteressen oder zur Unterdrückung bestimmter Interessen angewendet wird. Der Anspruch ist hingegen, dass geltendes Recht durchgesetzt wird, vor dem jede\*r gleich ist. Verfahrensrechte, wie die mündlich oder schriftlich mitgeteilte Belehrung, sichern, dass von Entscheidungen und Maßnahmen der öffentlichen Verwaltung betroffene Individuen darüber informiert sind, dass sie diese durch das Einlegen von Rechtsmitteln überprüfen lassen können.

Wendet man den Blick auf diejenigen, die einzelnen Entscheidungen und Maßnahmen betroffen sind, können die Auswirkungen unterschiedlich erfahren

---

E. John

Abteilung Duisburg, HSPV NRW – Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW, Duisburg, Deutschland

E-Mail: [emanuel.john@hspv.nrw.de](mailto:emanuel.john@hspv.nrw.de)

N. M. Sturm (✉)

Abteilung Gelsenkirchen, HSPV NRW – Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW, Dortmund, Deutschland

E-Mail: [nanina.sturm@hspv.nrw.de](mailto:nanina.sturm@hspv.nrw.de)

© Der/die Autor(en), exklusiv lizenziert an Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2023

N. M. Sturm und E. John (Hrsg.), *Ethik der Macht der öffentlichen Verwaltung*, Geschichte und Ethik der Polizei und öffentlichen Verwaltung, [https://doi.org/10.1007/978-3-658-38354-1\\_1](https://doi.org/10.1007/978-3-658-38354-1_1)

werden. Dies kann einmal vom Sachverhalt abhängen: Die Registrierung eines Hundes kann aufgrund der Zuordnung einer bestimmten Rasse besonders überprüft werden. Das kann heißen, dass diejenigen, die gerne einen sogenannten Kampfhund als Haustier halten möchten, eine Erlaubnis einholen und mit dem Hund einen Wesenstest durchführen müssen. Ein anderes Beispiel: Wer eine Schusswaffe nutzen möchte, sei es zur Ausübung einer Sportart oder zur Eigensicherung, dem\*der\*them ist dies nur nach Ausstellung eines Waffenscheins möglich, was bei mangelnden Sachkenntnissen auch verweigert werden kann. Wie in den beiden genannten Beispielen die Macht der öffentlichen Verwaltung erfahren wird, hängt also von Interessen und Bedürfnissen, wie Hobbies, ab – eine bestimmte Hunderasse als Haustier halten oder eine Waffe nutzen.

Doch Entscheidungen und Maßnahmen der öffentlichen Verwaltung können das Leben eines Menschen grundlegend in existentiellen Belangen prägen. Hat jemand Recht auf Sozialleistungen, kann das Ergebnis der Entscheidung zur Folge haben, dass die Ernährung und Wohnunterkunft gesichert ist. Zugleich kann aber auch ein Wegzug in eine kleinere und günstigere Wohnung nötig sein, womit eventuell der Verlust von sozialen Bindungen einhergeht. Die Entscheidung einer Ausländer- bzw. Einwanderungsbehörde wirkt sich für Betroffene darauf aus, wo und wie sie ihr Leben weiterführen können. In diesen Bereichen sind Menschen existentiell abhängig und betroffen vom Handeln der öffentlichen Verwaltung. Zugleich ist ihre soziale Lage zumeist durch eine besondere Machtlosigkeit geprägt, die sich allein schon darin zeigen kann, dass finanzielle Mittel für die Beauftragung eines\*einer Anwalts\*Anwältin fehlen. In diesen Sachgebieten zeigt sich unmittelbar die Bedeutung von Achtung und Schutz von Grund- und Menschenrechten im Verwaltungshandeln. Nicht zuletzt deshalb sind diese Bereiche besonders stark von zivilgesellschaftlichen Protesten und Hilfsinitiativen begleitet. Es stellt sich nun jedoch die Frage, was für die zuständigen Mitarbeiter\*innen der öffentlichen Verwaltung aus diesen Herausforderungen folgt: Besteht für sie die Möglichkeit als Individuen in ihrer Position Einfluss auf Entscheidungsprozesse zu nehmen? Oder führen sie nicht bloß Vorgaben aus?

---

## 2 Reflexion der Macht der öffentlichen Verwaltung

Zur Beantwortung dieser Fragen bedarf es der Reflexion der Ausübung staatlicher Macht im alltäglichen Verwaltungshandeln. Diese Reflexion kann nur aus verschiedenen Perspektiven durchgeführt werden. Aus einer Außenperspektive könnte allgemein die Frage nach der Legitimität bestimmter Entscheidungsgrund-

lagen gestellt werden. Dies betrifft besonders grundsätzliche Fragen, wie ob ein Aufenthalts- und Asylrecht, das einigen den dauerhaften Aufenthalt auf dem Gebiet eines Staats verwehrt, überhaupt legitimiert werden können. Ebenso kann grundsätzlich diskutiert werden, mit welchen Einschränkungen der Erhalt von Sozialleistungen einhergehen dürfte. Der Philosoph Jürgen Habermas formulierte hierzu einen einflussreichen Ansatz, in dem er argumentiert, dass die Ausübung administrativer Macht stets an die kommunikative Macht demokratischen Diskurse rückgebunden werden müsse.<sup>1</sup> Dieser Band verfolgt ein anderes Ziel. Es sollen Facetten und Möglichkeiten im Handeln der einzelnen Mitarbeiter\*innen der öffentlichen Verwaltung erkundet werden. Das heißt, der Umgang mit Macht der einzelnen Mitarbeiter\*innen der öffentlichen Verwaltung soll fokussiert werden, besonders wenn sich ihr\*their Handeln auf die Existenz von Antragsteller\*innen drastisch auswirken kann.

Man könnte dazu neigen, das eingangs skizzierte Bild von Verwaltungshandeln als Rechtsdurchsetzung durch eine Figur von Verwaltungsbeamt\*innen auszuschmücken, deren Individualität ganz hinter geltendem Recht verschwindet. Die entsprechende Auffassung formulierte Anfang des zwanzigsten Jahrhunderts, bis heute nachhallend, Max Weber in seiner Auffassung bürokratischer Herrschaft als „[...] Herrschaft der formalistischen *Unpersönlichkeit*: sine ira et studio, ohne Haß und Leidenschaft, daher ohne ‚Liebe‘ und ‚Enthusiasmus‘, unter dem Druck schlichter *Pflicht*begriffe; ‚ohne Ansehen der Person‘, formal gleich für ‚jeder-mann‘, d.h. jeden in gleicher faktischer Lage befindlichen Interessenten, waltet der ideale Beamte seines Amtes.“<sup>2</sup>

In diesem Bild vom idealen Beamten auf das Handeln der einzelnen Mitarbeiter\*innen zu schauen ergibt dann lange Sinn, wenn der Vollzug der Ausübung staatlicher Macht durch die öffentliche Verwaltung allein Akt der Ausübung von Befugnissen betrachtet wird. Diesem Band liegt dagegen die These zugrunde, dass sich ein Verständnis der Macht der öffentlichen Verwaltung nicht allein auf die Befugnisse beschränkt, mit denen deren Mitarbeiter\*innen ausgestattet sind, sondern Aspekte sozialer und kulturell geprägter Lebenslangen und Beziehungen beinhaltet. Die Relevanz der Frage nach den sozialen und kulturellen Faktoren in der Macht der öffentlichen Verwaltung lässt sich in Bezug auf folgende Beispiele unterstreichen:

---

<sup>1</sup>Vgl. Jürgen Habermas, *Faktizität und Geltung, Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt am Main, 1994, S. 166 ff.

<sup>2</sup>Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 5. Aufl., Tübingen 1972, S. 129.

1. Wer die Befugnis besitzt, über den Aufenthaltsstatus von Migrant\*innen zu entscheiden, besitzt damit auch die Macht, entscheidenden Einfluss auf das Leben von Menschen zu nehmen, die sich in einer unsicheren und verletzlichen sozialen Lage befinden. Dies erfordert zu überlegen, welche ethischen Verantwortlichkeiten und Pflichten für Mitarbeiter\*innen der öffentlichen Verwaltung angesichts der sozialen Unsicherheit und Verletzlichkeit der Menschen, die von deren Entscheidungen betroffen sind, bestehen.
2. Viele Maßnahmen und Entscheidungen der öffentlichen Verwaltung sind durch kulturell vorherrschende Vorstellungen vom guten Leben geprägt, oftmals ohne dass dies den Verantwortlichen bewusst ist. Vermittelt werden solche Vorstellungen etwa bei der Erstellung eines Hilfeplans für Jugendliche in prekären sozio-ökonomischen Lagen oder in Entscheidungen über Weiterbildungsmaßnahmen für Menschen ohne Arbeit. Da dies Ungleichheiten und Abhängigkeiten forcieren kann, gilt es zu erkunden, inwiefern kulturelle Dominanz verletzend wirkt, und welche Form von kritischer ethischer Verantwortung dies der öffentlichen Verwaltung abverlangt.

Der Auseinandersetzung mit dem Umgang mit Macht der einzelnen Mitarbeiter\*innen der öffentlichen Verwaltung sollen solche Aspekte hinzugefügt werden.

---

### **3 Ethische Auseinandersetzung mit der Macht des Verwaltungshandelns**

Die Webersche Auffassung vom „idealen Beamten“ kann solchen sozialen und kulturellen Aspekten im Verwaltungshandeln nicht gerecht werden. Eine Alternative bietet scheinbar der Ansatz des New Public Management, indem er Verwaltungshandeln als Dienstleistung gegenüber Kund\*innen auffasst. Doch es scheint ebenso fraglich, ob diese marktwirtschaftliche Logik ein tieferes Verständnis von einem verantwortlichen Umgang mit sozialen und kulturellen Aspekten von Macht liefern kann. Denn es mag zwar mehr Zuwendung und Nähe suggeriert werden. Damit werden aber soziale und kulturelle Aspekte von Ungleichheit, Marginalisierung in Verbindung mit existentieller Angewiesenheit nicht aufgelöst, sondern lediglich anders vermittelt.

Einen detaillierteren Blick liefern organisationssoziologische Ansätze unter dem Überbegriff „Street Level Bureaucracy“<sup>3</sup>, indem sie den Umgang von Mitarbeiter\*innen der öffentlichen Verwaltung mit Individuen aus verschiedenen sozialen Milieus analysieren. Im Spannungsverhältnis bürokratischer Vorgaben und alltäglicher Herausforderungen im Kontakt mit verschiedenen Individuen nutzen Mitarbeiter\*innen Ermessensspielräume zur Herausbildung informeller Praktiken und Kategorisierungen. Dieser Forschungsansatz zeigt die Komplexität von Verwaltungshandeln auf individueller Ebene. Für eine kritische Reflexion von Facetten von Macht und daraus hervorgehender Verantwortung im Verwaltungshandeln bedarf es jedoch auch einer Rückbesinnung auf deren normativen Anspruch: die in den Grundrechten konkretisierten Menschenrechte zu achten und zu schützen. Für Polizeiarbeit als einen besonderen Bereich der öffentlichen Verwaltung ist die Erforschung dieses Zusammenhangs bereits weiter vorangeschritten.<sup>4</sup> Dies hat unter anderem auch damit zu tun, dass Betroffeneninitiativen auf Praktiken wie dem des Racial Profiling hinweisen, die sich eben nicht allein durch individuelle Absichten einzelner Polizist\*innen erklären lassen. Vielmehr sind sie durch verschiedene ein Zusammenspiel von rechtlichen Vorgaben, organisationssoziologischen Aspekten sowie sozialen und kulturellen Marginalisierungsprozessen zu begreifen.<sup>5</sup>

Für andere Arbeitsbereiche der öffentlichen Verwaltung kann nun nicht eine einheitliche Analyse auf ähnliche Weise durchgeführt werden. Zu unterschiedlich sind die Arbeitsfelder von Behörden auf kommunaler Ebene und auf Ebene des Landkreises. Jugendämter, Finanzämter, Ordnungsämter, Bauämter, Hafentämter, Sozialämter und Ämter für Ausländerangelegenheiten bzw. Einwanderung haben es mit sehr verschiedenen Sachverhalten und Menschen zu tun. Die wenigen Ansätze der Verwaltungsethik, die es bisher gibt, beziehen sich daher auch zumeist auf die Herausforderungen konkreter Sachbereiche.<sup>6</sup> Ziel dieses Bandes ist deshalb zunächst, Annäherungen aus verschiedenen Perspektiven zusammentragen, die die Vielschichtigkeit und Komplexität verantwortlichen,

---

<sup>3</sup>Michael Lipsky, *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York 2010; Bernado Zacka, *When the State meets the Street. Public Service and Moral Agency*, Cambridge Mass. 2018.

<sup>4</sup>Daniel Loick, *Kritik der Polizei*, New York/Frankfurt am Main 2018; Alex Vitale, *The End of Policing*, London/New York 2017.

<sup>5</sup>Fassin, Didier, *La force de l'ordre. Une anthropologie de la police des quartiers*, Paris 2018.

<sup>6</sup>Vgl. Tobias Trappe (Hrsg.), *Verwaltung – Ethik – Menschenrechte*, Wiesbaden 2021.

machtbewussten Verwaltungshandelns aufzeigen. Dabei wird in diesem Band der Komplexität des Phänomens Rechnung getragen: Das heißt, es können weder alle relevanten Phänomene und Perspektiven einfließen, noch kann ein abschließendes Verständnis einer Ethik der Macht der öffentlichen Verwaltung entwickelt werden. Vielmehr wird ein erweiterter Blick auf Aspekte von Machtausübung im Verwaltungshandeln ermöglicht. Dies kann nur gelingen, indem nicht einzig ein klassisch ethischer oder moralphilosophischer Zugang gewählt wird, sondern interdisziplinär, Wissenschaftsdisziplinen übergreifend, als auch Perspektiven aus der Praxis einbeziehend vorgegangen wird. Insofern liegt diesem Band ein recht breit gefächertes Verständnis von Ethik zugrunde: Es sollen nicht nur Reflexionen über moralische Vertretbarkeit oder Verwerflichkeit von Machtdimensionen in der Verwaltung in den Fokus genommen werden. Stattdessen findet aus philosophischen, sozialwissenschaftlichen, rechtlichen und praxisorientierten Zugängen eine Diskussion einzelner Aspekte des Verwaltungshandelns statt, in denen die ethische Herausforderung des bewussten, verantwortungsvollen Umgangs mit Macht hervortritt.

Ein genauerer Blick wird auf die Sozial- und Migrationsverwaltung geworfen, die die vielleicht größten Auswirkungen auf das Leben einzelner haben, somit die Folgerungen auf die Frage nach einer ethischen, kritischen Verantwortung der einzelnen Mitarbeiter\*innen am deutlichsten hervortreten lassen. Diese kann sich nicht auf korrekte, rechtssichere Ausübung der Befugnisse reduzieren, sondern bedarf eines weiteren Blicks auf die eigene Tätigkeit, in dem Fragen wie „Was macht meine Entscheidung mit dem Gegenüber?“, „Kann ich meine Entscheidung vor mir selbst verantworten, kann ich damit leben?“ oder „Welche Prägungen und Strukturen beeinflussen meine Arbeit?“ Sinn ergeben und Folgen für das eigene Handeln haben können.

---

## **4 Struktur und Übersicht**

Die hier versammelten Ansätze und Aspekte sind nun nicht eine geschlossene Theorie, die sich dagegenstellt. Dem durch Vielschichtigkeit des durch soziale und kulturelle Aspekte geprägten Geschehens des Verwaltungshandelns sollte sich folglich auch durch verschiedene Herangehensweisen genähert werden. Aus diesem Grund versammelt dieser Band Ansätze mit verschiedenen methodischen Herangehensweisen: Dieser Band beinhaltet deshalb eine Mischung aus sozialwissenschaftlich informierten Ansätzen, philosophisch ethischen Reflexionen und rechtswissenschaftlichen Analysen. Diese werden wiederum ergänzt durch Berichte und Erläuterungen über den Arbeitsalltag in verschiedenen

Arbeitsbereichen der öffentlichen Verwaltung. Methodisch wurde sich für dieses Vorgehen entschieden, um alle relevanten Aspekte rund um den Verwaltungsalltag in der Praxis, den zugrundeliegenden Rechtsnormen und Befugnissen, sowie den ethisch relevanten Aspekten wie den Schutz der Menschenwürde, Grund- und Menschenrechten sowohl aus theoretisch-wissenschaftlicher, als auch lebensweltlicher Perspektive exemplarisch abzubilden.

Der erste Abschnitt versammelt begriffliche Reflexionen, die verschiedene Facetten von Macht im Verwaltungshandeln sichtbar machen.

In einem demokratischen Rechtsstaat legitimiert sich die Macht der öffentlichen Verwaltung nicht von allein, sondern ebenfalls durch die Zivilgesellschaft. Unter diesem Aspekt betrachtet Nanina Marika Sturm eingangs verschiedene Machtformen und Machtverhältnisse, und deren Auswirkungen auf gesellschaftliche Integration, Segregation sowie Benachteiligungsstrukturen. Dabei beleuchtet sie schwerpunktmäßig Konzepte aus kommunaler Verwaltungspraxis und Governance-Forschung, aus der Philosophie, sowie Ansätze aus der Antidiskriminierungsarbeit. Letztlich plädiert sie für die Implementation von Powersharing Konzepten, Methoden und Ansätzen in der öffentlichen Verwaltung zur Stärkung von Empowerment-Angeboten in der Zivilgesellschaft. Ausgehend vom Beispiel der Jugendämter reflektiert Erik Teuerkauf Verschränkungen zwischen bürokratisch normierten Abläufen und der interpersonellen Interaktion im Erstgespräch. Dabei werden auch indirekte Formen der Machtausübung im Verwaltungshandeln freigelegt, etwa in Form der Projektion bestimmter Lebensvorstellungen. Zugleich wird das Erstgespräch mit dem Ansatz der „organisierten Anarchie“ auch als Freiraum begriffen, indem Verwaltungshandeln einen Beitrag zur Subjektwerdung leisten kann. Inwiefern die Macht auch in der Auffassung von existentiellen Lebenssituationen liegt und kritisch zu reflektieren ist, zeigt Frauke Kurbacher am Beispiel einer kritischen Auseinandersetzung mit Migration und Fremdheit. So wird die Verbindung von Migrationsdiskursen und diesbezüglichem Handeln der öffentlichen Verwaltung ersichtlich. Fremdheit als Erfahrung von Migrant\*innen ist nicht zwingend als Problem zu betrachten, sondern als Möglichkeit, was neue Ansätze im Verwaltungshandeln evozieren kann.

Der zweite Abschnitt beinhaltet Auseinandersetzungen mit den Beispielen der Sozialverwaltung und der Migrationsverwaltung. Ein Beitrag liefert dabei jeweils einen Einblick in die Praxis, und einer liefert eine berufsethische Reflexion.

Kay Utermark gibt Einsichten in seinen Arbeitsalltag als Leiter des Jobcenters der Stadt Dortmund. Dabei berichtet er von Möglichkeiten, Antragssteller\*innen als hilfebedürftigen Personen zu begegnen, die sich in Notlagen befinden. Ausgehend von den Vorgaben des Sozialgesetzbuches II liefert der Beitrag von Jana Molle eine Reflexion der Konzeption des Beratungsprozesses. Dabei

werden allgemeine Grenzen und Spannungen der Praxis der Jobcenter aufgezeichnet, unter Berücksichtigung von bürokratischen Prozessen und sozialpädagogischen Beratungsprozessen. Dadurch liefert der Beitrag Einsicht in die Problematik gesetzlicher Vorgaben in Spannung zu der dadurch normierten Praxis. Hudson Luis liefert mit seinem Beitrag einen Überblick zum Wechselspiel zwischen Migration und Integration in Deutschland. Dabei erläutert er zum einen die Geschichte der Migrations- und Integrationspolitik, und gibt zum anderen einen Einblick in die Praxis am Beispiel des bundesweiten Systems der Integrations- und Sprachkurse. Einen Vorschlag für eine Ethik der Migrationsverwaltung formuliert Tobias Trappe, indem er reflektiert, was es Mitarbeiter\*innen der öffentlichen Verwaltung abverlangt, Entscheidungen zu treffen, die für Menschen existentiell sind. Es wird also nicht nur eine ethische Bewertung von Verwaltungspraktiken von außen vorgenommen, sondern ethische Herausforderungen und Möglichkeiten von innen begriffen.

Der dritte Abschnitt fasst konkrete Herausforderungen und Möglichkeiten des verantwortungsvollen Umgangs von Behördenmitarbeiter\*innen mit ihrer eigenen Macht ins Auge.

Matthias Bode betrachtet Widerstandsmöglichkeiten gegen Macht bzw. Machtmissbrauch der öffentlichen Verwaltung. Dabei geht er insbesondere auf das Phänomen des Whistleblowing und die damit verbundene Dilemmatik für Mitarbeiter\*innen der öffentlichen Verwaltung mit besonderem Fokus auf dem Zwiespalt zwischen ethischen Ansprüchen und dem Recht: Im Speziellen, welche Auswirkungen beamtenrechtliche, disziplinar- und strafrechtliche Aspekte beim Whistleblowing haben, und welche Schutzmöglichkeiten für Hinweisgebende etabliert werden müssten. Möglichkeiten im Alltag der öffentlichen Verwaltung ein responsives Verhalten gegenüber verletzlichen Personen zu zeigen erkundet Emanuel John. Jemanden als Inhaber\*in von Rechten zu adressieren, erschöpft sich nicht in der Einhaltung formeller bürokratischer Abläufe und Interaktionsformen. Vielmehr verlangt dies von Mitarbeiter\*innen der öffentlichen Verwaltung, aus einem Verständnis der Wirksamkeit ihres Handelns auf Betroffene zu handeln.

---

## Literatur

- Didier Fassin, *La force de l'ordre. Une anthropologie de la police des quartiers*, Paris 2015.  
Jürgen Habermas, *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt am Main, 1994.  
Michael Lipsky, *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York 2010.

---

Daniel Loick, Kritik der Polizei, New York/Frankfurt am Main 2018.  
Tobias Trappe (Hrsg.), Verwaltung – Ethik – Menschenrechte, Wiesbaden 2021.  
Alex Vitale, The End of Policing, London/New York 2017.  
Max Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, 5. Aufl., Tübingen 1972.  
Bernado Zacka, When the State meets the Street. Public Service and Moral Agency, Cambridge Mass. 2018.

**Dr. Emanuel John** lehrt Ethik und Interkulturelle Kompetenz an der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen. Er ist stellvertretender Sprecher des an der HSPV angesiedelten IGE – Institut für Geschichte und Ethik der Polizei und öffentlichen Verwaltung sowie Beauftragter für Menschenrechtsbildung. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in der Ethik und Sozialphilosophie sowie Ethik der Polizei und öffentlichen Verwaltung.

**Nanina Marika Sturm** lehrt Ethik und Interkulturelle Kompetenz an der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen. Sie ist Sprecherin des an der HSPV angesiedelten IGE – Institut für Geschichte und Ethik der Polizei und öffentlichen Verwaltung sowie stellvertretende Landesfachkoordinatorin für Interkulturelle Kompetenz im Polizeivollzugsdienst. Zudem ist sie Fachkraft für Antidiskriminierung und Rechtsextremismus-Prävention/-Intervention. Ihre Forschungsschwerpunkte sind: Politische Philosophie, Sozialphilosophie, Rechtsextremismus, Radikalisierung, Diskriminierungsformen, Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit in der Polizei und öffentlichen Verwaltung.

---

# **Die Macht der öffentlichen Verwaltung verstehen**



---

# Macht der öffentlichen Verwaltung – Macht der Gesellschaft

Ein Plädoyer für die Implementierung von  
Powersharing und Empowerment Ansätzen in der  
öffentlichen Verwaltung

Nanina Marika Sturm

---

## Schlüsselwörter

Macht · Empowerment · Powersharing · Solidarität · Habermas

---

## 1 Verwaltung als hierarchische Regelungsinstanz oder Good Governance?

Worin besteht eigentlich die Macht der öffentlichen Verwaltung und wie übt sie diese aus? Was uns im Alltag als ein Selbstverständnis von Behördengängen oder bürokratischen Amtsvorgängen erscheint, kleidet sich höchstwahrscheinlich nicht unbedingt in ein Gewand von Macht. Vielmehr betrachten vermutlich die meisten Personen, welche sich mit einem Anliegen an Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung wenden, einen Großteil der Tätigkeiten der öffentlichen Verwaltung als eine Art Dienstleistung. Diese Betrachtungsweise ist mitunter sicherlich auch durch die Neucharakterisierung der öffentlichen Verwaltung bedingt, welche im Zuge des New Public Management stattfand: Bereits seit den frühen 1990er Jahren zeichnete sich ab, dass die Implementation des sog. Neuen Steuerungs-

---

N. M. Sturm (✉)

Abteilung Gelsenkirchen, HSPV NRW - Hochschule für Polizei und öffentliche  
Verwaltung NRW, Dortmund, Deutschland

E-Mail: [nanina.sturm@hspv.nrw.de](mailto:nanina.sturm@hspv.nrw.de)

© Der/die Autor(en), exklusiv lizenziert an Springer Fachmedien Wiesbaden  
GmbH, ein Teil von Springer Nature 2023

N. M. Sturm und E. John (Hrsg.), *Ethik der Macht der öffentlichen  
Verwaltung*, Geschichte und Ethik der Polizei und öffentlichen Verwaltung,  
[https://doi.org/10.1007/978-3-658-38354-1\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-658-38354-1_2)

modells ins Stocken geriet, was Neuüberlegungen hinsichtlich weiterer Modernisierungsmaßnahmen wie Binnenreformen der öffentlichen Verwaltung nötig machte.<sup>1</sup> Doch woran sollte sich die öffentliche Verwaltung im Rahmen der Verwaltungsreformen ausrichten? Eines der wohl bekanntesten Konzepte, welches einen normativen Ansatz darstellt, lieferte die sog. Bürgerkommune<sup>2</sup>, welche ursprünglich vor allem aus der Praxis der kommunalen Verwaltung entwickelt wurde.<sup>3</sup> Vorbild für die Entwicklung der Bürgerkommune war die kund\*innenorientierte Verwaltung, sodass der Schluss naheliegt, was die Mentalität und Auffassung der öffentlichen Verwaltung als dienstleistungsorientierte Institution erklären würde. Jedoch besteht das Konzept der Bürgerkommune nicht nur in einem Dienstleistungscharakter, welcher die Bevölkerung lediglich als Kund\*innen begreift. Im Gegenteil gestaltete sich das Leitbild der Bürgerkommune als viel umfassender, da es den Anspruch für sich erhob, Bürger\*innen in allen Stadien der kommunalen Planungs- und Entscheidungsprozesse mit einzubeziehen. Da die Handlungs- und Gestaltungsspielräume von Bürger\*innen in der Rolle von Kund\*innen jedoch nicht besonders groß sind, gilt es zunächst das Konzept der Bürgerkommune genauer zu beleuchten.

Das Leitbild der Bürgerkommune umfasst vier elementare Bausteine: (1) Zunächst sollte ein Kulturwandel innerhalb der öffentlichen Verwaltung geschaffen werden, welcher Verwaltungsmitarbeiter\*innen dazu anhalten sollte, Bürger\*innen nicht nur als ein Gegenüber im Sinne eines Steuerungsobjektes zu begreifen, welches Arbeitsaufwand verursacht, indem er\*sie\*they bspw. einen Antrag stellt. Vielmehr sollte eine Mentalität des Miteinander etabliert werden, sodass Bürger\*innen in verschiedenen Rollen wahrgenommen und in Verwaltungsprozesse involviert werden, was (2) eine Delegation verschiedener Aufgaben mit sich bringt, die zum einen die Verwaltung entlastet und zum anderen Bürger\*innen neue Handlungs- und Gestaltungsspielräume ermöglichen

---

<sup>1</sup>Vgl. Renate Mayntz, Von der Steuerungstheorie zu Global Governance, in: Gunnar Folke Schuppert/Michael Zürn (Hrsg.), Governance in einer sich wandelnden Welt, PVS – Politische Vierteljahresschrift. Sonderheft 41/2008, VS Verlag für Sozialwissenschaften 2008, S. 43–60. Vgl. ebenso: Arthur Benz, Susanne Lütz, Uwe Schimank, Georg Simonis, Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, VS Verlag für Sozialwissenschaften 2007.

<sup>2</sup>Hier wird auf genderechte Sprache verzichtet, da es sich um den Eigennamen des Modells handelt.

<sup>3</sup>Vgl. Jörg Bogumil, Lars Holtkamp, Bürgerkommune und Local Governance, in: Lilian Schwab, Heike Walk, (Hrsg.), Local Governance – mehr Transparenz und Bürgernähe?, VS Verlag für Sozialwissenschaften 2007, S. 231–250; hier S. 237.

sollte, sodass (3) ein Partizipationsmanagement eingerichtet wird. Im Rahmen der Implementation eines Partizipationsmanagements und der Delegation diverser ehemals originärer Aufgaben der öffentlichen Verwaltung sollte ganz im Sinne des angestrebten Kulturwandels nicht nur ein Umdenken stattfinden, was die Haltung gegenüber Bürger\*innen und der Wahrnehmung dieser in verschiedenen Rollen angeht, sondern zugleich auch ein Umdenken, was die Rolle der öffentlichen Verwaltung betrifft: So gehört zum Leitbild der Bürgerkommune auch (4) die politikfeldübergreifende Koordination.<sup>4</sup> Grund dafür war sicherlich auch die Einsicht, dass der hierarchische top-down Ansatz staatlicher und kommunaler Steuerung durch die Verwaltung allein nicht mehr funktionierte, da diese Sichtweise im Widerspruch zur politischen und gesellschaftlichen Wirklichkeit steht: Denn neben den in den 1960er-1970er Jahren ursprünglich von planungstheoretischer Seite behaupteten gesellschaftlichen Ordnungs- und Regelungsinstanzen staatlicher Institutionen einerseits und marktförmiger Systeme andererseits, gestaltete sich eine hierarchisch und etatistisch geprägte Haltung als nicht mehr vertretbar. So verschwand die Vorstellung, dass es lediglich Interaktionsformen wie hoheitliches Handeln, Zwang oder Anordnungen seitens der Verwaltungsinstitutionen oder Wettbewerbsformen seitens des Marktes gäbe. Im Gegenteil wuchs die Einsicht, dass nicht alle Lebensbereiche von Staat und Markt adäquat erfasst, reguliert und gestaltet werden (können).<sup>5</sup> Der normative Anspruch der Bürgerkommune skizziert demnach auch von der öffentlichen Verwaltung ein anderes Selbstbild als eben ein rein hierarchisches, indem sie um ihre eigenen Grenzen weiß, sodass die Zivilgesellschaft nicht nur ein bloßes passives Objekt ist, welches verwaltet werden muss – sondern, dass Bürger\*innenbeteiligung als notwendig und nicht nur als „Lückenbüßer\*innen“-Konzept für markt- und herrschaftsfreie Politikfelder begriffen wird.<sup>6</sup> Stattdessen

---

<sup>4</sup>Vgl. Jörg Bogumil, Lars Holtkamp, Bürgerkommune konkret. Vom Leitbild zur Umsetzung. Ein Leitfaden für die kommunale Praxis erarbeitet für den Arbeitskreis Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat der Friedrich-Ebert-Stiftung, Friedrich-Ebert-Stiftung 2002.

<sup>5</sup>Vgl. Renate Mayntz, Von der Steuerungstheorie zu Global Governance (wie Anm. 1), S. 43–60.

<sup>6</sup>Vgl. Claus Offe, Governance – „Empy signifier“ oder sozialwissenschaftliches Forschungsprogramm?, in: Gunnar Folke Schuppert, Michael Zürn (Hrsg.), Governance in einer sich wandelnden Welt, PVS – Politische Vierteljahresschrift. Sonderheft 41/2008, VS Verlag für Sozialwissenschaften 2008, S. 61–76. Vgl. ebenso: Gunnar Folke Schuppert, Governance – auf der Suche nach Konturen eines „anerkannt uneindeutigen Begriffs“, in: Ders., Michael Zürn (Hrsg.), Governance in einer sich wandelnden Welt, PVS – Politische Vierteljahresschrift. Sonderheft 41/2008, VS Verlag für Sozialwissenschaften 2008, S. 13–40.

geht damit auch ein Selbstverständnis der öffentlichen Verwaltung einher, dass sie in vielen Lebensbereichen zurücktritt, indem sie mitunter auf Augenhöhe gemeinschaftlich mit der Zivilgesellschaft agiert und koordinierend wirkt: Dies impliziert allerdings auch ein Wissen um die jeweiligen Zuständigkeiten, sodass sich die öffentliche Verwaltung nicht in ihrer Verantwortung zurückziehen sollte, sondern im Sinne der politikfeldübergreifenden Koordination die Bürger\*innen an die entsprechend zuständige Stelle und Ansprechpartner\*innen verweist.

Doch welche Rollen werden Bürger\*innen und zivilgesellschaftlichen Akteur\*innen im Modell der Bürgerkommune eigentlich eingeräumt? Neben der eher klassischen Rolle von Bürger\*innen als (a) Kund\*innen sieht der Ansatz der Bürgerkommune ebenfalls die Rolle von Bürger\*innen als (b) Mitgestalter\*innen und (c) Auftraggeber\*innen vor. Die Handlungsspielräume werden entsprechend der zuvor genannten Rollen für die Zivilgesellschaft größer – ebenso wie die Möglichkeiten und Instrumente, um sich in die Gestaltung verschiedener Lebensbereiche politisch einzubringen oder diese zu übernehmen, was man bspw. an der Einrichtung von Freiwilligenagenturen oder Bürger\*innenstiftungen hinsichtlich der Mitgestaltung, oder aber an Perspektivenwerkstätten, Bürger\*innenforen oder -versammlungen hinsichtlich der Rolle als Auftraggebende sehen kann.<sup>7</sup>

Welchen Mehrwert sollte jedoch die Bürgerkommune mit ihrem o.g. Leitbild in ganz praktischer Hinsicht haben? Im Wesentlichen sollte sie zur Verwirklichung von fünf Zielen dienen: (1) Zum einen sollte eine höhere Bürger\*innenzufriedenheit im Hinblick auf kommunale Dienstleistungen und Planungsprojekte geschaffen werden. (2) Zum anderen sollte die stärkere Beteiligung von Bürger\*innen zu einer Revitalisierung der kommunalen Demokratie beitragen. (3) In diesem Zuge sollten gleichermaßen Unterstützungsnetzwerke der Bürger\*innen gestärkt, und (4) die kommunalen Haushalte entlastet werden. Letztlich sollten somit insgesamt (5) bessere Politikergebnisse erzielt werden.<sup>8</sup> Verbunden mit der Umsetzung dieser fünf Ziele sollten gemäß der Bürgerkommune zugleich auch folgende fünf Prinzipien im Sinne einer Good Governance einhergehen: Schaffung von Akzeptanz, eine Demokratisierung der Prozesse und Projekte, eine Intensivierung der Solidarität untereinander, als auch Steigerung der Effizienz und Effektivität.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup>Vgl. Jörg Bogumil, Lars Holtkamp, Bürgerkommune und Local Governance (wie Anm. 3), S. 237.

<sup>8</sup>Vgl. Jörg Bogumil, Lars Holtkamp, Bürgerkommune konkret (wie Anm. 4), passim.

<sup>9</sup>Vgl. Jörg Bogumil, Lars Holtkamp, Bürgerkommune konkret (wie Anm. 4), passim.

Die Bürgerkommune stellt also einen normativen Sollensanspruch dar, wie öffentliche Verwaltung idealtypisch sein sollte. Zwar werden bei Konzepten der Good Governance auch ethische Aspekte ersichtlich, was bspw. Fragen der Legitimation betrifft, und was eine „gute“ Verwaltung ausmacht. Doch was hat dies alles mit Macht zu tun? Insbesondere wenn es nicht allein um legitimatorische Fragen hinsichtlich staatlichen Handelns durch die öffentliche Verwaltung geht, sondern auch um kulturelle und soziale Dimensionen von Macht? Um diesen Fragen nachzugehen, gilt es zunächst, sich unterschiedlicher Verständnisweisen von Macht, ihrer Erscheinungsformen und Modi der Machtausübung in der öffentlichen Verwaltung im Zusammenspiel mit der Zivilgesellschaft zu beleuchten.

---

## **2 Macht und Solidarität: Interaktion zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft**

Nach Jürgen Habermas beleuchtet die „Idee des Rechtsstaates [...] den politischen Aspekt der Herstellung einer Balance zwischen den drei Gewalten der gesamtgesellschaftlichen Integration: Geld, administrative Macht und Solidarität.“<sup>10</sup> Nun mag man sich wundern, weshalb Habermas Geld, administrative Macht und Solidarität als drei Gewalten begreift, wohingegen wir meist im Alltag unter den drei Gewalten eher die staatliche Gewaltenteilung in Legislative, Judikative und Exekutive vor Augen haben. Dies ist im obigen Zitat jedoch nicht der Fall, auch wenn man dies irrtümlicherweise auf den ersten Blick annehmen würde. Vielmehr begreift Habermas unsere Gewaltenteilung in Legislative, Judikative und Exekutive als Teile einer Systemwelt, welche eine bestimmte Machtform ausüben, nämlich administrative Macht. So gehört schließlich die öffentliche Verwaltung als Exekutive auch zu den Institutionen der Systemwelt, die administrative Macht ausüben. Fraglich ist jedoch noch, weshalb er neben der administrativen Macht ebenso in o.g. Aussage Geld einerseits, sowie Solidarität andererseits als Faktoren benennt, die zum Zweck gesamtgesellschaftlicher Integration ausbalanciert werden müssen. Auffällig ist hieran die Parallele zu den vorangegangenen Überlegungen im Zuge der Entwicklung von (Good) Governance Konzepten: Während vor der Entwicklung verschiedener Governance

---

<sup>10</sup>Jürgen Habermas, Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Suhrkamp 1995, 5. Aufl., S. 187.

Konzepte lediglich der Staat (bei Habermas repräsentiert durch administrative Macht) und der Markt (hier repräsentiert durch Geld) als gesellschaftliche Regelungsinstanzen galten, wird in obiger Aussage ebenfalls die Solidarität angesprochen. Doch wie trägt diese zur gesellschaftlichen Integration bei, wenn sie im Vergleich zum Konzept der Bürgerkommune eher ein zu erstrebendes Resultat ist, welches durch Umsetzung der zuvor fünf genannten Ziele in Kap. 1 befördert werden soll? Oder steht der Begriff der Solidarität bei Habermas stellvertretend und analog zu den Interaktionsformen der Zivilgesellschaft und ihren gestalterischen Beteiligungsmöglichkeiten im politischen Prozess? Um dies zu klären, ist es nötig, zunächst einen Blick auf Habermas' Machtbegriffe, deren Zusammenspiel, als auch seinen Vorstellungen der Systemwelt zu werfen.

## 2.1 Machtformen: Soziale Macht – politische Macht

Habermas unterscheidet zwischen (1) sozialer Macht und (2) politischer Macht, wobei sich politische Macht in (2a) kommunikative Macht einerseits, und (2b) administrative Macht andererseits unterteilt.<sup>11</sup> Dabei hat das Recht die Funktion als ein Medium zu wirken, durch welches verschiedene Arten von Macht kanalisiert, gelenkt, unterbunden oder ermöglicht werden können.

Habermas definiert (1) soziale Macht als das „Maß für die Möglichkeit eines Aktors [sic!], in sozialen Beziehungen die eigenen Interessen auch gegen das Widerstreben anderer durchzusetzen“<sup>12</sup>. Soziale Macht ließe sich assoziativ mit dem „Recht der Stärkeren“ gleichsetzen, wobei soziale Macht nicht nur die physische Stärke/Fähigkeiten, sondern ebenfalls kognitive Fähigkeiten oder eine sozioökonomisch vorteilhaftere Ausgangsposition einschließen kann. Insofern kann die Ausübung sozialer Macht auch zur Gewaltanwendung oder Manipulation anderer eingesetzt werden. Kommunikation wäre zur Ausübung sozialer Macht nicht unbedingt nötig, da keine Intention besteht, einen Konsens mit dem jeweiligen Gegenüber zu finden.

Damit derartige Konfliktsituationen nicht zur gegenseitigen Beeinträchtigung der Autonomie führen, müssen die Abwehrrechte einer jeden Person zum Schutz ihrer Handlungsspielräume durch den Rechtsapparat in Form staatlich institutionalisierter Gewalt geltend gemacht werden. Das bedeutet, dass das

---

<sup>11</sup> Vgl. Jürgen Habermas, Faktizität und Geltung (wie Anm. 10), S. 170.

<sup>12</sup> Jürgen Habermas, Faktizität und Geltung (wie Anm. 10), S. 215.

Recht soziale Machtpotenziale unterminieren kann, um eine formale Gleichberechtigung – wie z. B. gleiche Freiheits-, sowie soziale und politische Teilhaberechte – zu schaffen.<sup>13</sup> Denn Habermas führt an, dass die subjektiven Handlungsfreiheiten, sowie die kommunikativen Freiheiten von Bürger\*innen<sup>14</sup> die konstitutiven Bedingungen für politische Macht sind.<sup>15</sup> Um erklären zu können, was (2) politische Macht bedeutet, wie sie konstituiert und ausgeübt wird, muss zunächst dargestellt werden, was Habermas unter kommunikativer und administrativer Macht versteht. Kommunikative Macht (2a) entsteht durch verständigungsorientiertes Handeln, und kann daher nicht wie soziale Macht von einer Einzelperson, sondern nur durch ein Kollektiv ausgeübt werden. Auf den Alltag übertragen könnten dies ganz praktisch u. a. verschiedene Gruppen aus Individuen, zivilgesellschaftliche Organisationen oder die Gesellschaft generell sein. Nach Habermas soll staatliche Macht in einer organisierten Herrschaftsform die Rolle einnehmen, kollektive Ziele durch rechtlich gültige Entscheidungen zu verwirklichen.<sup>16</sup> Doch um die diskursiv herbeigeführten Entscheidungen der Bürger\*innen auch rechtlich wirksam machen zu können, müssen diese in das Rechtssystem eingepflegt werden. In dieser Hinsicht dienen formale, verfahrens-

---

<sup>13</sup>Zu beachten hier allerdings natürlich auch der Unterschied zwischen formaler Gleichberechtigung und faktischer Gleichheit und Ungleichheit. Nur weil Personen in einer Gesellschaft normativ durch das Gesetz gleichberechtigt werden, sind sie es faktisch aufgrund vieler Faktoren nicht. Hier muss also der Unterschied zwischen einer idealtypischen Welt und der tatsächlichen mitgedacht werden. Denn im Gegenteil lassen sich schließlich auch heute noch immense faktische Ungleichheiten finden: Zwar gibt es rechtlich die Gleichstellung der Geschlechter – faktisch gibt es jedoch noch Benachteiligung wie bspw. den PayGap. Oder aber das rechtlich verankerte Diskriminierungsverbot – und dennoch lassen sich Diskriminierung und Benachteiligung nicht nur im gesellschaftlichen Miteinander auf einer individuellen, sondern auch auf einer strukturellen, institutionellen Ebene finden. Zudem verfügen selbst in formalrechtlicher Hinsicht nicht alle Menschen über die gleichen Rechte, es sei denn, es handelt sich um grundrechtlich gesicherte „Jedermanns-Rechte“.

<sup>14</sup>Hier wäre zu überlegen, ob mit der Begriff Bürger\*innen alltagssprachlich oder in einem rechtlichen Kontext verwendet wird: Werden damit alle Menschen in der Gesellschaft/ in einem Staat bezeichnet – oder aber lediglich diejenigen, welche sich durch den Status der Staatsbürgerschaft auszeichnen? Wenn letzteres Verständnis der Fall wäre, ließen sich hieran bereits Problematiken hinsichtlich der Gestaltung politischer Machtverhältnisse ablesen. Schließlich könnten dann Menschen ohne entsprechende Staatsbürgerschaft, bspw. Menschen mit unterschiedlichen Aufenthaltsstati oder einer Duldung im Gegensatz zu Staatsbürger\*innen nicht das Privileg aller Arten von Machtausübung nutzen. Praktisch gesehen wäre dies bspw. ein mangelndes Wahlrecht.

<sup>15</sup>Vgl. Jürgen Habermas, Faktizität und Geltung (wie Anm. 10), S. 167 f.

<sup>16</sup>Vgl. Jürgen Habermas, Faktizität und Geltung (wie Anm. 10), S. 178.

technische und verwalterische Prozesse sowie das Recht als ein Mittel dazu, kommunikative Macht in administrative Macht zu transformieren.<sup>17</sup>

Als Bestandteil der institutionellen Systemwelt kann das Recht zwar als ein Medium betrachtet werden, welches soziale Machtpotenziale unterbinden, oder Machtpositionen erzeugen kann. Durch den Vorgang der Institutionalisierung können lebensweltliche Machtpotenziale in die Systemwelt überführt werden, um neue Verhaltensstandards und Regeln zu generieren – bspw. wenn neue Gesetzesentwürfe angefertigt und durch die Legislative final erlassen werden. Insofern dient die Transformation lebensweltlicher Machtpotenziale in institutionell etablierte Macht ebenfalls der Handlungskoordination. Unter Macht, die in der Lebenswelt verwurzelt ist, zählt Habermas soziale, d. h. faktisch ausgeübte Macht, sowie kommunikative Macht, die aus verständigungsorientiertem Handeln resultiert. Kommunikative Macht bezieht sich folglich nicht auf ein Attribut wie Stärke oder eine Fähigkeit, die ein einzelnes Individuum für sich beansprucht oder innehat. Im Gegenteil geht es bei kommunikativer Macht um Diskursfähigkeit in Interaktion mit anderen Gesellschaftsmitgliedern, um letztlich konsensfähig zu werden. Verständigungsorientiertes Handeln setzt jedoch auch Interpretation des Gesagten und der Handlungen voraus, worin sich schon ein erstes Dilemma abzeichnen könnte, wenn es um die Frage geht, was passiert, wenn kein Konsens geschaffen werden kann – bspw. wenn eine Person oder eine Gruppe die Interpretationsmacht und Deutungshoheit für sich allein beansprucht.<sup>18</sup>

Auch wenn die Entscheidungen der Kollektive in einer Gesellschaft rechtlich inkorporiert wurden, und von einer neutralen, staatlichen Instanz umgesetzt werden, wirkt sich die Ausübung administrativer Macht faktisch gesehen wie soziale Macht aus.<sup>19</sup> Dies kann bspw. der Fall bei einem Verwaltungsakt oder einer polizeilichen Maßnahme mit der Anwendung von Zwang wie einer Ingewahrsamnahme sein. Denn im Konfliktfall kann der Rechtsapparat zur Durchsetzung der subjektiven Rechte des\*der Einzelnen auch staatliche Gewalt als Deckungsreserve einsetzen. Der wesentliche Unterschied zwischen sozialer und administrativer Macht besteht allerdings darin, dass die Ausübung administrativer Macht von den Bürger\*innen autorisiert werden muss, damit sie als legitime Macht gelten kann. Habermas bezeichnet deshalb die Etablierung des

---

<sup>17</sup>Vgl. Jürgen Habermas, Faktizität und Geltung (wie Anm. 10), S. 187.

<sup>18</sup>Auf diese Problematik wird später noch ausführlicher eingegangen.

<sup>19</sup>Vgl. Jürgen Habermas, Faktizität und Geltung (wie Anm. 10), S. 175.

Rechts und die Institutionalisierung legaler Ansprüche als einen Kreisprozess.<sup>20</sup> Die faktisch ausgeübte Macht der staatlichen Instanzen muss sich am geltenden Recht legitimieren, weil sie sonst bloße Gewaltanwendung wäre. Ob das faktisch geltende Recht selbst jedoch seine Wirkmächtigkeit und Legitimationskompetenz beibehält, hängt vom Willen der regierten Bürger\*innen ab. Laut Habermas sind Machtausübung und die Erzeugung des Rechts wechselseitig voneinander abhängig, doch zunächst scheint sich Habermas' Konzeption an diesem Punkt argumentativ zirkulär zu bewegen:

Schließlich versucht Habermas die Legitimität politischer Macht allein durch die Fusion mit dem Recht zu begründen. Das Recht hingegen erhält seinen Legitimitätsstatus wiederum durch politische Macht.<sup>21</sup> Habermas erkennt, dass es sich um einen zirkulären Prozess handelt, der sich in dieser Hinsicht nicht selbst stabilisieren kann, weil eine Legitimationslücke entsteht. Obwohl dieses Argument zuerst redundant erscheint, lässt sich der Zirkelschluss auflösen, indem man Habermas' Differenzierung der politischen Macht berücksichtigt. Das Legitimationsdefizit kann nur dadurch behoben werden, indem Habermas deutlich macht, dass es die kommunikative Macht der Gesellschaftsmitglieder ist, welche ausschlaggebend ist für die Etablierung legitimen Rechts.<sup>22</sup> Man könnte zwar annehmen, dass der Begriff *legitimes Recht* ein Pleonasmus sei, jedoch verwendet ihn Habermas so, dass er damit auf die Gerechtigkeitsvorstellungen der Gesellschaft und ihrer Kollektive verweist.

## 2.2 Demokratisierung der Systemwelt durch kommunikative Macht?

Die Ausübung kommunikativer Macht bspw. in Form von Teilhaberechten und kommunikativen Freiheiten ist deshalb nicht nur konstitutiv für die Legitimation staatlicher Organe wie der öffentlichen Verwaltung und ihrer Befugnisse, sondern auch für politische Autonomie und Souveränität generell. Wenn die Bevölkerung Autonomie bewahren möchte, kann sie dies nur, wenn es sich um eine „subjektlose“ Volkssouveränität handelt, d. h. wenn es eine „Zirkulation vernünftig

---

<sup>20</sup> Vgl. Jürgen Habermas, Faktizität und Geltung (wie Anm. 10), S. 175–177.

<sup>21</sup> Vgl. Jürgen Habermas, Faktizität und Geltung (wie Anm. 10), S. 180 f.

<sup>22</sup> Vgl. Jürgen Habermas, Faktizität und Geltung (wie Anm. 10), S. 182.

strukturierter Beratungen und Entscheidungen“<sup>23</sup> gibt. Habermas geht davon aus, dass allein durch diese „anonyme Form“<sup>24</sup> der Machtausübung die administrativ-verwaltenden Rechtsorganisationen an den Willen der Bevölkerung gebunden bleiben. Unter Volkssouveränität versteht Habermas die „kommunikativ verflüssigte Macht“<sup>25</sup>, welche die Kommunikationskreisläufe von lebensweltlicher zu administrativer Machtausübung durchläuft. Der wesentliche Aspekt dieser Kommunikationskreisläufe ist, dass sich die in ihnen kanalisierte Macht und die in das System inkorporierten Entscheidungen der Bürger\*innen auch auf deren Lebenswelt zurückwirken müssen.

Im Gegensatz zum kommunikativen Handeln wird durch die Institutionalisierung ein Raum zur Ausübung administrativer Macht geschaffen, die gerade darin besteht, den Kommunikationsaufwand unter dem Gesichtspunkt der Effizienz zu minimieren. Beispielhaft hierfür können Gesetze betrachtet werden, da diese dem Publizitätsgebot unterstehen und insofern für jede\*n in der Gesellschaft zugänglich sind – oder aber interne Verwaltungsvorschriften, ermessenslenkende Weisungen, Leitfäden, Dienstvorschriften als auch standardisierte Anträge und Formulare, welche die Arbeitsprozesse einerseits effizienter und andererseits vergleichbarer machen. Bei der Ausübung administrativer Macht durch die öffentliche Verwaltung geht es also folglich in erster Linie nicht mehr um Aushandlungsprozesse wie beim verständigungsorientierten Handeln oder kommunikativer Macht. Problematisch an der stetig fortschreitenden Institutionalisierung von Machtpotenzialen und sozialen Praktiken ist allerdings, dass sie der Lebenswelt nicht mehr als Ressourcen zur Verfügung stehen, sobald sie in die Administration der Systemwelt integriert werden. Habermas selbst erkennt die Verknappung lebensweltlicher Ressourcen als Problem, weil sich die Gestaltung der Administration und die Legitimation der Institutionen von lebensweltlichen Ressourcen speisen.

Kommunikative Macht bewirkt einerseits die Ermöglichung staatlicher Machtpotenziale, indem die Bürger\*innen durch ihre kommunikativen Freiheiten den Institutionen ihre Existenzberechtigung einräumen. Andererseits erschafft staatliches Handeln neue soziale Tatsachen in der Lebenswelt.<sup>26</sup> Die Institutionen der Systemwelt und vor allem das Rechtssystem können in dieser Hinsicht auch

---

<sup>23</sup> Jürgen Habermas, Faktizität und Geltung (wie Anm. 10), S. 170.

<sup>24</sup> Jürgen Habermas, Faktizität und Geltung (wie Anm. 10), S. 170.

<sup>25</sup> Jürgen Habermas, Faktizität und Geltung (wie Anm. 10), S. 170.

<sup>26</sup> Vgl. Jürgen Habermas, Faktizität und Geltung (wie Anm. 10), S. 183.

als Reproduktionsmechanismen zur Regeneration lebensweltlicher Ressourcen angesehen werden. Die Lebenswelt verarmt folglich nicht nur durch den Ausbau der Systemwelt. Ganz im Gegenteil können systemische Bestandteile wie das Recht so auf die Lebenswelt einwirken, dass diese – im Idealfall – bereichert wird. Dies kann jedoch nur der Fall sein, wenn man die Konzepte der Lebenswelt und der Systemwelt nicht als gänzlich voneinander abgetrennt, sondern als miteinander vernetzt vorstellt, sodass die Systemwelt an die Lebenswelt gebunden bleibt. Als eine solche Vorstellung von Verwaltung einerseits und Zivilgesellschaft andererseits könnte der angestrebte Kulturwandel aus dem Leitbild der Bürgerkommune betrachtet werden, da genau daran ersichtlich wird, dass die Systemwelt an die Lebenswelt der Bürger\*innen rückgekoppelt sein sollte. Im Rekurs auf das Konzept der Bürgerkommune könnte man hier analog den Schluss ziehen, dass dies mitunter dem Aspekt der Demokratisierung entspricht, indem Bürger\*innen sich bspw. in der Rolle von Mitgestalter\*innen oder Auftraggeber\*innen an den politischen Prozessen beteiligen: Sprich, indem sie als Kollektive in Stiftungen, Foren, Versammlungen oder sogar übergreifenden Netzwerken kommunikative Macht ausüben und diese durch Zusammenarbeit mit der öffentlichen Verwaltung, welche administrative Macht ausübt, zur Gestaltung ihrer Lebenswelt beitragen.

Es lässt sich also zusammenfassen, dass administrative Macht einerseits die Durchführung von zielgerichteten Handlungen erleichtert und das verfahrenstechnische Abwickeln von Handlungskoordinationen gewährleistet, z. B. im Sinne des Partizipationsmanagements oder unter den Aspekten effizienter und effektiver Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft. Andererseits ist administrative Macht von der Lebenswelt abgekoppelt. Eine Rückkopplung an die Lebenswelt besteht jedoch laut Habermas in der Legitimation von Institutionen. Die Legitimation selbst wird aber nur durch normative, kommunikative Konsensfindung autonomer Bürger\*innen erzeugt. Dies könnte analog zur Schaffung der Akzeptanz im Modell der Bürgerkommune verstanden werden. Wie verhält es sich nun also mit der Solidarität? Wird diese schlichtweg bei Konsensfindung als Resultat erzielt? Oder aber ist diese nicht gerade bei strittigen Punkten, die das gesellschaftliche Leben und Politikfelder betreffen, eine notwendige Ressource? Insbesondere, wenn man bedenkt, dass das Konzept der sog. Lebenswelt nicht eine einzige homogene Lebenswelt betitelt, sondern sich darin unzählige, vielfältige Lebenswelten, eine Pluralität an Lebensentwürfen und Realitäten befinden, als auch diverse Formen von Teilhaberechten und (ggf. auch miteinander konkurrierender) Kollektive. Ist kommunikative Macht dann die einzig notwendige Konstituente für die Regeneration von Solidarität? Oder ist administrative Macht, wie sie bspw. von der öffentlichen

Verwaltung ausgeübt wird, nicht auch zu einem bestimmten Anteil unerlässlich für die Regeneration verschwindender Solidarität, da administrative Macht durch öffentlich bekannte, institutionelle Verfahren eine formale Gleichberechtigung der Personen in der Gesellschaft erzeugen soll, und Gleichberechtigung intuitiv als eine Grundvoraussetzung für Solidarität angesehen werden kann?

### **2.3 Verbündete oder Gegenpole? Das Verhältnis zwischen Solidarität und Macht**

Während Habermas zuvor administrative Macht, Geld (marktwirtschaftliche Systeme) und Solidarität als drei Gewalten verstand, die zwecks gesellschaftlicher Integration ausbalanciert werden müssen, führt er an anderer Stelle an, Solidarität sei ein „wie auch immer in seinen Strukturen veränderte[s] Kollektivbewusstsein“<sup>27</sup>, welches durch die Etablierung von Normen geschützt werden soll. Dies mag irreführend erscheinen: Denn zuerst betitelt Habermas Solidarität einerseits als eine Art Gewalt, die zum Zweck der Integration ausbalanciert werden muss. Andererseits spricht er in der oben zitierten Aussage davon, dass Solidarität ein zu schützendes Kollektivbewusstsein sei. Weil diese Formulierung recht vage ist, bedarf es der Präzision, inwiefern ein Kollektivbewusstsein verändert oder beeinflusst werden kann, um verstehen zu können, was Solidarität in Habermas' Konzeption des kommunikativen Handelns bedeutet.

Zum einen richtet sich das Maß der Handlungskoordination in der Alltagspraxis der Individuen in einem Kollektiv danach, inwiefern sie solidarisch miteinander umgehen. Bewährte Solidaritäten sind daher wesentlich für kommunikatives Handeln und die Fraglosigkeit ihrer Lebenswelt.<sup>28</sup> Zum anderen kann man sich jedoch erst durch kommunikatives Handeln solidarisch erklären, indem man einen Konsens und ein gemeinsames Ziel verfolgt. Solidarität und kommunikatives Handeln sind wechselseitig voneinander abhängig. Die Bedingungen, unter welchen kommunikatives Handeln möglich ist, müssen daher dieselben Bedingungen sein, unter denen auch Solidarität geschaffen werden kann. Kommunikatives Handeln ist nach Habermas nur unter der Bedingung einer (a) „unversehrten Intersubjektivität“ und einer (b) „nicht-deformierten

---

<sup>27</sup>Jürgen Habermas, *Theorie des kommunikativen Handelns*. Zur Kritik der funktionalistischen Gesellschaft, Suhrkamp 1987, Bd. 2, S. 177.

<sup>28</sup>Vgl. Jürgen Habermas, *Theorie des kommunikativen Handelns* (wie Anm. 27), S. 205.

Öffentlichkeit“<sup>29</sup> möglich. Erfüllt werden können diese Kriterien nur, wenn die Kommunikationskreisläufe nicht gestört werden:

Das intersubjektive Verhältnis wäre bspw. dann gestört, wenn entweder Missverständnisse oder Konfliktpotenziale in einer Gruppe entstehen. Insofern müssen die Interaktionsteilnehmer\*innen innerhalb einer Gesellschaft ihre Handlungen über intersubjektiv geteilte, kritisierbare Geltungsansprüche koordinieren können, damit eine soziale Praxis gelingt. Als gelungen kann man eine Praxis dann bezeichnen, wenn sie aufgrund der Handlungskoordination konfliktfrei durchgeführt werden kann, oder wenn durch das Befolgen gewisser Regeln zur Koordination der Handlungen neue Spielräume geschaffen werden. Deformiert wäre die Öffentlichkeit dann, wenn die Ausübung sozialer und politischer Teilhaberechte und kommunikativer Freiheiten zum Privileg wird. Ein Privileg für sich allein zu beanspruchen, bedeutet auch, die Kompetenzen und Ansprüche des\*der Anderen zu negieren. An einem solchen Fall lässt sich exemplifizieren, dass sich eine deformierte Öffentlichkeit nicht mehr selbst als Ganzes im Sinne eines solidarischen Kollektivbewusstseins zu behaupten vermag, da sich in ihr exklusivistische Kollektive oder Subsysteme bilden würden. Fraglich wäre, ob die Zugehörigkeit zu einem derartigen Kollektiv überhaupt erworben werden könnte, wenn sie bspw. an eine willkürliche Setzung eines Exklusivitätskriteriums geknüpft wäre, welches man selbst gar nicht beeinflussen kann. Dieses Beispiel verdeutlicht, dass Solidarität nicht als bloßes Zusammengehörigkeitsgefühl auf pathologische abgeschoben werden kann. Der Begriff der Solidarität kann nicht einer emotivistischen Banalisierung ausgesetzt werden.<sup>30</sup> Denn sonst würde Solidarität im Bereich politischen Handelns von den willkürlichen Dispositionen wie bspw. einer benevolenten Gesinnung der einzelnen Gruppen und ihrer Mitglieder abhängen.

Nun wird auch verständlich, was ggf. damit gemeint sein soll, wenn Solidarität eingangs auch als eine Art Gewalt deklariert wurde, die durch den Rechtsstaat zugunsten der gesamtgesellschaftlichen Integration reguliert werden muss: Nämlich dann, wenn bspw. ein durchaus dominantes Kollektiv sich untereinander solidarisch erklärt, wohingegen andere Kollektive, Kleingruppen oder Minderheiten vernachlässigt werden. Ein demokratischer Rechtsstaat hätte folglich die

---

<sup>29</sup>Jürgen Habermas, Faktizität und Geltung (wie Anm. 10), S. 184.

<sup>30</sup>Vgl. Jürgen Habermas, Gerechtigkeit und Solidarität, in: Wolfgang Edelstein, Gertrud Nunner-Winkler (Hrsg.), Zur Bestimmung der Moral. Philosophische und sozialwissenschaftliche Beiträge zur Moralforschung, Suhrkamp 1986, S. 301.

Aufgabe, auch letztere zu schützen und gesellschaftlich zu integrieren. Würde der Staat dies nicht tun, sondern dem dominanten Kollektiv freie Bahn einräumen, wären die subjektiven Rechte von anderen Mitmenschen ggf. verletzt. Nach dem Unparteilichkeitskriterium müsste jedoch jedes Rechtssubjekt die gleichen Grundrechte<sup>31</sup> haben, sodass die peremptorische Aufhebung von gleichwertigen Rechtsansprüchen im Extremfall zu einem utilitaristischen Aggregationsmodell führen würde.<sup>32</sup> In einem solchen utilitaristischen Aggregationsmodell werden die Ansprüche und Rechte von Minderheiten zugunsten des mehrheitlichen Nutzens oder Interesses vernachlässigt. Genau aus diesem Grund muss der Rechtsstaat als regulative Herrschaftsinstanz gewisse Unterlassungspflichten einhalten, als auch seiner positiven Leistungspflicht nachgehen, den Rechten aller seiner Gesellschaftsmitglieder den angemessenen Effekt zu verschaffen.

Idealtypisch versteht Habermas daher Solidarität als die Einsicht oder das Bewusstsein, dass man als ein Kollektiv – und zwar das Kollektiv *aller* Rechts-subjekte in der Rechtsgemeinschaft – die Perspektive des\*der Anderen einnehmen kann, um einen Konsens darüber zu erzielen, ob die Normen im System für alle gleichermaßen vertretbar sind.<sup>33</sup> Faktisch wird dies jedoch schwierig zu erzielen sein, insbesondere wenn man sich Kollektive vor Augen führt, die zum einen einer Dominanzgesellschaft<sup>34</sup> entsprechen, welche andere Kollektive (willentlich oder unbewusst) ausgrenzen oder abwerten – oder die zum anderen sogar Subkollektive sein können, welche extreme Ansichten oder Ungleichwertigkeitsideologien vertreten.

Eine universelle Perspektive einzunehmen, soll über Habermas' Idee des Rollentausches funktionieren. Die Idee des Rollentausches besteht darin, dass im Diskurs oder in der Interaktion die Perspektive des\*der Anderen übernommen

---

<sup>31</sup>Aber selbst in unserem Grundgesetz gelten nicht alle Grundrechte gleichermaßen für jede\*n: Denn es gibt darunter einige, die an den Status der Staatsbürgerschaft gekoppelt sind und nicht für alle Menschen gleichermaßen gelten.

<sup>32</sup>Zu den Defiziten solcher Aggregationsmodelle vgl. Ronald M. Dworkin, *Taking Rights Seriously*, Harvard University Press 1978, S. 91 f.

<sup>33</sup>Vgl. Jürgen Habermas, *Gerechtigkeit und Solidarität* (wie Anm. 30), S. 302–304.

<sup>34</sup>Vgl. Birgit Rommelspacher, *Männliche Gewalt und gesellschaftliche Dominanz*. In: Hans-Uwe Otto, Roland Merten (Hrsg.), *Rechtsradikale Gewalt im vereinigten Deutschland*, VS Verlag für Sozialwissenschaften: 1993, S. 200–210.

wird.<sup>35</sup> Zu berücksichtigen wäre beim Perspektivwechsel jedoch, dass man sich in die Rolle des\*der Anderen *als Andere\*r* einfindet, und sich nicht nur als man selbst in die Lage des\*der Anderen versetzt. Man muss sich folglich trotz aller Differenzen mit dem\*der Anderen identifizieren können.<sup>36</sup> Was zwar zunächst als ein einleuchtendes Konzept erscheint, hat jedoch in der praktischen Umsetzung durchaus seine Schwierigkeiten und problematischen Aspekte: In einer idealen Welt würden wir in einer Gesellschaft leben, wo nicht nur formale Gleichberechtigung besteht, sondern diese auch faktisch umgesetzt werden würde. Dass es aber neben der formalrechtlichen Perspektive noch andere Dimensionen wie kulturelle oder soziale Aspekte gibt, kommt in der obigen Idee des Rollentausches zu kurz. Denn wir leben nicht in einer idealen Welt, wo ein Rollentausch so jederzeit gelingt, dass man sich in die Rolle des\*der Anderen *als Andere\*r* versetzen kann, da es z. B. Lebensrealitäten gibt, die von gänzlich anderen Machtverhältnissen, Benachteiligung oder Ausgrenzung geprägt sind. Um ein Beispiel zu geben: In einer Dominanzgesellschaft mit einer *weiß* positionierten Mehrheit könnte man es noch so sehr versuchen, sich in die Perspektive einer Schwarz positionierten Person oder einer Person of Color zu versetzen.<sup>37</sup> Zwar könnte eine *weiß* positionierte Person verstehen, dass Rassismus, Diskriminierung und strukturelle Benachteiligung nicht vertretbar sind – und dennoch wird man niemals die Lebensrealität in Gänze nachvollziehen können, was es heißt, Rassismus zu erfahren. Denn Rassismus wurde von *weiß* positionierten Menschen geschaffen, um ihnen mehr Macht und Privilegien einzuräumen, die bis heute noch historische Kontinuität in unserer Gesellschaft haben, und wovon sie heute

---

<sup>35</sup> Fraglich ist, was hier genau unter „Anderssein“ bzw. wer unter dem\*der „Anderen“ verstanden wird: Ob Habermas lediglich jedes Individuum als mögliche\*n Interaktionspartner\*in begreift. Oder aber, ob hier nicht sogar wie bei einem Othinging-Prozess Anderssein erst konstruiert wird, was problematisch wäre.

<sup>36</sup> Vgl. Jürgen Habermas, *Gerechtigkeit und Solidarität* (wie Anm. 30), S. 300.

<sup>37</sup> Das Wort „*weiß*“ wird hier kursiviert, und das Wort „Schwarz“ wird im Folgenden großgeschrieben, um darauf aufmerksam zu machen, dass es sich um gesellschaftspolitische Kategorien handelt. Vgl. hierzu: NdM e. V. (2021): NdM-Glossar. [Wörterverzeichnis der NdM mit Formulierungshilfen, Erläuterungen und alternativen Begriffen für die Berichterstattung in der Einwanderungsgesellschaft]. Abrufbar unter: <https://glossar.neuemedienmacher.de/> [06.12.2021–14:52]. Vgl. ebenso: Tupoka Ogette, *Exit RACISM. Rassismuskritisch denken lernen*, Unrast Verlag 2020, 8. Aufl.

noch profitieren, sodass sie niemals die Lebensrealität einer Person mit Rassismuserfahrung komplett nachvollziehen könnten.<sup>38</sup>

Ein weiterer schwieriger Aspekt in Habermas' Konzept des Rollentausches ist, dass er voraussetzt, dass man beim Rollentausch selbst auch unterstellen dürfe, dass der\*die Andere ebenfalls diesen Perspektivwechsel vollzieht, weil sonst keine Ausgangssituation für die Konsensfindung geschaffen werden kann. Wird der Perspektivwechsel nicht reziprok verübt, so kann erst gar nicht der Wille beider Seiten berücksichtigt und thematisiert werden, sodass die Kommunikation zwischen beiden Parteien schon hieran scheitern würde. Problematisch an dieser Vorannahme wäre es allerdings, wenn damit von ohnehin gesellschaftlich benachteiligten und ausgegrenzten Gruppen verlangt werden würde, die Perspektive privilegierter Gruppen nachvollziehen zu müssen – als müssten sie Verständnis für eine strukturelle Privilegierung und bestehende Machtverhältnisse haben, wovon andere profitieren, wohingegen sie jedoch benachteiligt werden. Eine solche Vorannahme wäre schon eine Anmaßung gegenüber gesellschaftlich marginalisierten Gruppen und würde zur Reproduktion von ausgrenzenden Machtstrukturen beitragen. Insofern bleibt es fraglich, ob ein solcher Rollentausch in einer nicht-idealen Welt gelingen kann: Denn Habermas geht davon aus, dass unter dieser Bedingung die Voraussetzung geschaffen werden kann, dass man sich über die Legitimität einer sozialen Praxis verständigen kann. Zwar gesteht Habermas ein, dass der Diskurs selbst herrschaftsfrei sein muss, sodass es im freien Austausch zu keiner Privilegierung oder Diskreditierung des\*der Anderen kommt.<sup>39</sup> Diese Prämisse betrachtet jedoch lediglich, dass der Diskurs frei von staatlicher Herrschaft sein solle – soziale und kulturelle Aspekte werden dabei jedoch ausgeblendet und nicht berücksichtigt. Aber eben diese können bspw. auch Überbleibsel kolonialer Machthierarchien beinhalten oder weitere Machtasymmetrien beinhalten.

Macht ist laut Habermas ein „knappes Gut“<sup>40</sup>, welches nicht akkumuliert, sondern nur dann ausgeübt werden kann, wenn sie durch die Kommunikationskreisläufe hindurch auf die Lebenswelt zurückwirkt. Aber ob dies tatsächlich

---

<sup>38</sup>Vgl. bspw. White Privileges. Vgl. ebenso: Birgit Rommelspacher, Was ist eigentlich Rassismus?, in: Claus Melter, Claus, Paul Mecheril (Hrsg.), Rassismuskritik, Wochenschau Verlag 2009, Bd. 1, S. 25–38; hier S. 30. Vgl. ebenso: Alice Hasters, Was weiße Menschen nicht über Rassismus hören wollen aber wissen sollten, hanserblau 2019, 13. Aufl.

<sup>39</sup>Vgl. Axel Honneth, Kritik der Macht. Reflexionsstufen einer kritischen Gesellschaftstheorie. Suhrkamp: 1985, S. 256.

<sup>40</sup>Jürgen Habermas, Faktizität und Geltung (wie Anm. 10), S. 186.

so ist, scheint fraglich zu sein in Anbetracht dessen, dass manche Privilegien durchaus zur Kontinuität von ungleichen Machtverhältnissen, Hierarchien und im Gegenzug zu Benachteiligung und struktureller Diskriminierung führen, wie bspw. auf dem Wohnungs- und Arbeitsmarkt, im Bildungssystem oder im Zuge mancher sozialer und institutioneller Praktiken. Vielleicht kann Macht nicht an sich akkumuliert werden, aber die damit verbundenen Ressourcen können es durchaus.

Habermas' Theorie ist per se keine, welche sich originär mit den Aufgaben der öffentlichen Verwaltung beschäftigt. Nichtsdestotrotz gibt seine philosophische Abhandlung dennoch Aufschluss über verschiedene Erscheinungsformen von Macht, welche in der Interaktion zwischen öffentlicher Verwaltung und Zivilgesellschaft zu verorten sind. Obwohl Habermas' Werk die Bürgerkommune nicht behandelt oder auch nur ansatzweise thematisiert, lassen sich durchaus Anknüpfungspunkte hinsichtlich seiner Theorie zum Leitbild und den Zielen der Bürgerkommune wie bspw. der Herstellung von Solidarität und Demokratisierung ziehen. Zwar kommen die beiden Konzepte aus völlig unterschiedlichen Bereichen: Das Modell der Bürgerkommune aus der Praxis der kommunalen Verwaltung und Governance-Forschung – die Theorie kommunikativen Handelns aus der Philosophie. Und dennoch haben sie neben o.g. möglichen Parallelen eines wesentlich gemeinsam: Sie können sowohl analytisch genutzt werden, formulieren aber zugleich auch normative Ansprüche, wie öffentliche Verwaltung (bzw. die Ausübung administrativer Macht) und zivilgesellschaftliche Beteiligung (bspw. als eine Weise der Ausübung kommunikativer Macht) idealtypisch sein sollten. Dass es sich in der Realität jedoch nicht immer so verhält, zeigt sich nicht nur in Extremfällen, wo die Verwaltung die Bevölkerung lediglich als passive Gestaltungsobjekte wahrnimmt, oder ganze Staaten sich antidemokratisch verhalten würden. Im Gegenteil zeigt es sich auch in einem demokratischen Rechtsstaat wie dem unsrigen und einer Verwaltung, die ggf. noch nicht den angestrebten Kulturwandel gänzlich verinnerlicht hat: Dort, wo Verwaltungsprozesse sich wie Sedimentgestein zu verfestigen drohen, und eine Mentalität des „Das haben wir schon immer so gemacht“ herrscht, stellt sich die Frage, ob einst legitimierte Normen in der Systemwelt der öffentlichen Verwaltung immun gegen Kritik werden. Wäre dies der Fall, ließe sich die Konsequenz daraus ziehen, dass die Ausübung administrativer Macht für Kritiker\*innen in Unverfügbarkeit gesetzt wäre. Vor diesem Hintergrund müsste danach gefragt werden, ob Solidarität zwischen den Gesellschaftsmitgliedern dann noch möglich erscheint, oder ob ein Strukturwandel gerade erst durch solidarisches Handeln ins Leben gerufen wird.

### 3 Empowerment und Powersharing – soziale und kulturelle Aspekte von Macht

Im Vorherigen wurde behandelt, was unter administrativer Macht und kommunikativer Macht zu verstehen ist. Zudem wurde das Verhältnis zwischen kommunikativer Macht und Solidarität, ebenso wie mögliche Schwierigkeiten betrachtet, die mit einem solchen idealtypischen Verständnis einhergehen könnten. Wenn die kommunikative Macht der Zivilgesellschaft sowie Solidarität dazu beitragen, administrative Macht behördlicher Institutionen wie der Verwaltung zu legitimieren, aber zugleich auch an die Lebenswelt zurückzukoppeln, vielleicht gilt es dann kommunikative Macht neu und nicht idealtypisch zu denken. Zu diesem Zweck soll im Folgenden ein Ansatz gewählt werden, der neuere Machtbegriffe beleuchtet, und zudem nicht nur auf formalrechtliche oder legitimatorische Aspekte abzielt, sondern ebenfalls soziale, kulturelle und weitere Aspekte von Macht berücksichtigt.

#### 3.1 Empowerment in einer deformierten Öffentlichkeit?

Unter dem englischen Begriff Empowerment ist viel mehr zu verstehen, als wenn man ihn schlichtweg mit dem deutschen Pendant der Ermächtigung übersetzen würde. Gemeint ist damit, dass sich insbesondere Menschen, die von der Dominanzgesellschaft als angeblich „anders“ markiert, ausgegrenzt, herabgewürdigt oder benachteiligt werden, Möglichkeiten der Selbstbefähigung oder Selbststärkung verschaffen, um ihre Autonomie und Menschenwürde zu schützen.<sup>41</sup> Dies kann bspw. der Fall bei BIPoC<sup>42</sup>, Sinti\*zze und Rom\*nja, jüdischen Menschen, muslimischen Menschen oder weiteren gesellschaft-

---

<sup>41</sup>Vgl. Yasmine Cehata, Birgit Jagusch (Hrsg.), Empowerment und Powersharing. Ankerpunkte – Positionierungen – Arenen. Beltz Juventa 2020.

<sup>42</sup>Die Abkürzung „BIPoC“ steht für Black, Indigenous and People of Color. Warum es sinnvoll ist, diese Abkürzung zu verwenden: Es handelt sich hierbei um eine Selbstbezeichnung für Menschen mit Rassismuserfahrung.

lichen Gruppen<sup>43</sup> sein, die Diskriminierungserfahrung durchleben, und sich in Auseinandersetzung damit Räume (bspw. einen Safe Space) zur Stärkung ihrer selbst und der Communities schaffen. Empowerment Methoden, Konzepte und Räume benötigen jedoch auch Ressourcen, um Handlungsfreiheiten zu schaffen. Und gerade hier spielt die Frage gesellschaftlicher Machtverhältnisse eine enorme Rolle. Denn darin spiegelt sich, welche Kollektive sich in einer Gesellschaft bestimmte Machtpositionen und somit auch den Zugang zu Ressourcen und Teilhabechancen sichern. Gerade die Aufrechterhaltung und Reproduktion bestehender Machtverhältnisse sorgen für gesamtgesellschaftliche Diskriminierung. Denn die „Mechanismen, die dies bewirken, können sowohl individueller und interaktioneller als auch struktureller und institutioneller Natur sein.“<sup>44</sup> Wollte man diese Erscheinungsformen auf Habermas‘ Machtverständnisse analog übertragen und einordnen, könnte man individuelle Diskriminierung als eine Form sozialer Macht begreifen, da sie nicht notwendigerweise von einem Kollektiv, sondern auch lediglich von einem Individuum ausgeübt werden kann. Interaktionelle Diskriminierung ließe sich als eine (wenn auch fehlgeleitete oder missbräuchliche) Form von kommunikativer Macht verstehen: Denn kommunikative Macht kann nur in Interaktion in einem Kollektiv ausgeübt werden, das sich über Konsensfähigkeit verständigt. Die Konsensfähigkeit eines solchen Kollektivs könnte m. E. auch eben die Befürwortung zur Aufrechterhaltung von bestehenden Unterdrückungsverhältnissen sein, bspw. wenn man die Privilegien der eigenen Gruppe sichern möchte. Institutionelle Diskriminierung könnte analog als Missbrauch administrativer Macht eingeordnet werden, da sie von der Systemwelt, sprich von Institutionen des Staates wie bspw.

---

<sup>43</sup> Vgl. hierzu vor allem das Konzept Gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit (GMF) von Wilhelm Heitmeyer:

Wilhelm Heitmeyer (Hrsg.), *Deutsche Zustände*. [Folge 1–10], Suhrkamp: 2002–2012.

Sowie Studien mit anknüpfendem Forschungsdesign zur Untersuchung der Verbreitung von GMF. Vgl. Oliver Decker, Elmar Brähler (Hrsg.), *Autoritäre Dynamiken. Alte Ressentiments – neue Radikalität*. [Leipziger Autoritarismus Studie 2020. In Zusammenarbeit mit: Heinrich-Böll-Stiftung und der Otto Brenner Stiftung]. Psychosozial-Verlag 2020. Vgl. ebenso: Beate Küpper, Andreas Zick (Hrsg.), *Geforderte Mitte. Rechtsextreme und demokratiegefährdende Einstellungen in Deutschland 2020/2021*. [Hrsg. für die Friedrich-Ebert-Stiftung von Franziska Schröter], Dietz 2021.

<sup>44</sup> Birgit Rommelspacher, Was ist eigentlich Rassismus? (wie Anm. 38), S. 30.

der öffentlichen Verwaltung ausgeübt wird.<sup>45</sup> Strukturelle Diskriminierung betrifft die gesamtgesellschaftliche Ebene – sie schließt also auch die institutionelle Ebene mit ein. In Habermas' Terminologie beträfe dies quasi das Kollektiv *aller* Rechtssubjekte in der Rechtsgemeinschaft, sprich die Lebenswelt, aber auch die Systemwelt zugleich. Schwierig ist hier jedoch, dass erstens de facto nicht alle den gleichen Status an Rechten und Teilhabemöglichkeiten haben.<sup>46</sup> Zweitens wäre es problematisch, wenn man bspw. an entrechtete Menschen denken würde: Wären diese dann Teil in dieser Konzeption oder nicht? Unter struktureller Diskriminierung kann man demnach das gesamtgesellschaftliche System mit samt seinen institutionellen, politischen, ökonomischen und sozialen Strukturen und Mechanismen begreifen, welche zu Ausgrenzung, Benachteiligungs- oder Unterdrückungsverhältnissen führen.<sup>47</sup> Gerade hierin zeigt sich, dass Menschen und Gruppen, die nicht der Dominanzgesellschaft angehören, durch derartige Machtverhältnisse der Zugang zu Ressourcen, sowie die Teilhabe an sozialen und politischen Prozessen verwehrt wird. Mit Habermas' Worten müssten wir uns nun also fragen: Leben wir in einer deformierten Öffentlichkeit? Denn die Deformation bestand ja eben darin, wenn die Ausübung sozialer und politischer Teilhaberechte und kommunikativer Freiheiten zum Privileg wird.

---

<sup>45</sup>Man könnte einwenden, dass administrative Macht zuvor durch kommunikative Macht und Habermas' Verständnis von Volkssouveränität legitimiert sein müsste, sodass institutionelle Diskriminierung eher nicht möglich sein könnte. Hier gilt es aber zu unterscheiden: Denn erstens gibt es de facto Fälle von institutioneller Diskriminierung – man denke bspw. an Fälle von Racial Profiling. Zwar ist Racial Profiling verboten und widerspricht Art. 3 unseres Grundgesetzes und ebenfalls dem menschenrechtlichen Diskriminierungsverbot, sodass dies aus Perspektive der administrativen Macht nicht legitimiert ist. Ersichtlich wird jedoch hieran, dass außer der Legitimitätsfrage noch weitere Faktoren eine Rolle spielen, wie bspw. administrative Macht in der Praxis umgesetzt wird, da es trotz des Verbots zu derartigen Fällen kommt.

Zweitens findet man ebenfalls Fälle von ungerechtem Recht, die nach Habermas' Theorie zwar scheinbar einst durch kommunikative Macht legitimiert zu sein scheinen, sodass sie in administrative Macht transformiert wurden. Wenn diese Transformation im Rahmen seiner Theorie immer so wäre, dann müsste man trotzdem eingestehen, dass institutionelle Diskriminierung möglich ist: Man denke nur an den § 175 StGB a.F., welcher Homosexualität unter Strafe stellte und somit Menschen ebenfalls institutionell und strukturell diskriminierte.

<sup>46</sup>Als Beispiel: Seien es unterschiedliche Rechte und Ansprüche, die bspw. durch unterschiedliche Aufenthaltsstati bedingt sind, sprich aktives oder passives Wahlrecht. Oder andere Rechte wie bspw. eine Arbeit auszuführen, Bewegungsfreiheit ohne Radiusbeschränkung, uvm.

<sup>47</sup>Vgl. Birgit Rommelpacher, Was ist eigentlich Rassismus? (wie Anm. 38), S. 30.

Neben der nicht-deformierten Öffentlichkeit setzte Habermas als zweite Bedingung eine unversehrte Intersubjektivität voraus, damit kommunikatives Handeln und Solidarität gelingen können. Grundlage für eine unversehrte Intersubjektivität wäre nicht nur das Ziel der gemeinsamen Konsensfindung, sondern auch, Missverständnisse und Konfliktpotenziale zu vermeiden, indem die Interaktionsteilnehmer\*innen ihre Handlungen über geteilte, kritisierbare Geltungsansprüche koordinieren können. Doch bereits hieran zeigt sich, dass die Intersubjektivität unserer Gesellschaft scheinbar nicht unversehrt ist, wenn man Phänomene wie Rassismus, Antisemitismus, Antiziganismus und weitere Erscheinungsformen der Gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit betrachtet:<sup>48</sup> Denn selbst auf der Ebene der Alltagsdiskriminierung zeigt sich, dass manche Kollektive aus der Dominanzgesellschaft ihre Geltungsansprüche auch gegen berechnete Kritik immunisieren. Dies ist dann der Fall, wenn sie ihre Position als Etabliertenvorrecht geltend machen wollen, was ebenfalls eine Dimension von Macht zeigt – nämlich die Frage danach, wer für sich die Deutungshoheit beanspruchen kann.

Diskriminierung, Unterdrückung und Benachteiligung wohnen immer eine Machtasymmetrie und Hierarchisierung inne, indem Menschen aufgrund bestimmter Zuschreibungen ausgegrenzt oder abgewertet werden. Dabei muss die Hierarchisierung jedoch nicht allein einer Abwertung entsprechen. Im Gegenteil kann eine Hierarchie aufgrund von Abwertung, Rollen-Umkehr (bspw. Täter\*innen/Opfer-Umkehr), Duldungskultur, Verharmlosung oder sogar auch Romantisierung konstruiert werden. In all diesen Hierarchisierungsmodi zeigt sich jedoch ein Kernelement: Wer hat die Deutungshoheit und somit die Interpretationsmacht über das, was als „normal“, „richtig“, „legitim“, „sagbar“ usw. gelte. Kurzum: Wer hat das Privileg, gehört zu werden? Und wer hat das Privileg, Kritik zu äußern, die auch anerkannt und nicht als Empfindlichkeit abgetan wird? Wer wird in den Diskurs einbezogen – wird *miteinander* oder *übereinander* gesprochen?

Es scheint also, als wären beide Bedingungen für Solidarität aus Habermas' Theorie nicht erfüllt. Wenn nun aber Solidarität laut Habermas wesentlich für die gesamtgesellschaftliche Integration ist, was wären die Folgen mangelnder Solidarität?

---

<sup>48</sup>Vgl. Wilhelm Heitmeyer (Hrsg.), *Deutsche Zustände* (wie Anm. 43); Beate Küpper, Andreas Zick (Hrsg.), *Geforderte Mitte* (wie Anm. 43); Oliver Decker, Elmar Brähler (Hrsg.), *Autoritäre Dynamiken. Alte Ressentiments – neue Radikalität* (wie Anm. 43).

### 3.2 Solidarität vs. Segregation: Ansätze des Powersharing

Als Gegensatz zu Integration kann man den Begriff der Segregation verstehen. Geht es um gesamtgesellschaftliche Integration, wäre im gleichen Zuge zu fragen, wie sich Segregation in gesamtgesellschaftlichen Lebensbereichen äußern kann: Diese kann sich bspw. territorial, politisch, ökonomisch, sozial oder auch kulturell manifestieren. Ein Beispiel kultureller Segregation wurde bereits angesprochen – die Frage nach der Deutungsmacht. Birgit Rommelspacher erläutert kulturelle Segregation wie folgt:

„Bei der kulturellen Segregation geht es auch ganz wesentlich um die Zuteilung von *symbolischer Macht* (Bourdieu 1982 und 1983), nämlich um die Bedeutung, die Menschen in der Gesellschaft haben: Wer ist wichtig und anerkannt, wer hat Prestige, wer hat das Sagen, wessen Stimme wird gehört und welche wird zum Schweigen gebracht. Symbolische Diskriminierung verweigert gesellschaftliches Ansehen, indem die Anderen unwichtig gemacht werden. Themen, die sie betreffen, finden kaum Beachtung, weder beim Einzelnen noch in der Öffentlichkeit, es sei denn, sie dienen der Problematisierung der Anderen und ihrer Ausgrenzung.“<sup>49</sup>

Aus dem bisher Erarbeiteten ließe sich also die Frage ableiten, ob das, was Habermas als kommunikative Macht, nämlich verständigungsorientiertes Handeln, begreift, in einem solchen Fall wie der kulturellen Segregation überhaupt noch möglich scheint? Zwar könnten einzelne Kollektive in einer Gesellschaft untereinander kommunikativ, verständigungsorientiert und konsensfähig handeln, jedoch würden sie sich lediglich mit ihrem Kollektiv solidarisieren, wenn sie die Deutungsmacht für sich behaupten würden. Wenn die einzelnen Kollektive nicht gesamtgesellschaftlich miteinander kommunikativ handeln, bestünde die Gefahr, dass sich die sozialen Praktiken und Äußerungen der Kollektive, welche der Dominanzgesellschaft angehören, eher als soziale Macht äußern könnten: Denn soziale Macht bestand gerade darin, in „sozialen

---

<sup>49</sup>Birgit Rommelspacher, Was ist eigentlich Rassismus? (wie Anm.38), S. 30 f. Zu den anderen Segregationsformen vgl. Wilhelm Heitmeyer (Hrsg.), Deutsche Zustände (wie Anm. 43); Beate Küpper, Andreas Zick (Hrsg.), Geforderte Mitte (wie Anm. 43); Oliver Decker, Elmar Brähler (Hrsg.), Autoritäre Dynamiken. Alte Ressentiments – neue Radikalität (wie Anm. 43).

Beziehungen die eigenen Interessen auch gegen das Widerstreben anderer durchzusetzen<sup>50</sup>, was eher unserem alltäglichen Verständnis von Gewalt entspricht.

Um also kommunikative Macht, Solidarität und gesamtgesellschaftliche Integration inklusive sozialer, ökonomischer, kultureller, oder auch politischer Teilhabe anzustreben, ist es unabdingbar, Empowerment zu fördern und zu stärken. Gesamtgesellschaftliches verständigungsorientiertes Handeln muss also neu gedacht werden, da es nur unter dem Aspekt des Powersharing funktioniert, um derartige Machtasymmetrien und Benachteiligungsstrukturen aufzubrechen. Das bedeutet, dass Personen, die Teil der privilegierten Kollektive sind, mit den Angehörigen marginalisierter und benachteiligter Kollektive in den Dialog gehen und ihre Privilegien nutzen, um das Empowerment der Betroffenen und Communities zu stärken. Powersharing<sup>51</sup> bedeutet also, Macht zu teilen und auch das, was mit ihr verbunden ist – insbesondere Ressourcen, wie bspw. Räume, Gelder, oder selbst auch Kritik an den Machtasymmetrien zu äußern, die einen selbst zum Nachteil anderer Menschen profitieren lassen.

Während Habermas davon ausging, dass bewährte Solidaritäten wesentlich für kommunikatives Handeln und die Fraglosigkeit der Lebenswelt<sup>52</sup> seien, gilt es beim Ansatz des Powersharing aber gerade darum, diese Fraglosigkeit aufzubrechen: Sich als privilegierte Person selbst zu hinterfragen, internalisierte und sozialisierte Vorstellungen von angeblicher „Normalität“ zu kritisieren oder auch abzulegen.<sup>53</sup> Ob Macht, wie Habermas behauptet, wirklich ein „knappes Gut“<sup>54</sup> sei, wäre hiermit also fraglich: Denn Macht scheint nicht an sich knapp zu sein –

---

<sup>50</sup> Jürgen Habermas, Faktizität und Geltung (wie Anm. 10), S. 215.

<sup>51</sup> Vgl. Naiascha Anahii Nassir-Shahnian, Powersharing: es gibt nichts Gutes, außer wir tun es! Vom bewussten Umgang mit Privilegien und der Verantwortlichkeit für soziale (Un-)Gerechtigkeit, in: Yasmine Cehata, Birgit Jagusch (Hrsg.), Empowerment und Powersharing. Ankerpunkte – Positionierungen – Arenen, Beltz Juventa 2020, S. 29–42. Vgl. ebenso: Ioanna Menhard, Solidarität und Mündigkeit selbst-kritisch zusammengedacht Pädagogische Überlegungen mit Interesse an Empowerment und Powersharing, In: Yasmine Cehata, Birgit Jagusch (Hrsg.), Empowerment und Powersharing. Ankerpunkte – Positionierungen – Arenen, Beltz Juventa 2020, S. 72–83.

<sup>52</sup> Vgl. Jürgen Habermas, Theorie des kommunikativen Handelns (wie Anm. 27), S. 205.

<sup>53</sup> Vgl. hierzu auch Ansätze zur Critical Whiteness. Vgl. Martina Tißberger, Critical Whiteness. Zur Psychologie hegemonialer Selbstreflexion an der Intersektion von Rassismus und Gender, VS Verlag für Sozialwissenschaften 2017. Vgl. ebenso: Anja Weiß, Rassismus wider Willen. Ein anderer Blick auf eine Struktur sozialer Ungleichheit. VS Verlag für Sozialwissenschaften 2013, 2. Aufl.

<sup>54</sup> Jürgen Habermas, Faktizität und Geltung (wie Anm. 10), S. 186.

aber die Verteilung von Macht und Ressourcen ist es. So soll Habermas zufolge kommunikative Macht nur dann ausgeübt werden, wenn sie auf die Lebenswelt zurückwirkt. Unter Powersharing ist jedoch auch zu verstehen, dass man verschiedene Lebenswelten, Lebensrealitäten und Lebensentwürfe anerkennt. Insofern bedeutet Macht teilen auch, dass sich Privilegierte nicht anmaßen, für Betroffene von Benachteiligung und Diskriminierung zu sprechen – auch dann nicht, wenn sie es „gut meinen“.<sup>55</sup>

Was ist also damit gemeint, wenn hier proklamiert wird, dass kommunikative Macht und verständigungsorientiertes Handeln neu gedacht werden müssen? Es bedeutet, dass Privilegierte zwar den Dialog mit Betroffenen und Communities suchen, aber diesen Dialog nicht dominieren, sondern: Zuhören. Sich zurück nehmen in der Kommunikation, bei Entscheidungsprozessen oder auch bei Positionen. Das Wort denjenigen zu überlassen, welche benachteiligt sind. Die eigene Deutungshoheit aufgeben bzw. abgeben. Zu einer neuen Denkweise kommunikativer Macht und Solidarität, welche wechselseitig voneinander abhängig sind, gehört dann auch, dass manche schweigen, um anderen Gehör verschaffen zu können. Es bedarf insgesamt also einer Kritik und Reflexion der eigenen Privilegien und Macht.

Zudem wäre beim Umdenkprozess kommunikativer Macht im Sinne des Empowerments und Powersharing der Aspekt der Intersektionalität zu berücksichtigen.<sup>56</sup> Denn in einer Vielfalt von Lebensrealitäten sind wir nicht nur Mitglieder eines einzigen Kollektivs. Wir alle sind Mitglieder vieler Kollektive: Manche wählen wir selbst – wiederum andere wählen wir nicht selbst. Dies betrifft insbesondere Zugehörigkeiten zu Gruppen, die aufgrund verschiedener Merkmale, die Menschen selbst nicht beeinflussen können, zu Ausgrenzungs- und Diskriminierungserfahrungen führen können. Es gilt also die Ebene eindimensionaler Denkprozesse über Macht zu verlassen: Denn Intersektionalität bedeutet, die Verschränktheit von Unterdrückungsverhältnissen mitzudenken. Mitunter heißt dies dann auch, dass einzelne gesellschaftliche Benachteiligungsformen nicht voneinander getrennt betrachtet werden können.<sup>57</sup> Denn die Lebens-

---

<sup>55</sup>Vgl. u. a. die Problematik des White Saviourism. Vgl. Alice Hasters, Was weiße Menschen nicht über Rassismus hören wollen aber wissen sollten (wie Anm. 38), S. 143 f.

<sup>56</sup>Vgl. Gabriele Rosensreich, Empowerment und Powersharing unter intersektionaler Perspektive, in: Yasmine Cehata, Birgit Jagusch (Hrsg.), Empowerment und Powersharing. Ankerpunkte – Positionierungen – Arenen. Beltz Juventa 2020, S. 227–238.

<sup>57</sup>Vgl. Christine Riegel, Bildung, Intersektionalität, Othering. Pädagogisches Handeln in widersprüchlichen Verhältnissen, Transcript: 2016.

realität mancher Individuen kann durchaus auch von simultaner Diskriminierung geprägt sein, bspw. aufgrund mehrerer Faktoren wie des Geschlechts und Gender, des Aussehens, der kulturellen Identität, Dis-/Ability uvm. Um kommunikative Macht neu zu denken, müssen nicht nur Aspekte wie Diversität, Pluralität der Lebenswelten und Lebensentwürfe, und Mehrfachkollektivzugehörigkeit mitgedacht werden: Es gehört auch dazu, sich vor Augen zu führen, dass man erstens nicht nur mit einem Kollektiv solidarisch ist, sondern mit mehreren solidarisch sein kann, sodass eine Gruppe nicht gegen eine andere ausgespielt werden darf. Denn gerade dies würde dazu führen, Solidarität im Keim zu ersticken, sowie bestehende Benachteiligungs- und Machtstrukturen zu reproduzieren, als auch Empowerment und Powersharing zu schwächen. Für die betroffenen Individuen wäre es zudem ein dilemmatischer Drahtseilakt, wie bei einem „Zugehörigkeitsregime“<sup>58</sup> dazu gezwungen zu sein, sich für ein Kollektiv entscheiden zu müssen, mit welchem sie solidarisch sind – als müssten sie einen Teil ihrer Identität abspalten oder verleugnen. Zweitens gehört dazu, eben jene Verschränktheit von Unterdrückungsverhältnissen aufzudecken: Denn diese tragen dazu bei, dass Menschen aufgrund von Eigenschaften, die sie m. E. meist nicht selbst beeinflussen können, gesellschaftliche Positionen durch die Dominanzgesellschaft zugewiesen bekommen, die ihren sozialen Status darin bestimmen.

---

#### **4 Benachteiligung oder Powersharing durch die öffentlichen Verwaltung?**

Im Vorherigen wurden Aspekte von Segregation, Solidarität, Empowerment und Powersharing skizziert. Wenn nun Solidarität eine Komponente zur Herstellung gesamtgesellschaftlicher Integration ist, wäre ebenfalls nach den anderen Komponenten zu fragen, welche Habermas als relevant einstufte: Zum einen nannte er Geld, welcher ein marktwirtschaftlicher Aspekt ist, und daher auch unter ökonomischer Segregation und strukturellen Bedingungen betrachtet werden könnte. Im Folgenden soll jedoch der Fokus auf der administrativen Macht liegen: Insbesondere auf der Frage, inwiefern staatliche Institutionen wie auch die öffentliche Verwaltung zur Segregation oder Integration durch Ausübung ihrer administrativen Macht beitragen.

---

<sup>58</sup>Vgl. Birgit Rommelspacher, Was ist eigentlich Rassismus? (wie Anm.38), S. 31.

Die wohl bekanntesten Beispiele für Benachteiligung durch Institutionen der öffentlichen Verwaltung – im Speziellen hier der Polizei – sind u. a. Fälle von Racial Profiling.<sup>59</sup> Formen des institutionellen Rassismus beziehen sich „auf Strukturen von Organisationen, eingeschliffene Gewohnheiten, etablierte Wertvorstellungen und bewährte Handlungsmaximen“<sup>60</sup>. Die Ausübung derartig diskriminierender Praxen wirkt auch auf die Lebenswelt zurück: Nicht nur auf die Lebenswelten von Betroffenen von Racial Profiling wie bspw. BIPoC, sondern auch auf die gesamtgesellschaftlichen Ebene – nämlich indem bei derartig rechtswidrigen Kontrollen, die aufgrund der Hautfarbe durchgeführt werden, auch in der Öffentlichkeit ein bestimmtes Bild skizziert wird: Betrachten Passant\*innen im Vorübergehen eine solche Kontrollsituation, ohne jedoch von den Gründen der Kontrolle oder Rechtswidrigkeit der Maßnahme zu wissen, kann sich diese Praxis auf gesamtgesellschaftlicher Ebene strukturell so auswirken, dass der Blick auf BIPoC kriminalisiert wird. Daran sieht man, dass institutioneller Rassismus Teil von strukturellem Rassismus ist, bzw. von diesem umfasst wird.<sup>61</sup> Zugleich zeigt sich an derartigen Fallbeispielen, dass die Ausübung administrativer Macht noch von vielen weiteren Aspekten beeinflusst sein kann – bspw. individuellen, (organisations-)kulturellen, sozialen uvm. In der Art und Weise, wie administrative Macht ausgeübt werden kann, können

---

<sup>59</sup>Noah Sow, deutschland schwarz-weiß. Der alltägliche Rassismus. Books on Demand 2018, S. 140 ff. Vgl. ebenso: Ijeoma Oluo, Schwarz sein in einer rassistischen Welt. Warum ich darüber immer noch mit Weißen spreche. [übers.v.: Carolin Burmester]. Unrast Verlag 2020, S. 89-104.

Vgl. ebenso: Markus End, Markus, Antiziganismus und Polizei. [Mit Dokumentation der Fachveranstaltung „Die Polizei und Minderheiten“ – am Beispiel des Antiziganismus“ und einem ergänzenden Beitrag zum OEZ-Attentat], Schriftenreihe Bd. 12, Zentralrat Deutscher Sinti und Roma: 2019. Sowie: Eric Töpfer, Deutsches Institut für Menschenrechte, (Dis-)Kontinuitäten antiziganistischen Profiling im Zusammenhang mit der Bekämpfung „reisender Täter“ [Forschungsbericht zur Vorlage bei der Unabhängigen Kommission Antiziganismus], Deutsches Institut für Menschenrechte 2020.

<sup>60</sup>Birgit Rommelspacher, Was ist eigentlich Rassismus? (wie Anm.38), S. 30.

<sup>61</sup>Zu beachten ist hier ebenfalls das Zusammenwirken verschiedener Ebenen: „Die unsichtbaren Mauern, die unsere Gesellschaft durchziehen, werden also durch das Ineingreifen von strukturellem, institutionellem und individuellem Rassismus errichtet. Was allerdings nicht heißt, dass diese Ausgrenzung immer bewusst und gezielt geschieht. Vielmehr ist sowohl auf der strukturellen wie auch auf der individuellen Ebene zwischen einer impliziten und expliziten Form bzw. einer bewusst intentionalen und einem nicht-intentionalen Rassismus zu unterscheiden.“ Birgit Rommelspacher, Was ist eigentlich Rassismus? (wie Anm.38), S. 31.

sich folglich auch Segregationsprozesse manifestieren, bzw. diese verursachen und befördern. So gaben bspw. 56,7 % der Schwarzen Menschen an, welche im Rahmen der Afrozensus-Erhebung befragt wurden, dass sie ohne Grund von der Polizei kontrolliert werden.<sup>62</sup> Ganze 93,3 % gaben an, dass ihnen nicht geglaubt wird, wenn sie Rassismus ansprechen.<sup>63</sup> Diese 93,3 % sind also Menschen, die kulturelle Segregation erleben, da ihren Worten kein Glauben und ihrer Kritik kein Ernst eingeräumt wird. Kurzum: Ihnen wird die Deutungsmacht entzogen, wenn sie Rassismus ansprechen und diesen aufdecken – sei es individueller, interaktioneller, institutioneller, impliziter, nicht-intentionaler oder aber sogar direkter Rassismus. Gerade dieses Phänomen zeigt, was mangelnde Solidarität gesamtgesellschaftlich ausmacht: Wird bspw. impliziter, verdeckter Rassismus als solcher identifiziert, benannt und thematisiert, aber als unglaubwürdig eingestuft, als Überempfindlichkeit pathologisiert oder aber schlichtweg ignoriert, wird nicht nur die Lebensrealität von betroffenen Menschen verharmlost – sondern auch Diskriminierung und „Benachteiligung billigend in Kauf genommen“.<sup>64</sup>

In Fällen von Racial Profiling ist zwar klar, dass diese gegen das in Art. 3 GG verankerte Diskriminierungsverbot verstoßen. Es kann jedoch auch Fälle von institutioneller Benachteiligung geben, welche viel subtiler sind – und wo zudem bisher kaum eine Frage nach der Legitimität oder Illegitimität aufkam. Deshalb soll im Folgenden ein allgemeineres, sehr simples Beispiel beleuchtet werden, welches bei der Alltagspraxis vieler Ämter und Behörden der öffentlichen Verwaltung beginnt: Der Konzeption von Formularen und Fragebögen mit Personendaten, die lediglich binäre Geschlechterangaben, Anreden und Pronomina beinhalten. Die meisten solcher Formulare werden vermutlich lediglich Angaben erfragen, ob jemand mit der Anrede „Herr“ oder „Frau“ kontaktiert oder angesprochen werden möchte. Bis zur jüngst erfolgten Anerkennung des diversen Geschlechts, waren Menschen, die intergeschlechtlich sind, dazu gezwungen, sich zwischen den binären Geschlechtsangaben „männlich“ oder „weiblich“ zu entscheiden. Solche alltäglichen Formulare konzentrieren sich folglich lediglich

---

<sup>62</sup>Vgl. Muna AnNis Aikins, Teresa Bremberger, Joshua Kwesi Aikins, Daniel Gyamerah, Deniz Yıldırım-Caliman, Afrozensus 2020. Perspektiven, Anti-Schwarze Rassismuserfahrungen und Engagement Schwarzer, afrikanischer und afrodiaporischer Menschen in Deutschland, Each One Teach One (EOTO) e. V.: 2021, S. 224 f. Online verfügbar unter: [www.afrozensus.de](http://www.afrozensus.de).

<sup>63</sup>Vgl. Muna AnNis Aikins, Teresa Bremberger, Joshua Kwesi Aikins, Daniel Gyamerah, Deniz Yıldırım-Caliman, Afrozensus 2020 (wie Anm. 62), S. 221 f.

<sup>64</sup>Vgl. Birgit Rommelspacher, Was ist eigentlich Rassismus? (wie Anm.38), S. 31.

auf die Erfassung des biologischen Geschlechts – nicht jedoch darauf, ob eine Person sich auch mit diesem Geschlecht identifiziert. Fragen der Genderidentität werden behördlich demnach bei den Formularen nicht berücksichtigt. Zwar gibt es mittlerweile einige Ämter und Behörden, die Leitfäden und Verwaltungsvorschriften zur Verwendung gendergerechter Sprache eingeführt haben. Flächendeckend ist dies jedoch noch nicht im Alltag aller Institutionen der öffentlichen Verwaltung umgesetzt.

Nun mag manch eine\*r sich fragen, was dieses Beispiel mit administrativer Macht zu tun hat. Einige Skeptiker\*innen würden sicherlich auch im Diskurs über die Einführung gendergerechter Sprache in der öffentlichen Verwaltung und hinsichtlich der Neukonzeption solcher Formulare folgendes einwenden: Bspw. dass dies entweder angeblich wenig praktikabel sei. Oder aber, dass vielleicht einige auch aus Unwissenheit oder Unsicherheit eine binäre Geschlechterangabe oder Anrede bevorzugen würden. Oder aber drittens, dass Betroffene sich doch „einfach für ein Geschlecht oder eine Anrede entscheiden“ sollten. In diesen möglichen Einwänden spiegeln sich jedoch schon einige Machtdimensionen: Zum einen zeigt sich, dass in der Konzeption von Formularen, welche lediglich binäre Geschlechtsangaben beinhalten, queere Menschen wie bspw. trans Personen, intergeschlechtliche, diverse Personen, oder aber auch Personen, die sich als nicht-binär oder genderfluide verorten, nicht einmal mitgedacht oder berücksichtigt wurden. Wird ihnen bspw. dann mit dem o.g. Einwand begegnet, sie sollten sich doch schlichtweg einem Geschlecht oder einer Anrede zuordnen, entsteht bereits kulturelle Segregation: Denn ihre Lebens- und Genderidentität wird dann nicht gleichermaßen anerkannt – als müssten sie einen Teil von sich und ihrer Persönlichkeit abspalten.

Dabei wäre eine Neukonzeption von Formularen schon durch Verwendung gendergerechter Sprache, Hinzufügen von mehreren Angabefeldern zur Genderidentität, weiterer Anreden wie bspw. „Sehr geehrtes Enby...“, Wahlmöglichkeiten von weiteren Pronomina wie „they/them“ oder „xier“ möglich, um nur einige Optionen zu betrachten. Eine Abwehrhaltung gegen mögliche Neukonzeptionen solcher Formulare zeigt demnach auch eine Abwehrhaltung gegen die Anerkennung der betroffenen Individuen und ihrer Genderidentität. Genau dies kann man sich darunter vorstellen, wenn administrative Macht sich verfestigt, und ihre Ausübungsweisen in ihren Gewohnheiten sedimentiert sind: Durch die Mentalität des nicht realisierten Kulturwandels, mangelnder Solidarität und eines Gestus altbewährter Handlungspraxen im Sinne des „Das haben wir schon immer so gemacht“, stellen sich mindestens drei Fragen: Wer ist dieses „Wir“, das Menschen als „anders“ markiert und sich von ihnen abgrenzt?

Wer besitzt die Deutungshoheit, darüber zu entscheiden, wie eine Person wahrgenommen und angesprochen werden möchte? Wessen Kritik wird gehört und zählt?

Die meisten Menschen in der Gesellschaft sind vermutlich so sozialisiert, dass wir unsere Mitmenschen auf bestimmte Weisen „lesen“ – ob jemand bspw. im Alltag als „männlich“ oder „weiblich“ gelesen wird, sodass die Person durch diese binäre Brille zu einer Projektionsfläche unserer eigenen Deutungsmuster wird. Zu realisieren, dass es jedoch mehr als unsere eigenen Deutungsmuster gibt, und diese auch anzuerkennen, ist ein wesentlicher Aspekt zur Solidarität, Integration als auch Teilhabe. Ein anderer wesentlicher Aspekt ist es aber auch, auf politischer Ebene einerseits und administrativer Ebene der Verwaltung andererseits Strukturen zu schaffen, um derartig versteinerte Machtverhältnisse aufzubrechen. Und hierin zeigt sich die Wichtigkeit der Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft, wie sie im Modell der Bürgerkommune<sup>65</sup> angestrebt wurde: Die öffentliche Verwaltung ist also angewiesen auf zivilgesellschaftliches Engagement. Zum einen, weil so Akzeptanz und Demokratisierung im Sinne der Zielsetzung der Bürgerkommune geschaffen, und administrative Macht durch die kommunikative Macht der Zivilgesellschaft legitimiert wird. Zum anderen sollte durch den Ansatz der Bürgerkommune Solidarität geschaffen werden. Hier scheint es nun in Anbetracht der zuvor erläuterten Problematiken, die sich durch Machtasymmetrien ergeben, notwendig zu sein, das Konzept der Bürgerkommune um Methoden, Ansätze und Konzepte des Empowerments, Powersharing und der Intersektionalität zu ergänzen. Wie soll dies nun aber praktisch aussehen? Oder anders gefragt: Wie könnte Powersharing durch die öffentliche Verwaltung umgesetzt werden?

Der Ansatz des Powersharing bestand darin, dass Privilegierte ihre Privilegien so nutzen, um Empowerment-Angebote, Communities und Personen, welche von Diskriminierung und Benachteiligung betroffen sind, zu unterstützen. Es kann zunächst einmal festgehalten werden, dass die Institutionen der öffentlichen Verwaltung, insbesondere bspw. staatliche Verwaltung als auch die einzelnen Kommunen insofern in einer privilegierten Stellung sind, als sie immensen Einfluss und Befugnisse haben, Bereiche gesellschaftlichen Lebens und Politikfelder zu gestalten, als auch Ressourcen zur Umsetzung zur Verfügung haben. Nun wäre

---

<sup>65</sup>Wobei hierbei zu berücksichtigen wäre, dass der Name der „Bürgerkommune“ als Modell mehr umfassen sollte, als lediglich die Zusammenarbeit mit Personen, die den Status Staatsbürger\*in haben. Der Begriff „Bürgerkommune“ wäre dann insofern irreführend: Es wäre also zu berücksichtigen, dass jeder Mensch in der Gesellschaft sich einbringen können sollte.

folglich die nächste Frage, wie sie diese Privilegien und Ressourcen – sprich Macht – gezielt im Sinne des Powersharing einsetzen können? Dies kann im Zuge der im Leitbild der Bürgerkommune enthaltenen Bausteine der Delegation und des Partizipationsmanagements geschehen: Beim Powersharing ist es essenziell, sich selbst auch zurückzunehmen und diejenigen zu Wort kommen zu lassen, welche direkt betroffen sind. Zivilgesellschaft soll bei der Bürgerkommune ebenso in der Rolle von Mitgestalter\*innen und Auftraggeber\*innen fungieren. Gerade in diesen Rollen wäre es wichtig, Empowerment-Angebote und Betroffenen-Initiativen, die einen Safe Space darstellen, mit einzubeziehen – ganz gleich, ob es vernetzte Einzelpersonen oder aber organisierte Vereine sind: Sprich, ob sie mehr oder weniger institutionalisiert aufgebaut sind.

In ganz praktischer Hinsicht könnte die öffentliche Verwaltung also die Zusammenarbeit mit Betroffenen und zivilgesellschaftlichen Initiativen oder zur Stärkung von Empowerment-Angeboten insofern unterstützen, indem sie Ressourcen wie Gelder, Räume, die Übertragung von Aufgaben, Entscheidungsprozessen und –positionen zur Verfügung stellt. Oder auch, indem sie bei Formaten wie bspw. Runden Tischen, Foren, Versammlungen oder der Koordination von Netzwerken unterstützend mitwirkt. Es gibt also vielfältige Wege und Möglichkeiten, Ressourcen zur Verfügung zu stellen – da diese nicht nur materielle Güter umfassen. Die zuvor exemplarisch genannten Möglichkeiten bezogen sich vor allem auf die Unterstützung von Zivilgesellschaft in den Rollen als Mitgestalter\*innen und Auftraggeber\*innen. Doch auch, in der Rolle als Kund\*innen könnte dieser Ansatz ausgebaut werden, um Ausgrenzungs- oder Benachteiligungsmechanismen wie z. B. kultureller Segregation entgegenzuwirken: So könnte das Instrument des Beschwerdemanagements in der Hinsicht optimiert werden, dass auch die Kritik an institutioneller Benachteiligung der Betroffenen von den Verwaltungsmitarbeiter\*innen ernst genommen wird. Einerseits könnte intern in der Verwaltung der Baustein des Kulturwandels aus dem Leitbild der Bürgerkommune ergänzt werden: Bspw. durch Sensibilisierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen wie Workshops im Bereich der Antidiskriminierungsarbeit uvm. Zudem wäre ein externes, unabhängiges Beschwerdemanagement ein weiterer Baustein, der zur Aufarbeitung und Verhinderung von institutioneller Benachteiligung beitragen würde.

Dieser Ansatz versucht demnach, verschiedene Ebenen von Macht zu betrachten, um Segregation, Diskriminierung und Benachteiligung entgegenzuwirken, als auch zugleich Empowerment zu stärken. Was hier zunächst als ein langwieriger und schwer zu realisierender Ansatz erscheinen mag, ist jedoch kein praxisferner, der überidealisiert oder zu ambitioniert wäre: Im Gegenteil lassen sich bereits Institutionen der öffentlichen Verwaltung finden, die der-

artige Ansätze fokussieren und nach Möglichkeiten umsetzen. So hat die Stadt Dortmund bspw. bereits 2007 die *Koordinierungsstelle für Vielfalt, Toleranz und Demokratie*<sup>66</sup> eingerichtet. Diese konzentriert sich schwerpunktmäßig zwar auf die Bekämpfung von Rechtsextremismus, bezieht jedoch auch Diskriminierung wie Antisemitismus, Rassismus, und viele weitere Formen der Menschenfeindlichkeit thematisch in ihre Arbeit mit ein. Als *Koordinierungsstelle VTD* hat sie verschiedene Aufgaben, u. a. Vernetzung von Engagierten, Beratung zur Prävention, Vermittlung von Beratungsstellen, Entwicklung von Strategien, Organisation und Unterstützung bei Aktivitäten des Netzwerkes, strategische Beratung des Oberbürgermeisters und anderer Behörden uvm.<sup>67</sup> Eben besagtes Netzwerk besteht bspw. aus engagierten Einzelpersonen, aber auch zivilgesellschaftlichen Organisationen, Betroffenen-Initiativen und Communities, Vereinen, Akteur\*innen aus der Privatwirtschaft, sowie anderen Ämtern und Behörden, als auch der Polizei, sodass bspw. auch die politikfeldübergreifende Koordination berücksichtigt wird. Im vorangegangenen Kapitel wurde ebenfalls festgehalten, dass die Notwendigkeit besteht, den Aspekt der Intersektionalität nicht zu vernachlässigen. Auch hier liefert die Stadt Dortmund ein gutes Beispiel für Ansätze dieser Art: Denn die *Koordinierungsstelle VTD* ist nicht die einzige – es gibt zudem noch eine weitere *Koordinierungsstelle für Lesben, Schwule und Transidente*<sup>68</sup>, die ebenfalls mit zivilgesellschaftlichen Akteur\*innen und den Communities im Sinne des Powersharing und zur Stärkung von Empowerment-Angeboten zusammenarbeitet. Insofern ist eine Ausgangsbasis zur Berücksichtigung intersektionaler Ansätze bei der Stadt Dortmund gegeben, da beide Koordinierungsstellen nicht nur miteinander vernetzt sind, sondern weil sie insofern verschiedene Faktoren und Communities berücksichtigen können, sodass auch der Blick für die Verschränktheit bei Mehrfachbenachteiligung vorhanden

---

<sup>66</sup>Im Folgenden abgekürzt als VTD. Infos abrufbar unter: [https://www.dortmund.de/de/rathaus\\_und\\_buergerservice/lokalpolitik/vielfalt\\_toleranz\\_und\\_demokratie/start\\_vielfalt\\_toleranz\\_demokratie/Gesamtdokumentation](https://www.dortmund.de/de/rathaus_und_buergerservice/lokalpolitik/vielfalt_toleranz_und_demokratie/start_vielfalt_toleranz_demokratie/Gesamtdokumentation) abrufbar unter: <https://www.dortmund.de/media/p/vielfalt/Gesamtdokumentation.pdf>.

<sup>67</sup>Vgl. [https://www.dortmund.de/de/rathaus\\_und\\_buergerservice/lokalpolitik/vielfalt\\_toleranz\\_und\\_demokratie/start\\_vielfalt\\_toleranz\\_demokratie/Gesamtdokumentation](https://www.dortmund.de/de/rathaus_und_buergerservice/lokalpolitik/vielfalt_toleranz_und_demokratie/start_vielfalt_toleranz_demokratie/Gesamtdokumentation) abrufbar unter: <https://www.dortmund.de/media/p/vielfalt/Gesamtdokumentation.pdf>.

<sup>68</sup>Im Folgenden abgekürzt als LST. Infos abrufbar unter: [https://www.dortmund.de/de/leben\\_in\\_dortmund/familie\\_und\\_soziales/diversity/schwulelesben/start\\_sl/index.html](https://www.dortmund.de/de/leben_in_dortmund/familie_und_soziales/diversity/schwulelesben/start_sl/index.html) Kurzübersicht über Aufgaben, Fakten uvm. unter: [https://www.dortmund.de/media/p/schwule\\_lesben\\_\\_transidente/schwulelesben/fakten\\_uebersicht.pdf](https://www.dortmund.de/media/p/schwule_lesben__transidente/schwulelesben/fakten_uebersicht.pdf).

ist. Genau die Einrichtung solcher Stellen, Etablierung derartiger Netzwerke und Förderung solcher Maßnahmen könnte Vorbildcharakter zur Bekämpfung von Benachteiligung, Diskriminierung, Menschenfeindlichkeit und zur Förderung von gerechter Machtverteilung, Steigerung von Solidarität und gesamtgesellschaftlicher Integration sein.

Letztlich legitimiert sich die Macht der öffentlichen Verwaltung durch unsere Demokratie und somit durch gesellschaftliche, kommunikative Macht – folglich auch durch uns selbst. Die politische Autonomie zu nutzen, um die bestehenden Normen an den sich stetig erneuernden Herausforderungen für die Gesellschaft auszutarieren, und den sich wandelnden Gerechtigkeitsvorstellungen anzupassen, ist daher als eine Aufgabe zu verstehen, die jederzeit neu bewältigt werden muss. Insbesondere wenn man berücksichtigt, dass nicht jede\*r dieses Privileg politischer Teilhabe wie bspw. Wahlrechte oder andere Ansprüche genießt. In einer privilegierten Position gilt es sich also folgendes zu fragen: Was bedeutet Benachteiligung und Diskriminierung von Menschen? Es bedeutet leider manchmal folgendes:

„Für die Privilegierten heißt das vor allen Dingen: in der luxuriösen Situation zu sein, sich heraushalten zu können; nicht von Reduzierungen auf ein Merkmal, von Stereotypisierungen, Diskriminierungen und struktureller Gewalt betroffen zu sein; über die Marginalisierten sprechen zu können, sie analysieren zu können, ihnen «Gutes» zu tun, wenn es gerade passt, oder aber sich über sie lustig zu machen oder sich auf ihre Kosten gut zu fühlen. Für die Personen, die in Dominanzverhältnissen nicht privilegiert sind, heißt das, nicht aus dem System von Zuschreibungen und Diskriminierungen aussteigen zu können, wegen potenzieller Anfeindungen beständig in Hab-Acht-Stellung zu sein sowie sich selbst empowern zu müssen, um handlungsfähig zu sein [...].“<sup>69</sup>

In Anbetracht dessen gilt es deshalb auch, sich im Sinne des Powersharing zu fragen, welche Verantwortung man selbst – aber auch welche Verantwortung die öffentliche Verwaltung mit ihren Mitarbeiter\*innen hat, und wie sie ihre Privilegien und Macht einsetzen. Die Bedingungen, unter welchen ein System zur Handlungskoordination seiner Gesellschaftsmitglieder legitimiert ist, sind daher

---

<sup>69</sup>Mart Busche, Warum linke Bildungsarbeit intersektional sein sollte, in: Claudia De Coster, Niklas Prenzel, Nora Zirkelbach (Hrsg.) [im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung], Intersektionalität. Bildungsmaterialien der Rosa-Luxemburg-Stiftung. [Nr. 4] 2016, S. 8–11; hier. S. 9 f.

lediglich „experimentelle“<sup>70</sup> Bedingungen, die dann umgestaltet werden müssen, wenn sich Normen und Praktiken als ungerecht erweisen und in der Systemwelt sedimentieren. In diesem Sinn gestaltet sich die Idee der Solidarität und Gerechtigkeit als eine Aufgabe, die jederzeit neu gewollt werden muss. Damit dieses Wollen nicht defizitär bleibt, muss es in eine Praxis umgesetzt werden, und zwar die Praxis kommunikativer Machtausübung, sowie Powersharing zur Stärkung des Empowerments.

Nach Habermas haben die in einem Kollektiv diskursiv erzielten Überzeugungen motivierende Kraft, gemeinschaftlich einen Strukturwandel zu initiieren. Ein solches Kollektiv muss sich zumindest hinsichtlich ihres geteilten Handlungsvorhabens solidarisch gebärden, weil es nur dann gemeinschaftlich und wirkmächtig handeln kann. Selbst wenn die Motivationskraft laut Habermas nur „mäßig schwach“ ist „wie bei guten Gründen“<sup>71</sup>, wäre folgendes dennoch Grund genug: Sich selbst zu fragen, ob man als privilegierte Person weiterhin auf Kosten anderer Menschen profitieren und zu deren Benachteiligung beitragen möchte? Oder ob man seine Komfortzone der Privilegien verlässt, und die persönliche und politische Autonomie im Sinne des Powersharing zur Solidarisierung mit den Communities nutzt – weil es so, wie es ist, nicht sein muss.

---

## Literatur

- Muna AnNis Aikins, Teresa Bremberger, Joshua Kwesi Aikins, Daniel Gyamerah, Deniz Yıldırım-Calıman, Afrozensus 2020. Perspektiven, Anti-Schwarze Rassismuserfahrungen und Engagement Schwarzer, afrikanischer und afrodiasporischer Menschen in Deutschland, Each One Teach One (EOTO) e.V.: 2021. Online verfügbar unter: [www.afrozensus.de](http://www.afrozensus.de).
- Arthur Benz, Susanne Lütz, Uwe Schimank, Georg Simonis, Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, VS Verlag für Sozialwissenschaften 2007.
- Jörg Bogumil, Lars Holtkamp, Bürgerkommune und Local Governance, in: Lilian Schwalb, Heike Walk, (Hrsg.), Local Governance – mehr Transparenz und Bürger-nähe?, VS Verlag für Sozialwissenschaften 2007, S. 231–250.

---

<sup>70</sup>Vgl. Axel Honneth, Kritik der Macht (wie Anm. 39), S. 237.

<sup>71</sup>Jürgen Habermas, Faktizität und Geltung (wie Anm. 10), S. 183.

- Jörg Bogumil, Lars Holtkamp, Bürgerkommune konkret. Vom Leitbild zur Umsetzung. Ein Leitfaden für die kommunale Praxis erarbeitet für den Arbeitskreis Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat der Friedrich-Ebert-Stiftung, Friedrich-Ebert-Stiftung 2002.
- Mart Busche, Warum linke Bildungsarbeit intersektional sein sollte, in: Claudia De Coster, Niklas Prenzel, Nora Zirkelbach (Hrsg.) [im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung], Intersektionalität. Bildungsmaterialien der Rosa-Luxemburg-Stiftung. [Nr. 4] 2016, S. 8–11.
- Yasmine Cehata, Birgit Jagusch (Hrsg.), Empowerment und Powersharing. Ankerpunkte – Positionierungen – Arenen. Beltz Juventa 2020.
- Oliver Decker, Elmar Brähler (Hrsg.), Autoritäre Dynamiken. Alte Ressentiments – neue Radikalität. [Leipziger Autoritarismus Studie 2020. In Zusammenarbeit mit: Heinrich-Böll-Stiftung und der Otto Brenner Stiftung]. Psychosozial-Verlag 2020.
- Ronald M. Dworking, Taking Rights Seriously, Harvard University Press 1978.
- Markus End, Markus, Antiziganismus und Polizei. [Mit Dokumentation der Fachveranstaltung „Die Polizei und Minderheiten“ – am Beispiel des Antiziganismus“ und einem ergänzenden Beitrag zum OEZ-Attentat], Schriftenreihe Bd. 12, Zentralrat Deutscher Sinti und Roma: 2019.
- Jürgen Habermas, Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Suhrkamp 1995, 5. Aufl.
- Jürgen Habermas, Theorie des kommunikativen Handelns. Zur Kritik der funktionalistischen Gesellschaft, Suhrkamp 1987, Bd. 2.
- Jürgen Habermas, Gerechtigkeit und Solidarität, in: Wolfgang Edelstein, Gertrud Nunner-Winkler (Hrsg.), Zur Bestimmung der Moral. Philosophische und sozialwissenschaftliche Beiträge zur Moralforschung, Suhrkamp 1986.
- Alice Hasters, Was weiße Menschen nicht über Rassismus hören wollen aber wissen sollten, hanserblau 2019, 13. Aufl.
- Wilhelm Heitmeyer (Hrsg.), Deutsche Zustände. [Folge 1–10], Suhrkamp: 2002–2012.
- Axel Honneth, Kritik der Macht. Reflexionsstufen einer kritischen Gesellschaftstheorie. Suhrkamp: 1985.
- Beate Küpper, Andreas Zick (Hrsg.), Geforderte Mitte. Rechtsextreme und demokratiegefährdende Einstellungen in Deutschland 2020/2021. [Hrsg. für die Friedrich-Ebert-Stiftung von Franziska Schröter], Dietz 2021.
- Renate Mayntz, Von der Steuerungstheorie zu Global Governance, in: Gunnar Folke Schuppert/Michael Zürn (Hrsg.), Governance in einer sich wandelnden Welt, PVS – Politische Vierteljahresschrift. Sonderheft 41/2008, VS Verlag für Sozialwissenschaften 2008, S. 43–60.
- Ioanna Menhard, Solidarität und Mündigkeit selbst-kritisch zusammengedacht Pädagogische Überlegungen mit Interesse an Empowerment und Powersharing, In: Yasmine Cehata, Birgit Jagusch (Hrsg.), Empowerment und Powersharing. Ankerpunkte – Positionierungen – Arenen, Beltz Juventa 2020, S. 72–83.
- Naiascha Anahii Nassir-Shahinian, Powersharing: es gibt nichts Gutes, außer wir tun es! Vom bewussten Umgang mit Privilegien und der Verantwortlichkeit für soziale (Un-)Gerechtigkeit, in: Yasmine Cehata, Birgit Jagusch (Hrsg.), Empowerment und Powersharing. Ankerpunkte – Positionierungen – Arenen, Beltz Juventa 2020, S. 29–42.
- NdM e.V. (2021): NdM-Glossar. [Wörterverzeichnis der NdM mit Formulierungshilfen, Erläuterungen und alternativen Begriffen für die Berichterstattung in der

- Einwanderungsgesellschaft]. Abrufbar unter: <https://glossar.neuemedienmacher.de/> [06.12.2021 – 14:52].
- Claus Offe, Governance – „Empty signifier“ oder sozialwissenschaftliches Forschungsprogramm?, in: Gunnar Folke Schuppert, Michael Zürn (Hrsg.), Governance in einer sich wandelnden Welt, PVS – Politische Vierteljahresschrift. Sonderheft 41/2008, VS Verlag für Sozialwissenschaften 2008, S. 61–76.
- Tupoka Ogette, Exit RACISM. Rassismuskritisch denken lernen, Unrast Verlag 2020, 8. Aufl.
- Ijeoma Oluo, Schwarz sein in einer rassistischen Welt. Warum ich darüber immer noch mit Weißen spreche. [übers.v.: Carolin Burmester]. Unrast Verlag 2020, S. 89–104.
- Christine Riegel, Bildung, Intersektionalität, Othering. Pädagogisches Handeln in widersprüchlichen Verhältnissen, Transcript: 2016.
- Birgit Rommelspacher, Männliche Gewalt und gesellschaftliche Dominanz. In: Hans-Uwe Otto, Roland Merten (Hrsg.), Rechtsradikale Gewalt im vereinigten Deutschland, VS Verlag für Sozialwissenschaften: 1993, S. 200-210.
- Birgit Rommelspacher, Was ist eigentlich Rassismus?, in: Claus Melter, Claus, Paul Mecheril (Hrsg.), Rassismuskritik, Wochenschau Verlag 2009, Bd. 1, S. 25–38.
- Gabriele Rosensireich, Empowerment und Powersharing unter intersektionaler Perspektive, in: Yasmine Cehata, Birgit Jagusch (Hrsg.), Empowerment und Powersharing. Ankerpunkte – Positionierungen – Arenen. Beltz Juventa 2020, S. 227–238.
- Martina Tißberger, Critical Whiteness. Zur Psychologie hegemonialer Selbstreflexion an der Intersektion von Rassismus und Gender, VS Verlag für Sozialwissenschaften 2017.
- Eric Töpfer, Deutsches Institut für Menschenrechte, (Dis-)Kontinuitäten antiziganistischen Profings im Zusammenhang mit der Bekämpfung „reisender Täter“ [Forschungsbericht zur Vorlage bei der Unabhängigen Kommission Antiziganismus], Deutsches Institut für Menschenrechte 2020.
- Gunnar Folke Schuppert, Governance – auf der Suche nach Konturen eines „anerkannt uneindeutigen Begriffs“, in: Ders., Michael Zürn (Hrsg.), Governance in einer sich wandelnden Welt, PVS – Politische Vierteljahresschrift. Sonderheft 41/2008, VS Verlag für Sozialwissenschaften 2008, S. 13–40.
- Noah Sow, deutschland schwarz weiß. Der alltägliche Rassismus. Books on Demand 2018.
- Anja Weiß, Rassismus wider Willen. Ein anderer Blick auf eine Struktur sozialer Ungleichheit. VS Verlag für Sozialwissenschaften 2013, 2. Aufl.

**Nanina Marika Sturm** lehrt Ethik und Interkulturelle Kompetenz an der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen. Sie ist Sprecherin des an der HSPV angesiedelten IGE - Institut für Geschichte und Ethik der Polizei und öffentlichen Verwaltung sowie stellvertretende Landesfachkoordinatorin für Interkulturelle Kompetenz im Polizeivollzugsdienst. Zudem ist sie Fachkraft für Antidiskriminierung und Rechts-extremismus-Prävention/-Intervention. Ihre Forschungsschwerpunkte sind: Politische Philosophie, Sozialphilosophie, Rechtsextremismus, Radikalisierung, Diskriminierungsformen, Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit in der Polizei und öffentlichen Verwaltung.



# Subjektgeschichten – Verwaltungshandeln – Zukunftsermöglichung: Organisierte Anarchien zwischen Erfahrungsräumen und Erwartungshorizonten im Jugendamt

Erik Theuerkauf

## Schlüsselwörter

Subjektpositionierung · Subjektgeschichte · Organisierte Anarchie ·  
Addressierungsverfahren

## 1 Einblicke

Die „Beteiligung und Beratung“ von jungen Menschen hat nach dem Kinder- und Jugendstärkungsgesetz (KJSG) „in einer für sie verständlichen, nachvollziehbaren und wahrnehmbaren Form“ (§ 8 Abs. 4)<sup>1</sup> zu erfolgen, um sie „entsprechend ihrem Entwicklungsstand an allen sie betreffenden Entscheidungen der öffentlichen Jugendhilfe zu beteiligen“ (§ 8 Abs. 1 Satz 1). Das bedeutet

<sup>1</sup>Alle hier angeführten Paragraphen beziehen sich auf das aktuelle Kinder- und Jugendhilferecht im Sozialgesetzbuch Acht.

E. Theuerkauf (✉)  
Europa-Universität Flensburg, Flensburg, Deutschland  
E-Mail: [erik.theuerkauf@gmail.com](mailto:erik.theuerkauf@gmail.com)

E. Theuerkauf  
Berlin, Deutschland

vonseiten der öffentlichen Jugendhilfe ruft der Gesetzgeber die Verwaltungsbehörde Jugendamt dazu auf, sich ein ‚erstes Bild‘ davon zu erschließen, wie der Entwicklungsstand des potentiellen Adressatensubjekts ‚junger Mensch‘ (§ 1) aktuell zu beurteilen ist, denn welche zukunftsweisenden Entscheidungen entsprechend dem ‚gefundenen Bild‘<sup>2</sup> zu treffen sind, ist davon abhängig. Andererseits ist dieses Adressatensubjekt direkt in diese Entscheidungsfindung über seine und nicht irgendeine Zukunft einzubeziehen. Eine adäquate Beteiligung und Beratung setzt demnach das Erwerben von Kenntnissen über das Subjekts voraus und da es keine ‚Sturzgeburt‘<sup>3</sup> des Adressatensubjekts gibt, ist der Moment der ersten Begegnung und des gegenseitigen Kennenlernens ohnehin konstitutiv. Dazwischen setzt das sogenannte Erstgesprächs<sup>4</sup> zur sozialpädagogischen ‚Situationsklärung‘<sup>5</sup> ein, das gerade in den Hilfen zur Erziehung (§§ 27 ff.) ein zentrales Instrument im Adressierungsverfahren ist. Hier wird durch eine sozialpädagogische Fachkraft (§ 72 Abs. 1) mit dem potentiellen Adressatensubjekten zusammen geprüft, ob und welche Unterstützungsleistung in Form einer konkreten Erziehungshilfe gewährt werden. So können gemeinsame Deutungshorizonte aus den jeweiligen ‚Erfahrungsräumen‘ über die Problemgenese auf der einen, als auch ‚Erwartungshorizonte‘<sup>6</sup> für mögliche Hilfeleistungen auf der anderen Seite miteinander erschlossen, abgesteckt und verhandelt werden. Daraus lassen sich schließlich mehr oder weniger greifbare Bedürfnisse und Ziele heraus Schälen, dessen Träger mitunter bereits zu einer hilfebedürftigen Adressatenfigur mit Rechtsanspruch auf Jugendhilfe formiert werden kann.

Doch ist diese Adressatenfigur als Erkenntnisgegenstand problematisch, da sie zwischen normativem Wissen und Erfahrungswissen hergestellt wird. Wie hier aufgezeigt werden kann, gibt es darüber hinaus keine sich erschöpfende Erkenntnis darüber, wer als hilfebedürftiges Subjekt normativ angerufen und anerkannt werden kann. Es gibt kein Erkenntnisobjekt in Form eines ‚fertigen

---

<sup>2</sup>Hans Thiersch, *Lebensweltorientierte Soziale Arbeit – revisited*, Weinheim/Basel 2020, S. 168 f.

<sup>3</sup>Judith Butler, *Kritik der ethischen Gewalt: Erweiterte Ausgabe*, Aufl. 5, Frankfurt a. M. 2018, S. 24.

<sup>4</sup>Unter Erstgespräche könnten im weiteren Sinne auch sozialpädagogische Beratungs-, therapeutische Kennenlern-, ärztliche Informationsgespräche oder eine polizeiliche Vernehmung etc. gefasst werden.

<sup>5</sup>Thiersch, *Lebensweltorientierte Soziale Arbeit* (wie Anm. 2), S. 167 ff.

<sup>6</sup>Reinhart Koselleck, *Vergangene Zukunft: Zur Semantik geschichtlicher Zeiten*, Aufl. 11, Frankfurt a. M. 2020, S. 349 ff.

Bildes<sup>7</sup> vom Gegenstand Jugendhilfeadressat. Dieses Bild tritt vielmehr erst noch als Aktualisierungsprozess zwischen dem Verwaltungsapparat Jugendamt mit seinem ‚sozialprofessionellen Blick‘<sup>8</sup> und der Lebenswelt des Adressaten-subjekts mit seiner ‚Subjektgeschichte‘<sup>9</sup> hervor. Es wird prozessual geprüft, ob einer als problematisch (an)erkannten ‚Geschichte eines Subjekts‘ ein Rechtsanspruch zubilligt wird. Die normative Geschichte vom Jugendhilfefall ist dann gewissermaßen die Genese von her- und abgeleiteten Erkenntnisweisen aus der Subjektgeschichte, die als Einsichten der Fachkraft mit der Beurteilung über das Subjekt und von ihm selbst eruiert sowie als jugendhilferelevant anerkannt werden. Einsichten, die dann konkretisiert und über (un)bestimmte Rechtsbegriffe und ihrer Problemdeutungs(an)gebote mit entsprechenden Leistungsangeboten im Jugendhilferecht kontextualisiert werden. Es gibt insofern keine normativ-verlässliche Blaupause für die Prüfung einer Subjektgeschichte und jede (aus welcher Perspektive heraus auch immer) problematisch-gewordene Geschichte, bedarf einer individualisierten Antwort der Jugendamtsverwaltung.

Es stellt sich aber die Frage, wie diese Prozesse für das Adressatensubjekt (be)greifbar und transparent gestaltet werden können, sodass es seinem Alter entsprechend „selbstbestimmt“ (§ 1 Abs. 2) mitentscheiden kann. Es ist nämlich nicht davon auszugehen, dass das potentielle Adressatensubjekt und der sozialprofessionelle Blick ein kohärentes Bild von dem produzieren, was einerseits das Problem erzeugt (hat) und wie andererseits darauf reagiert werden soll. Vielmehr treffen hier mindestens zwei miteinander auszuhandelnde Perspektiven aufeinander,<sup>10</sup> die aus unterschiedlichen Blickwinkeln mit ent-

---

<sup>7</sup>Thiersch, *Lebensweltorientierte Soziale Arbeit*, S. 167.

<sup>8</sup>In Anlehnung an Michel Foucault, *Die Geburt der Klinik: Eine Archäologie des ärztlichen Blicks*, Aufl. 10, Frankfurt a. M. 2016.

<sup>9</sup>Mit dem Begriff der Subjektgeschichte wird hier darauf verwiesen, dass das Subjekt ein Werden ist und die Geschichte des Subjekts, verstanden als Aufschichtung von sich aktualisierenden Ereignissen, sich einem objektiven Nacherzählen entzieht; Vgl. auch Michel Foucault, *Die Regierung der Lebenden*, Frankfurt a. M. 2020, S. 143 f.

<sup>10</sup>Hier wie im Folgenden wird zur Komplexitätsreduktion vernachlässigt, dass lediglich die Erziehungsberechtigten einen direkten Rechtsanspruch auf Hilfen zur Erziehung für ihre Kinder haben und die minderjährigen Subjekte selbst diesen Rechtsanspruch nicht *direkt* einfordern können, sodass ein Adressierungsverfahren eher durch drei Positionen (öffentliche Leistungsträger, Erziehungsberechtigte und junge Menschen) gekennzeichnet werden müsste; jedoch haben junge Menschen gemäß § 8 Abs. 3 Satz 1 einen Rechtsanspruch auf Beratung durch das Jugendamt auch „ohne Kenntnis des Personensorgeberechtigten“, sodass ein Gespräch in der hier konstruierten Konstellation tatsächlich möglich ist.

sprechenden Positionen entspringen. Das Aktualisieren der Subjektgeschichte durch ein Vergegenwärtigen der Vergangenheit, ein gegenwärtiges Bewerten und ein in die Zukunft sich richtendes Entscheiden vollzieht sich so stets in einer relationalen Beziehung zwischen den beteiligten Subjekten. Es wird erst noch ein gemeinsames aktuelles Bild davon entworfen, *was* der Fall von Jugendhilfe *ist*. Aber hier soll weniger die Frage des ‚Was‘, sondern mehr die Frage des ‚Wie‘ im Vordergrund stehen: *Wie* kann ein sozialprofessioneller Blick das Innenleben der Subjektgeschichte erschließen und inwiefern können normative Ordnungen sowie die Subjektgeschichte selbst den sozialprofessionellen Blick affizieren? Diese Frage ist relevant, da jenes situationsklärende Adressierungsverfahren die richtungsweisende Prozesssequenz *vor* einem eigentlichen Hilfeplanprozess (§ 36) im Rahmen einer Falleingangsphase ist. Es ist nicht weniger als ein dem Hilfeplan vorausgehender Prozess der „Subjektbildung“<sup>11</sup> und damit eine das Subjekt ermächtigende oder stärkende, aber auch potentiell entmachtende Prozedur,<sup>12</sup> die durch Verwaltungsprozesse hindurch gesteuert und damit auch verändert werden kann.

Im Folgenden wird aufgezeigt, wie sich Subjektivierungspotentiale exemplarisch am Gegenstand des Adressierungsverfahrens mit einer problematisierenden Analyseperspektive im Foucaultschen Sinne<sup>13</sup> betrachten lassen. Dazu werden Wissensformationen (3), Machtverhältnisse (4) und Subjektivierungsweisen (5) herausgearbeitet, die abschließend für eine kritische Reflexion normativer Ordnungen genutzt werden (6). Damit kann aufgezeigt werden, wie sich Jugendamtsverwaltungen im Sinne der Stärkung junger Menschen (KJSG) trotz der Ungewissheiten von Zukunft zukünftig ausrichten und positionieren können (7). Um dieser Problematisierung einen gegenstandsbezogenen Rahmen zu geben, wird zuerst eine mögliche Situation von dem bereits angeführten Erstgespräch illustriert. Entlang dieses Exempels werden die nachstehenden theoretischen Ausführungen innerhalb des Deutungshorizonts dann zu kontextualisieren sein.

---

<sup>11</sup> Judith Butler, *Psyche der Macht: Das Subjekt der Unterwerfung*, Aufl. 9, Frankfurt a. M. 2017, S. 25.

<sup>12</sup> Vgl. Foucault, *Die Regierung der Lebenden* (wie Anm. 9), S. 122 f.

<sup>13</sup> Vgl. Foucault, *Die Regierung der Lebenden*, S. 142 ff.

## 2 Das Erstgespräch

In einem Erstgespräch ist das adressierte Subjekt ‚junger Mensch‘ dem adressierenden Jugendamt in der Regel kein altbekannter Gast. Die außeramtliche Lebensgeschichte des Subjekts trifft vielmehr auf die inneramtliche Berufswelt der Verwaltung, sodass dem Subjekt mit einer entsprechenden ‚Gastlichkeit‘<sup>14</sup> begegnet werden muss. Ausgehend von dieser und der weiterführenden Annahme eines sich *freiwillig* selbstadressierenden Subjekts, welches sich an das Jugendamt wendet, um seine Problemlage zu bewältigen, setzt dieser Wille nach institutioneller Unterstützung voraus, die eigene Position im Gefüge des Sozialen an den gesellschaftlich gegebenen Möglichkeitshorizont zu bemessen. Denn das Subjekt sollte einerseits eine Erwartung davon haben, wie die Erziehungshilfen zur Überwindung einer Problemlage zweckdienlich sein können und andererseits sollte es eine Vorstellung davon haben, wie das eigene Problematische von den Lebensverhältnissen *der anderen* in der Gesellschaft abweicht. Diese Erwartungen und Vorstellung sind konstitutiv für das Erstgespräch, da sie das eigentliche Adressierungsverfahren erst entfalten.

Der Prozess einer Falleingangsphase ist insofern frappierend, da hier Gesichtspunkte wie Bedürfnisse, Interessen und Wünsche, Motivationen und Visionen, soziale Ressourcen, Bedarfe sowie Mitwirkungspflichten etc. zusammenfließen und in einem einzigen Fall miteinander verhandelt werden. Das heißt, der Erstkontakt der beteiligten Subjekte, der Bewertungsprozess der Subjektgeschichte und (s)einer möglichen Zukunft sowie die dieses Verfahren abschließende Entscheidung entfalten sich als ein intersubjektives Geschehen, das sich als ein vielfältiges Gefüge von Verhältnissen beschreiben lässt. Somit kann die Subjektgeschichte als ein relationales und heterogenes Ensemble<sup>15</sup> zur Überwindung der Kluft zwischen der inneramtlichen Berufswelt der Fachkraft und der außeramtlichen Lebenswelt der Adressaten gelesen werden. Dahingehend muss die Subjektgeschichte aber auch grundsätzlich zwischen professions-, organisations- und rechtsspezifischen Wissensebenen<sup>16</sup> als einzigartige Geschichte des Subjektwerdens gedeutet und erörtert werden (§§ 1, 9).

---

<sup>14</sup>Jacques Derrida, *Eine gewisse unmögliche Möglichkeit, vom Ereignis zu sprechen*, Berlin 2003, S. 33 f.

<sup>15</sup>Vgl. Michel Foucault, *Dispositive der Macht: Über Sexualität, Wissen und Wahrheit*, Berlin 1978, S. 119 f.

<sup>16</sup>Vgl. dazu Wolfgang Seibel, *Verwaltung verstehen: Eine theoriegeschichtliche Einführung*, Aufl. 3, Frankfurt a. M. 2017.

Problematisch kann die Inblicknahme des Subjektwerdens werden, da der Anerkennungsprozess als hilfebedürftiges Subjekt sowie dessen Eigenwille, diese Hilfebedürftigkeit zu überwinden, sich nicht als Tatsache fixieren lässt. Es sind vielmehr bewegliche Erkenntnisweisen innerhalb und zwischen der Vergangenheit und Zukunft des Adressierungsverfahrens selbst: Das heißt, die Dauer<sup>17</sup> produziert und blockiert fortlaufend Erkenntnispotentiale zwischen dem Erfahrungsraum und dem Erwartungshorizont. Im Erstgespräch wird gewissermaßen ein „Individuum der Gegenwart [erzeugt], das angeschaut, aber nicht begriffen werden kann“.<sup>18</sup> Das bedeutet ferner: Erstens wird im Prüfungsverfahren auf die Vergangenheit des Subjekts ein Blick zurück geworfen und gefragt, wie ist die Hilfebedürftigkeit möglicherweise entstanden. Zweitens wird auf (s)eine antizipierte Zukunft der Blick nach vorn gerichtet und eine Prognose erstellt, wie die individuelle Bewältigung von Hilfebedürftigkeit aussehen könnte, um eine möglichst effektive und verantwortungsvolle Verwaltungsentscheidung zu treffen.<sup>19</sup>

Anhand dieser Illustration lässt sich umreißen, dass das Erstgespräch auch im Sinne von Cohen et al. als ein Geflecht von „organized anarchies“<sup>20</sup> charakterisiert werden könnte: denn das Jugendhilferecht als gegenwartsbezogene Diskursformation ist in seiner Anwendbarkeit relativ verlässlich und ermöglicht so ein geordnetes Verfahren der Beurteilung; zugleich lässt sich die Zukunft des Subjekts aber nicht im Erstgespräch vorwegnehmen und kausal regieren (sie ist regierungslos). Es gibt, abseits der eigenen Vergänglichkeit, keine normativen und mit absoluter Sicherheit eintretenden Geschehnisse, sodass die Horizontlinie der Zukunft unterbestimmt und damit unbeherrschbar bleibt. Jegliches Zukunftswissen ist demnach stets spekulativ und deren Qualität trägt zumindest einen Rest Inkonsistenz in sich. Sich zeitigende nicht-intendierte Nebenfolgen im Prozess des Verfahrens können letztlich nicht mit absoluter Sicherheit wegrationalisiert werden. Aus dem Erstgespräch zwischen der Fachkraft und dem Subjekt werden somit eher pragmatische Zukunftsprognosen herausgeschält. Diese können dann

---

<sup>17</sup>Henri Bergson, *Philosophie der Dauer: Textauswahl von Gilles Deleuze*, Hamburg 2013, S. 103.

<sup>18</sup>Malte Oppermann, *Der Augenblick*, Wien 2020, S. 18.

<sup>19</sup>Seibel, *Verwaltung verstehen* (wie Anm. 16), S. 15 ff.

<sup>20</sup>Michael D. Cohen et al., *A Garbage Can Model of Organizational Choice*, in: *Administrative Science Quarterly* 17 (1972), S. 1–25.

einen unterbestimmten Horizont erschließen und eine zu erwartende Zukunft prognostizierend, aus den Erfahrungsräumen heraus, provisorisch organisieren.

Wie kann das Jugendamt als Zukunftsverwaltung dahingehend aber eine formale Entscheidung zur Adressierung treffen, wenn subjektgeschichtliche und berufliche Wissensformationen, subjektive und gesellschaftliche Interessen sowie die sich in ihre eigene Zukunft verlängernde Vergangenheit des Adressierungsverfahrens selbst, aufeinandertreffen? Dieser sich darin entfaltende Blickwinkel zum Entscheidungsprozess im Erstgespräch, der nicht dem Diktat einer linearen Kausalitätsannahme folgen kann, ist hier genauer zu betrachten.

---

### **3 Verzehrte Wahrnehmungen, unterbestimmtes Verstehen und provisorisches Deuten**

Ein Fallwissen ist durch die verschiedenen Perspektiven der beteiligten Subjekte geprägt. Ein Adressierungsverfahren ließe sich dann normativ eher als Bearbeitungsprozess beschreiben, indem lebensweltliche und berufliche Wissensformationen der beteiligten Subjekte zusammengeführt, verflochten und zu einer Fallgeschichte gebündelt werden. Doch wird dieser Prozess eben durch subjektive Perspektive entfaltet, die sich aus eigen(sinnig)en Denkweisen und Positionen heraus entwickeln. Die Wissensaneignung über den Fall ist dahingehend mehr als eine sich miteinander abstimmende Bewegung zwischen den Perspektiven.

Das Erstgespräch erfüllt seinen Sinn, indem sich die Positionen der beteiligten Subjekte als jene Bewegungen annähern und ein Gefühl für die Sichtweise des Anderen entstehen, sodass neue Perspektiven entdeckt werden können. Dazu wird einerseits die Vergangenheit des Subjekts auf seine Problemgenese und Ressourcen befragt und reflektiert: im Sinne eines postventiven Blicks in die Subjektgeschichte zurück; andererseits wird eine mögliche Zukunft, die im Rahmen eines Hilfearrangements ertragreich sein könnte, antizipiert: im Sinne eines präventiven Blicks nach vorn. Dieses Wechselspiel erzeugt eine momenthafte Darstellungsweise von dem, was der potentielle Fall gerade ist. Das ist insbesondere für die Fachkraft relevant, da der Fall auch mit weiteren Wissensquellen ‚verstanden‘<sup>21</sup> werden kann. So verfügen Fachkräfte in der Jugendamtsverwaltung mehr oder weniger über ein umfangreiches Wissensarchiv, auf das sie zurückgreifen können, um die Geschichte des Subjekts differenziert zu durchleuchten.

---

<sup>21</sup> Thiersch, *Lebensweltorientierte Soziale Arbeit*, S. 169 f.

### 3.1 Vertrautes Wissen

Dieses innere Archiv ist hier als ein subjektiver und gewissermaßen auch habitualisierter Wissensraum zu charakterisieren, der sich in der Betrachtung einer Subjektgeschichte passagenartig durchschreiten lässt. Im Rückgriff auf Hesse<sup>22</sup> kann dieses Archiv als ‚vertrautes Wissens‘ benannt und durch vier schematisierte Wissensformen konturiert werden:

- ‚Explizites Wissen‘: Eine Grundlage jedes Verwaltungswissens geht in der Regel aus Wissensfragmenten hervor, die sich als fallspezifisch charakterisieren lassen und zur expliziten Entscheidungsfindung im Erstgespräch beitragen können. So wird explizites Wissen auch im Prozess des Gesprächs in Form von Notizen, Aussagen oder durch das Hinzuziehen von Fallakten generiert. Des Weiteren gründet sich explizites Wissen auch auf fallunspezifischem Wissen, das als Allgemeinwissen in dem jeweiligen Verwaltungszweig beschrieben werden kann und sich durch generelle Gesetze konkretisiert.
- ‚Institutionalisiertes Hintergrund- oder Dienstwissen‘: Ist eine Wissensform, die die alltägliche Arbeit bestimmt und entlastet und sich unter anderem durch verwaltungsspezifische Ausführungsvorschriften (Dokumentationsweisen, -schemata) oder durch Handbücher kennzeichnen lässt, die die Verwaltungspraxis und deren Abläufe anleiten und Entscheidungskomplexität reduzieren.<sup>23</sup> Anknüpfend ist hier auch Spezialwissen über bereichsspezifische Gesetztestexte zu verorten, welches nicht nur dienlich, sondern für die Berufsausübung grundlegend ist.
- ‚Privates Wissen‘: Das außeramtliche Wissen von Fachkräften spielt ebenso eine erhebliche Rolle, da dieses subjektive Wissen im Laufe der Dienstzeit durch (a)typische Fallverläufe erworben wird, die sich als eine Art Schema für Fallbewertungen heranziehen lassen. Es kann auch als Erfahrungs- oder verantwortungsethisches Wissen<sup>24</sup> bezeichnet werden. Des Weiteren bildet dieses Wissen eine Art beruflichen Ethos aus, der sich jedoch auch in das private Selbst einschreibt, sodass es als unsichere Wissensform zu charakterisieren

---

<sup>22</sup>Vgl. Albrecht Hesse, *Einführung in die Rechtssoziologie*, Wiesbaden 2004, S. 160 f.

<sup>23</sup>Vgl. Seibel, *Verwaltung verstehen*, S. 33, 147.

<sup>24</sup>Vgl. Seibel, *Verwaltung verstehen*, S. 22, 117.

ist.<sup>25</sup> Dieses Ethos wird auch außerdienstlich nicht abgelegt und im Umkehrschluss wird das Private wiederum zur Quelle von Wissen, das sich in das berufliche Selbst (un)bewusst einschreibt.<sup>26</sup>

- ‚Routiniertes Regelwissen‘: Diese Wissensform kann als fallunspezifisches Wissen in Form von Schematisierungen der eigenen Handlungsabläufe gekennzeichnet werden. Es sind regelgeleitete Denkschemata, die die Arbeitsweisen im Allgemeinen und unbewusst dirigieren, sodass die Fallbearbeitung (bis zu einem gewissen Grad) vereinheitlicht, strukturiert und *ent*-individualisiert werden kann.<sup>27</sup>

### 3.2 Ungewissheit aus einem philosophischen Blickwinkel

Weiterführend brechen sich diese Wissensquellen jedoch im Schatten der Ungewissheit von Zukunft, wie im Folgenden mit Bergson problematisiert wird. Das ist insofern relevant, da Ungewissheiten die rational zu verantwortenden und effektiven Deutungs- und Handlungsweisen von Verwaltung fortlaufend zum Erodieren bringen. Das Adressierungsverfahren setzt voraus, dass das Erfahrbare, durch Kommunikationsprozesse zwischen ‚Vergangenheit und Gegenwart‘, mit dem Erwartbaren, durch Imaginationsprozesse zwischen ‚Gegenwart und Zukunft‘, im Augenblick verhandelt wird. Denn die Jugendamtsverwaltung positioniert sich primär als Bearbeiterin von Zukunft, die ihr Wissen aus dem bereits Geschehenen im Erstgespräch bezieht und dieses bereits oder erst noch anwendet. Gleichwohl muss Verwaltung in der öffentlichen Jugendhilfe einen Blick in die Subjektgeschichte zurückwerfen, da dieser Blick des Verstehens, für den Blick nach vorn in die Zukunft, konstitutiv ist, denn Leistungen der Erziehungshilfen müssen sich durch die bereits vergangene und aktuell geschehene Geschichte der Adressatensubjekte selbst legitimieren.

---

<sup>25</sup>Vgl. Seibel, *Verwaltung verstehen*, S. 84.

<sup>26</sup>Vgl. Seibel, *Verwaltung verstehen*, S. 97 und Hesse, *Rechtssoziologie* (wie Anm. 22), S. 161.

<sup>27</sup>Vgl. ähnlich Seibel, *Verwaltung verstehen*, S. 144.

Diese zwei Blickrichtungen konstituieren sich (auch) durch ‚vertrautes Wissen‘, da dieses die differenzierte und am Subjekt orientierte Betrachtungsweise und Kontextualisierung in Form von tatsächlichen, beobachtbaren, vergleichbaren und anwendbaren Perspektiven anhand des Falles schematisiert und Relevanzen für das Adressierungsverfahren markiert. Doch bricht sich der Blick in der Subjektgeschichte in dem Augenblick der Gegenwart, der die Subjektgeschichte als Prozess zugleich aktualisiert. Hier in unzähligen Momenten des Adressierungsverfahrens treffen demnach zwei Blickrichtungen in einem sich fortlaufend aktualisierenden Augenblick zusammen, indem einerseits die Geschichte des Subjekts mit ihm in einem partizipativen Sinne reflektiert und Wissen über die Vergangenheit produziert (Beteiligung) und andererseits eine mögliche Zukunft des Subjekts imaginiert wird (Beratung). Diese Blickrichtungen vollziehen sich demnach in einer wechselseitigen Beziehung zwischen ‚Vergangenheit und Zukunft‘. Problematisch ist dieses Spannungsverhältnis der Zeit dahingehend, da der Mensch dazu neigt, „die Gegenwart als *das* [zu definieren], *was ist*, wo doch die Gegenwart einfach *das* ist, *was entsteht*. (...) *Wir nehmen praktisch nur die Vergangenheit wahr*; denn die reine Gegenwart ist das ungreifbare Fortschreiten der Vergangenheit, die an der Zukunft nagt.“<sup>28</sup> Die Gegenwart im Erstgespräch kann ferner nicht als ein Augenblick begrenzt oder bestimmt werden, da es nur als etwas Augenblickliches wahrzunehmen ist, das sich über eine mögliche Zukunft beugt und sich kontinuierlich auf der Achse ‚Vergangenheit-Zukunft‘ fortbewegt, indem sich der Augenblick aktualisiert.

Dieses Wahrnehmen der Gegenwart beeinflusst das menschliche Empfinden<sup>29</sup> und dahingehend die Sichtweisen, was folgenreich für das Denken von präventiven Möglichkeiten und partizipativen Entscheidungsfindungen im Erstgespräch ist. Die Vorstellung, dass die Denkweisen und die sich daraus konstituierenden Entscheidungen ein konsistentes Handlungsschema entwerfen, wird virulent. Die eigenen Positionierungsweisen im Erstgespräch konstituieren sich vielmehr als Bewegungen und passen sich im Augenblick des intersubjektiven Positionierungsverhältnisses den aktuellen Gegebenheiten an.<sup>30</sup> Praktiken können dann nicht als kontingente, additive oder lineare Prozesse konstituiert werden, da jeder Übertritt in den nächsten Moment eine neue

---

<sup>28</sup> Bergson, *Philosophie der Dauer* (wie Anm. 17), S. 103.

<sup>29</sup> Vgl. Bergson, *Philosophie der Dauer*, S. 59.

<sup>30</sup> Vgl. Bergson, *Philosophie der Dauer*, S. 65 ff.

Intuition erzeugt, die die Vorherige als Erinnerung in die Vergangenheit treten lässt. In jedem Moment der Wahrnehmung des subjektiven Tatsächlichen können neue Gedanken hinzukommen, die die Domäne des bereits erzeugten Wissens verändert. Andersherum kann ‚vertrautes Wissen‘ in jedem Moment die Wahrnehmung eines Ereignisses trüben, indem dieses durch archivierte, verworrene und unklare Erinnerungsfragmente vernebelt wird.

‚Vertrautes Wissen‘ innerhalb der Verwaltung kann nicht als etwas Absolutes und Kohärentes auftreten, da es das wahrgenommene Individuum im Erstgespräch nur als ein zeitliches Sein erfassen und deuten kann. Typisierte Erkenntnisweisen von Subjekten in Form eines normativen ‚Entwicklungsstandes‘ können demnach nicht für das Erkennen der Geschichten *des Einzelnen* vollumfänglich genutzt werden: Es gibt keine Blaupause für *den Adressaten der Jugendhilfe*. Eher die Entscheidungsweisen durch das Antizipieren und Bestimmen von Zukunft legen die Bedingungen fest, unter denen sich der Entscheidungsprozess dann bis hin zu einer Zukunftsentscheidung vollzieht. Zukunft bleibt aber selbst dann noch ungewiss und unterbestimmt, wenn sie als Imagination bestimmt werden kann, denn sie kann nicht mit bestimmender Gewissheit berechnet werden.

### 3.3 Vertrautes Wissen als Quelle von Verantwortungspraxis

Wohlgleich ist diese Ungewissheit und Un(ter)bestimmtheit von Zukunft nicht lähmend, da Verwaltung insbesondere durch Pragmatismus und Beratungskompetenz in komplexen Situationen besticht.<sup>31</sup> Zwar bleiben einerseits präventive Handlungsweisen in ihrer zukünftigen Wirksamkeit ungewiss, da die „Geschichte der Gegenwart“<sup>32</sup> sie fortwährend einholt und jegliche Regelungen in Bezug auf eine mögliche Zukunft trivial und Ziele obsolet werden können; andererseits kann das Geschehene auf der Achse ‚Vergangenheit-Gegenwart‘ angeeignet werden. Das heißt, die Handlungssicherheit der Verwaltung ist durch das Wissen von Ungewissheit zwar von vornherein ungesättigt, wohlgleich kann

---

<sup>31</sup> Vgl. Seibel, *Verwaltung verstehen*, S. 38, 142 ff.

<sup>32</sup> Michel Foucault, *Überwachen und Strafen: Die Geburt des Gefängnisses*, Frankfurt a. M. 1994, S. 43.

es ein tendenziell produktives Wissen werden, insofern es in die Entscheidungsprozesse einfließt und die zu treffenden Entscheidungen an der vorherrschenden Ungewissheit prüft. Wenn sich die organisierten Anarchien (die vergegenwärtigten Zukünfte) im Erstgespräch somit als ermöglichende Subjektbildungshorizonte verstehen, die mehr oder weniger mit Behelfsstrukturen im Rückgriff auf ‚vertrautes Wissen‘ abgesteckt sind, dann kann Verwaltung zweckdienlichere Entscheidungen treffen und diese verantwortbarer machen. Im Umkehrschluss muss geprüft werden, ob die Gegenbewegung des Entscheidungshandelns, das Nichthandeln (un)verantwortbar wäre. Verwaltung ist dahingehend eine Verantwortungsweise – eine Praxis, die mögliche Zukünfte und deren Potentiale, Risiken, Wirkungen und Kosten<sup>33</sup> schematisiert und als (un)verantwortbar bürokratisiert, damit Unsicherheitszonen kontrollierbarer werden.<sup>34</sup> Somit ist das Jugendamt als ein beweglicher Ermöglichungsapparat zwischen ‚Kontinuität und Flexibilität‘ zu verstehen, der subjektiven Zukünften durch die unmittelbare Beteiligung und Beratung der Subjekte vorausschauend begegnen kann.

Diese Schematisierungsweisen sind jedoch auch anfällig und können insbesondere durch ihren eigenen Rationalisierungsgehalt überlagert werden, indem Subjektgeschichten willkürlich fragmentiert oder gar wegrationalisiert werden.<sup>35</sup> Exemplarisch lässt sich dies nachstehend am sozialprofessionellen Blick selbst verdeutlichen.

---

## 4 Die Rekonstruktion eines richtenden Verwaltungssubjekts

Pädagogische (verantwortbare-effektive) und fiskalische (effektive-verantwortbare) Motive fließen bereits im Adressierungsverfahren zusammen: verschiedene Fachkräfte, die einerseits für die sozialpädagogische und andererseits für den wirtschaftliche Domäne innerhalb der Jugendamtsverwaltung zuständig sind, entscheiden bei der finalen Adressierung mit. Diese Gesichtspunkte ermöglichen es innerhalb des Adressierungsverfahrens die Berücksichtigung der Partikularinteressen des Subjekts, als auch der Interessen des Gemeinwohls. Es ist eine Art Fallperspektive, die sich als eine produktive Diffusion von ‚pädagogischen

---

<sup>33</sup> Vgl. Seibel, *Verwaltung verstehen*, S. 94 f.

<sup>34</sup> Vgl. Seibel, *Verwaltung verstehen*, S. 125 ff.

<sup>35</sup> Vgl. Seibel, *Verwaltung verstehen*, S. 117.

und fiskalischen‘ Motivlagen betrachtet ließe. Doch ist dieser Diffusion stets das Moment der Vagheit und Willkür inhärent, da es nur bis zu einem gewissen Grad sinnvolle Entscheidungsorientierung(en) ermöglicht<sup>36</sup> und ein Ab- und Erwägen für alle Mitwirkenden spannungsreich sein kann. Das bedeutet, die Fachkräfte können verschiedene Positionen vertreten und sich gegenseitig blockieren. Grundsätzlich müssen sie aber, auch wenn hier widerstreitende Kräfte aufeinandertreffen, eine angemessene Entscheidung treffen und darüber richten, welches Hilfearrangement entsprechend gewährt oder verwehrt wird.

Die in der Jugendamtsverwaltung entscheidenden Subjekte amalgamieren sich im Prozess zu einer temporär-agierenden und situations-gebundenen ‚Subjektgruppe‘,<sup>37</sup> die sowohl im sozialstaatlichen Auftrag als auch in der Verpflichtung zu den Subjekten selbst ihre Handlungsmodi ausrichten muss. Es ist eine Art urteilende Zusammenkunft von Positionen, die im Folgenden als ein Art ‚Richtersubjekt‘ ohne Richterrecht,<sup>38</sup> charakterisiert wird. Diese Figur repräsentiert verschiedene Entscheidungsträger, die nicht in einem juristischen Sinne urteilen<sup>39</sup> und trotzdem entscheidungsbefugt sind und im Adressierungsverfahren *richten*, ob eine Hilfeleistung unter fiskalischen und pädagogischen Gesichtspunkten gewährt wird. Das Urteil, das das richtende Subjekt als Gruppe zu fällen hat, wird aus gesicherten, aber auch unsicheren oder vorläufigen Informationen, Indizien, Argumenten und subjektiven Perspektiven herausgeschält. Und in den Zwischenräumen, zwischen einer Gewissheit und der gesicherten Ungewissheit, bedarf es der Positionierung von den beteiligten Subjekten im Adressierungsverfahren. Dabei ist, so die These, die Position des richtenden Subjekts – trotz zahlreicher gesetzlicher Neuerungen und Bestimmungen – nicht auf einer Ebene mit dem Adressatensubjekt. Als Vertreter der Gesellschaft urteilen die Subjekte in der Jugendamtsverwaltung über zukünftige Normalitäten, die als Zielhorizont erreichbar sein sollten oder auch müssen. Letztlich werden die Lebensführungs- und Verhaltensweisen der Adressatensubjekte innerhalb von Erziehungshilfen (in einem beschränkten Maße) den urteilenden „Normalisierungsrichter[n]“ – in der Figur des

---

<sup>36</sup>Vgl. Seibel, *Verwaltung verstehen*, S. 48.

<sup>37</sup>Félix Guattari, *Psychotherapie, Politik und die Aufgaben der institutionellen Analyse: Vorwort von Gilles Deleuze*, Frankfurt a. M. 1976.

<sup>38</sup>Vgl. Hesse, *Rechtssoziologie*, S. 87 f.

<sup>39</sup>Vgl. Hesse, *Rechtssoziologie*, S. 119 ff.; So sind beispielsweise Teamleitungen, das Kollegium, Fall- und Fachteams in der öffentlichen Jugendamtsverwaltung (Gruppen) Subjekte, die unter Umständen *mit*-entscheiden können.

„Richter-Pädagogen, des Richter-Sozialarbeiters“ etc. – die für das „Recht des Normativen“ arbeiten,<sup>40</sup> ausgesetzt. Sie weisen den Adressatensubjekten durch ihre Entscheidungen bereits eine Position ‚im Sinne der Gesellschaft‘ und ‚in der Gesellschaft‘ entlang eines Deutungshorizontes des Normalen zu. Dieser Akt der öffentlichen Verwaltung ist damit auch eine Reg(ul)ierung des Einzelfalles. Die richtende Subjektfigur ist demnach die greifbare Stimme des Gesetzes, die dem Einzelfall *nach* dem Adressierungsverfahren sein Urteil zukommen lässt.

Dieses (Gruppen)Subjekt in der Verwaltungsbehörde zeichnet sich aber auch dadurch aus, dass es einen Spielraum des pflichtgemäßen Ermessens auf der Rechtsfolgesseite einer Rechtsnorm *besitzt*; und eine Öffnung der Gesetzesbindung auf der Tatbestandsseite in Form von unbestimmten Rechtsbegriffen *findet* (wie gemäß § 27 Abs. 2: „Art und Umfang der Hilfe richten sich nach dem erzieherischen Bedarf im Einzelfall“), die die Ausgestaltung des Hilfeplans nach § 36 am Subjekt orientiert ermöglichen. Jugendhilferecht kann zwar fixiert werden, aber nicht die daraus sich ableitenden Handlungsmodi, wenn sie am Subjekt orientiert sein wollen. Somit muss das Recht Handlungspotentialen Spielräume einräumen, die flexibel in ihrer Anwendung sind und es ermöglichen, die Eigenheiten der jeweiligen Subjektgeschichte als Ausgangspunkt zu nehmen.<sup>41</sup> Gleichfalls hat diese notwendige Flexibilität zur Folge, dass die Gesetze „vager und lückenhafter“ werden und „Subjektivismen“<sup>42</sup> eher zu- als abnehmen. Ein Spielraum in der Entscheidungsfindung ist infolgedessen nicht ohne „Risiko“,<sup>43</sup> da die Herstellung von der „Balance zwischen Rechtsbindung und Flexibilität der Verwaltung“<sup>44</sup> voraussetzungsvoll ist und die Eventualität in sich trägt, zu einem mehr oder weniger willkürlichen Positionskampf um Deutungshoheiten umzukippen. Doch sind Positionierungskämpfe um Deutungshoheiten im Erstgespräch nichts atypisches, da Dissens eher eine Art Qualitätskatalysator für die gemeinsame Suche nach Konsens sein kann.

Unabhängig von der Intensität der Differenzen zwischen den beteiligten Subjekten kann das Subjekt der Verwaltung nicht unabhängig vom Subjekt ein Erkenntnisgegenstand ‚Adressat von Kinder- und Jugendhilfe‘ fixieren, da das normative Urteil seinem potentiellen Urteilsspruch – und dann seiner

---

<sup>40</sup> Foucault, *Überwachen und Strafen* (wie Anm. 32), S. 392 f.

<sup>41</sup> Seibel, *Verwaltung verstehen*, S. 183, 194.

<sup>42</sup> Hesse, *Rechtssoziologie*, S. 142.

<sup>43</sup> Seibel, *Verwaltung verstehen*, S. 184.

<sup>44</sup> Seibel, *Verwaltung verstehen*., S. 182.

Begründung – vorausseilen würde. Das bedeutet, ohne die Selbst- und Fremddeutungsweisen des Subjekts selbst, kann aus dem inkonsistenten ‚Werden‘ des Adressierungsverfahren, indem vorrangig Wissen über das Subjekt ermittelt wird, keine konsistente Prozedur einer Adressierung generiert werden. Und selbst die Entscheidung der vollzogenen Adressierung bleibt vage, denn der Adressierungszuschreibung bleibt ein Rest des Momenthaften anhaften. Das Verstehen der Gegenwart im Adressierungsverfahren und das Antizipieren von Zukunft passiert demnach in einer fortlaufenden Bewegung der wechselseitigen Anpassung von Entscheidungsmodi anhand der jeweiligen subjektiven Perspektiven, bis der Prozess der Adressierung beendet und eine Entscheidung mit einem Urteil gefällt wurde. Das Adressierungsverfahren ist somit ein *intersubjektives* Verstehenwollen zwischen (Nach)Erzählungen und (Nach)Fragen.

Entscheidend ist nunmehr, wie intensiv die Fremd- und Selbstdeutungen divergieren oder harmonisieren, denn je stärker die jeweiligen Wirklichkeiten der Mitwirkenden in einen Widerspruch zueinander geraten, desto konfliktreicher kann das Adressierungsverfahren werden. Der Aushandlungsprozess im Erstgespräch lässt sich somit als eine Art Exploration im und mit dem Subjekt charakterisieren, der das Prüfungsverfahren im Rückbezug auf den Deutungshorizont und Aushandlungsraum strukturiert.

In Bezug auf das Adressierungsverfahren bedeutet dies, dass die Subjekte sich gegenseitig affizieren, das Verwaltungswissen und die Subjektgeschichte so aus- und mitunter umzudeuten, sodass sie mit den möglichen Hilfeleistungen der Erziehungsangebote kompatibel werden: Letztlich braucht es immer ein Passungsverhältnis in Form einer Entscheidung; sprich: Ein Urteil, das auf das Problem antwortet, das sich dem Subjekt stellt. Das richtende Subjekt befasst sich schließlich mit der Frage, was das Problematische im Subjekt selbst ist und wie es sich konkretisiert, um zu ergründen, wie es re(a)gieren kann. Wie kann das Subjekt mit den Möglichkeiten der Erziehungshilfen entlang eines Normalitätshorizonts bearbeitbar gemacht werden, damit es möglichst selbstbestimmt seine Subjektwerdungspotentiale im Sinne der Gesellschaft entfaltet?

---

## **5 Das Verhältnis zwischen objektivrechtlichen Verpflichtungen und unveräußerlichen Rechten**

Fremd- und Selbstpositionierungsweisen lassen sich in der Beziehung zwischen objektivrechtlichen (nicht einklagbaren) Verpflichtungen des adressierenden Subjekts und den subjektiven (einklagbaren) Rechtsansprüchen des adressierten Subjekts konkretisieren. Hier entfaltet sich ein produktives und damit relationales

Machtverhältnis<sup>45</sup> im Adressierungsverfahren. Dieses führt die Perspektiven der beteiligten Subjekte zusammen, indem es subjektunabhängige Leistungsverpflichtungen (im Interesse des Gemeinwohls) und subjektabhängige Leistungserfordernisse (im Interesse des Subjekts) miteinander verkoppelt, sodass das Geschehen des Erstgesprächs letztlich in einem Urteil mündet. Das bedeutet,

- einerseits verpflichtet das Jugendhilfegesetz die Verwaltungsbehörde Jugendamt dazu, „zugunsten junger Menschen und Familien“ (§ 2 Abs. 1) Leistungen bereitzustellen, wenn diese einen Rechtsanspruch haben;
- andererseits sind die richtenden Subjekte (insbesondere durch §§ 5, 8, 36 Abs. 1) dazu angehalten, diese Leistungsangebote im Sinne der unveräußerlichen Rechte<sup>46</sup> des Subjekts (entsprechend des Grundgesetzes, der Menschenrechte und der UN-Kinderrechtskonvention) anzubieten, damit deren Wünsche berücksichtigt, sie in ihrer Position gestärkt und grundsätzlich an der Wahlentscheidung für oder gegen eine Leistung beteiligt werden: Es sind schlicht bedingungslose Rechte, die die Subjekte ermächtigen aktiv an ihren eigenen Zukunftsentscheidungen mitzuwirken.

Diese unveräußerlichen Rechte dienen zur Durchsetzung subjektiver und gegenüber dem Jugendhilfesystem *berechtigter* Interessen. Sie begrenzen die Handlungsmacht der Verwaltung und setzen es einer Art Positionierungskampf mit sich selbst aus. Insofern das Subjekt seine Bedürfnisse und Wünsche aktiv einbringt, muss das richtende Subjekt seine Bewertung daran ausrichten *bevor* es urteilt. Unveräußerliche Rechte entfalten sich demnach innerhalb der Rechtsordnung zwischen der Verfassung und dem Jugendhilfegesetz, wenn das Subjekt seine normative Position zur Selbstermächtigung nutzt.

Der Vollzug objektivrechtlicher Verpflichtungen gegenüber dem Subjekt, kann demnach erst als rechtmäßig angesehen werden, insofern die unveräußerlichen Rechte den objektivrechtlichen Verpflichtungen des richtenden Subjekts vorgehen. So ist unter anderem als objektiv-rechtliche Verpflichtung die aktive Beteiligung der Adressatensubjekte in der Ausgestaltung des Hilfeplans nach § 36 zu gewährleisten, bevor eine Mitwirkung an diesem Plan selbst erwartet werden kann. Das heißt: Wenn das Adressierungsverfahren sich zwischen objektiver Verpflichtung und subjektiver Anerkennung entfalten will, müssen die gemeinsamen

---

<sup>45</sup> Foucault, *Dispositive der Macht* (wie Anm. 15), S. 34 f.

<sup>46</sup> Vgl. Menke, *Kritik der Rechte*, Berlin 2018.

Erfahrungsräume sich mit den potentiellen Erwartungshorizonten an den subjektiven Bedürfnissen und Wünschen des Subjekts orientieren: Der Prozess zur Prüfung eines Rechtsanspruchs kann sich nur entlang der Subjektgeschichte ausrichten.

Es lässt sich festhalten, dass das richtende Subjekt sich verpflichtet ein am Subjekt orientiertes und bedarfsgerechtes Adressierungsverfahren in die Wege zu leiten, in dem die aktive Unterstützung durch organisatorische Hilfeleistungen in Form von materiellen und immateriellen Gütern (sachliche und pädagogische Dienstleistungen) kommuniziert werden; wobei aber auch der Nutzen dieser Leistungen für alle Beteiligten transparent gemacht werden muss und zwar in der Konkretheit: Es handelt sich bei Erziehungshilfen stets um eine institutionelle Beeinflussung von Lebensführungsweisen (§ 8). Adressierungsverfahren sind demnach auch Prozesse, die durch ‚helfende und kontrollierende‘ Denk- und Handlungsweisen beeinflusst werden. Und eben diese Spannung muss für eine Adressierung mit den unveräußerlichen Rechten in einer bedarfsgerechten Kohärenz zusammenfließen.

In der Gesamtschau geht es darum, dass durch die Verrechtlichungen im Gesetz, den Möglichkeiten der Subjektwerdung im Recht entsprochen wird. Und diese entfalten sich in einem Spannungsverhältnis zwischen dem Subjekt des Interesses (das Subjekt privater Selbstfürsorge) und dem adressierbaren Rechts-subjekt, dem Subjekts eines „gewißermaßen gereinigten Interesses“<sup>47</sup> (das Subjekt staatlicher Fürsorgeleistungen). Das bedeutet konkret,

- das Rechtssubjekt als Erkenntnissubjekt kann das Interessenssubjekt nicht absorbieren (Praktiken zwischen ‚Hilfe und Kontrolle‘ sind nicht einseitig aufzulösen), da das Interessenssubjekt vor, während und auch nach dem Adressierungsverfahren, innerhalb der Subjektwerdung existiert hat und fortbestehen wird. Das Interessenssubjekt und sein Eigenwille ist vielmehr die Bedingung für das Rechtssubjekt, es umgibt dieses und verleiht ihm Funktionalität,<sup>48</sup> und
- will das Subjekt Hilfe beanspruchen, muss es ebenfalls seinen Eigenwillen entsprechend den bestehenden Leistungsangeboten (§§ 28–35), die spezifische

---

<sup>47</sup> Michel Foucault, *Geschichte der Gouvernementalität II: Die Geburt der Biopolitik. Vorlesung am Collège des France 1978–1979*, Aufl. 5, Frankfurt a.M. 2017, S. 377 f.

<sup>48</sup> Vgl. Foucault, *Geschichte der Gouvernementalität II (wie Anm. 47)*, S. 376 f.

Rechtssubjekte oder Adressatengruppen adressieren und dem Verlauf des Adressierungsverfahren anpassen oder ein- und begrenzen.

Denn letztlich konstituiert sich die Beweisführung in Bezug auf einen Rechtsanspruch innerhalb des Diskurses, dass das Jugendhilferecht umrahmt. Die objektivrechtlichen Verpflichtungen und die unveräußerlichen Rechten sind demnach zwei Seiten einer Medaille, die das Rechtssubjekt der Jugendhilfe erst ermöglichen indem sie es begründen.

---

## **6 Das Erstgespräch als Dispositiv: Die Verknappung des Wunschrechts**

Das Erstgespräch begrenzt und reg(ul)iert einerseits das intersubjektive Zusammentreffen der Subjekte und entfaltet ein produktives Machtgeflecht zwischen ihnen, sodass reziproke Positionierungsbewegungen zueinander arrangiert und kooperative, parteiübergreifende und eben affirmative Entscheidungsfindung möglich werden. Andererseits ist es ein Geschehen im Adressierungsverfahren, das letztlich anschließende Jugendhilfeleistungen „zugunsten junger Menschen“ (§ 2 Abs. 1) einleitet und ihnen bereits ‚Selbstbestimmung‘ ermöglicht (§ 1 Abs. 2) und erst noch ermöglichen soll (§ 1 Abs. 1). Doch ist diese idealtypische Funktion des Gesetzes nur eine Seite. Auf der anderen Seite ist dieser scheinbar für Aushandlungsprozesse offene Raum nicht frei von normativen Orientierungs- und Deutungsmustern. Denn differenzierte sowie divergierende Wissensformationen und damit einhergehende Positionsansprüche setzen fortwährend Möglichkeiten der Er- und Entmächtigung zu(un)gunsten einer Partei, sprich potentiellen Dissens frei. Dieser ist jedoch eher als eine konstitutive Weise und weniger als eine Art nebensächliches Produkt im Adressierungsverfahren zu verstehen: Denn wenn das Erstgesprächs sich als ein Spannungsfeld charakterisieren lässt, dann sind es die vielfältigen Gesichtspunkte zwischen alltäglichen und fachbereichsspezifischen Diskursfragmenten, Subjektgeschichten und Wertungspotentialen, unveräußerlichen Rechte und objektivrechtlichen Verpflichtungen, Partikularinteressen und Interessen des Allgemeinwohls etc., die ein relationalen Raum

(an)ordnen und als eine Art umkämpfte Arena der Subjektverwaltung<sup>49</sup> konstituieren. Eine Arena mit relational zueinander (re)agierenden Selbst- und Fremdpositionierungsweisen. Das heißt, das Erstgespräch lässt sich auch als ein Machtdispositiv<sup>50</sup> im Foucaultschen Sinne charakterisieren, das durch Verwaltungspraktiken zu einem Ganzen verflochten wird und dessen normativer Bezugsrahmen, oder dessen umschließende Hülle, das Jugendhilferecht als juristisches und juridisches Gefüge ist.

Anhand einer zentralen Strukturmaxime des Jugendhilferechts, dem Wunsch- und Wahlrechts (§ 5), kann im Folgenden mit einer problematisierenden Analyseperspektive aufgezeigt werden, welche Potentiale das Erstgespräch als Dispositiv in sich trägt. Der § 5 ermöglicht es dem Subjekt einerseits zwischen verschiedenen Leistungsangeboten des öffentlichen Trägers – oder zumindest zwischen Erziehungsprogrammen von freien Trägern – zu *wählen*; und andererseits darf es darauf insistieren seine *Wünsche* (zumindest) zu äußern, damit diese bei der Ausgestaltung der Hilfeleistung mit einbezogen werden. Das Entscheidende an diesem Paragraphen ist nunmehr, dass die Wünsche und Entscheidungspräferenzen des Subjekts vom richtenden Subjekt nicht (vor) verurteilt werden dürfen, da es keinen Maßstab innerhalb des Jugendhilferechts gibt, der eine Beurteilung der Angemessenheit der subjektiven Wünsche und Präferenzen ermöglicht. Das bedeutet auch suboptimale Wahlentscheidungen oder suboptimale Wünsche *müssen* berücksichtigt werden, insofern sie nicht mit unverhältnismäßigen Mehrkosten verbunden sind und auf fachlich-begründete Art und Weise als unverantwortbare Arrangements beurteilt werden. Dieses Mitspracherecht kann durch (mindestens) drei Gesichtspunkte differenziert werden, die für das Adressierungsverfahren im Sinne des Subjekts wesentlich sind und mit anderen Rechtsnormen korrelieren:

- Erstens wird es durch seine unveräußerlichen Abwehrrechte vor einer Willkür des Jugendamts geschützt, da ihm Beteiligung *im* Entscheidungsprozess zugesichert werden muss (§§ 1 Abs. 3 Nr. 2, 8 Abs. 1 Satz 2).

---

<sup>49</sup> Seibel, *Verwaltung verstehen*, S. 142.

<sup>50</sup> Foucault, *Dispositive der Macht*, S. 119 f.: „Ein Dispositiv ist als ein heterogenes Ensemble zu verstehen, „das Diskurse, Institutionen, architekturelle Einrichtungen, reglementierende Entscheidungen, Gesetze, administrative Maßnahmen, wissenschaftliche Aussagen, philosophische, moralische oder philanthropische Lehrsätze (...) umfaßt. Das Dispositiv selbst ist das Netz, das zwischen diesen Elementen geknüpft werden kann.“

- Zweitens wird es durch seine Teilnahmerechte ermächtigt und ihm wird Beteiligung *am* Entscheidungsprozess zugebilligt (§§ 1 Abs. 3 Nr. 1, 9 Nr. 3).
- Drittens wird ihm durch seine sozialen Leistungsrechte als Partizipant am Sozialen verbürgt, dass eine lebensweltliche und präventive Orientierung *des* Entscheidungsprozesses erfolgt und sich an den sozial gegebenen Möglichkeiten ausrichtet (§§ 1 Abs. 1, Abs. 2 Satz 2, Abs. 4, 2, 8a Abs. 1).

Nachstehend wird der dritte Gesichtspunkt in den Fokus gerückt, da er aufzeigen kann, wie die fiskalischen, pädagogischen und subjektiven Ansprüche im Sinne des richtenden Subjekts passungsfähig werden können.

Eine Wahl kann im Jugendhilferecht nicht beliebig erfolgen. Das bedeutet, ein *irrationaler* Wunsch, außerhalb einer möglichen Wahl, begrenzt und blockiert sich im Prozess des Adressierungsverfahrens selbst und muss sich, will das Subjekt (s)einen Rechtsanspruch geltend machen, den Gestaltungsmöglichkeiten nach einschränken. Das heißt ferner, der subjektive Wille, aus dem sich der Wunsch heraus äußert und aus dem die Wahl getroffen werden kann, muss mit dem objektiven Rechtsanspruch, den das richtende Subjekt fallspezifisch vertritt, kongruent werden.<sup>51</sup> Das Subjekt wird demnach durch seine private Willkürfreiheit angerufen Subjekt der aktiven Beteiligung zu werden und gleichzeitig ist es dazu aufgerufen seine Partizipationsansprüche nur soweit zu aktivieren, insofern das richtende Subjekt diesen Willen zur Partizipation als angemessen – und dem Topos der Prävention entsprechend – beurteilt. Hier wird eine situationspezifische Grenze zwischen subjektivem Partizipationsanspruch und objektivierter Partizipationszulässigkeit im Sinne eines *Vorwahlrechts* des richtenden Subjekts gezogen, das das wollende Subjekt dazu affiziert, seine Wünsche *im* Adressierungsverfahren den fiskalisch-zumutbaren und pädagogisch-sinnvollen Möglichkeiten der Angebotsauswahl anzupassen. Es ist eine Art liberale Verknappung des Eigenwillens des Subjekts, (scheinbar) durch das Subjekt selbst, das seinen Willen in angepasster Art und Weise *frei* entfaltet und dadurch mitbestimmt oder eher (weg)rationalisiert, was sein Hilfebedarf sein darf. Das Subjekt zahlt für seine qualitative Ermächtigung der Wunschfreiheit damit den Preis der quantitativen Entmündigung seiner Wahlfreiheit: denn der subjektive Wille oder die spezifische Wahl und der persönliche Wunsch der Subjekte verbürgt nicht, dass das Subjekt in seinem Willen auch uneingeschränkt recht, oder beliebige Rechte zur Deutung eines angemessenen Willens, hat. Es ist, so ließe

---

<sup>51</sup> Vgl. ähnlich Menke, *Kritik der Rechte* (wie Anm. 46), S. 259 ff.

sich konstatieren, eine mehr oder weniger (un)freiwillige Selbstbegrenzung im Wunschrecht, die dem Wahlrecht immanent ist.<sup>52</sup>

Das Adressierungsverfahren ist aber auch ein strategisch-produktives Verfahren zur Zukunftsermöglichung, da es sich explizit an den Zukunftswünschen der Subjekte orientiert. Die Äußerung von Wünschen ist nicht nur möglich, sondern nötig. Mitunter kann das Erstgespräch in diesem Prozess als verwaltungsstrategisches Geschehen charakterisiert werden, das zur Verkopplung und Bearbeitung der (Un)Gewissheiten in den Binnen- und Außenräumen der Verwaltung genutzt wird, um auf die Krise der Nicht-Planbarkeit von Subjektwerdungen subjektorientiert zu reagieren.

Zusammenfassend lassen sich diese Lesarten des Dispositivs als ein strategischer Imperativ für Adressierungsweisen verstehen, der zwar den freien Willen, aber nicht die beliebige Wahl zur Befriedigung des Eigenwillens als handlungsleitende Grammatik des Erstgesprächs (v)erklärt.

---

## 7 Ausblicke

Schlussendlich generieren die hier angeführten produktiven Machtverhältnisse fortwährend ‚Subjektivierungslinien‘,<sup>53</sup> die die Erfahrungsräume (Subjektgeschichte) und Erwartungshorizonte (Wünsche) der Subjekte auf der einen und der objektivierenden Erfahrungshorizonte (‚vertrautes Wissen‘) und Erwartungsräume (objektivrechtliche Verpflichtungen) der richtenden Subjekte auf der anderen Seite zueinander-faltet. So wird ein sich bewegendes Geflecht aus Spannungslinien und Gesichtspunkten hervorgerufen, das einerseits das Adressierungsverfahren ermöglicht und als Prozess gestaltet, und andererseits erlaubt dieses Geflecht erst die prozessuale Genese eines anerkannten Adressaten-subjekts: Dieses ist dann als Adressatenobjekt für einen spezifischen Moment fixierbar und kann als Ausgangsfigur im weiteren Adressierungsprozess genutzt werden.

Der Prozess des Adressierungsverfahrens und der Raum des Erstgesprächs haben, so eine abschließende Betrachtungsweise, vielfältige Potentiale, die sich in den Subjektbewegungen entfalten lassen, wenn diese sich aufeinander zubewegen: Denn ein Miteinander im Prozess des gegenseitigen Beteiligens

---

<sup>52</sup> Vgl. ähnlich Menke, *Kritik der Rechte*, S. 265.

<sup>53</sup> Gilles Deleuze, *Foucault*, Aufl. 9, Frankfurt a. M. 2019, S. 146 f.

(zwischen ‚Wissen und Ungewissheit‘; präventiver ‚Hilfe und Kontrolle‘), Beratens (zwischen ‚freiwilliger und widerwilliger‘ Partizipation) und Beurteilens (zwischen ‚Vergangenheit und Zukunft‘) ermöglicht es, das Dissens im Adressierungsverfahren zum produktiven Transmissionsriemen der Mitgestaltung von Zukunft wird. So kann ein Beurteilungsraum (*auf*)gesucht und ein Horizont zur Urteilsfindung fokussiert werden. Es geht darum, dass die beteiligten Subjekte sich in dem Adressierungsverfahren zu einem produktiven Moment vereinigen und zu einer Subjektgruppe in Form eines reflektierten Hilfearrangements werden, das sich als partizipativer Ermöglichungsmodi von ungewissen Zukünften beschreiben lässt. Dieses Arrangement wird nachstehend durch drei theseartige Grundsätze gerahmt,<sup>54</sup> die als Impulsgeber für weitere Ausführungen zu lesen sind. Wenn der Prozess angestrebt wird ein affirmatives Ergebnis des Miteinanders *zwischen* den beteiligten Parteien zu erzielen:

- dann muss der Eigensinn des Subjekts im Erstgespräch erstens als erlebte und erwartete Subjektivität *zwischen* ‚Vergangenheit und Zukunft‘ im jeweiligen Augenblick des Adressierungsprozesses (an)erkannt werden, damit dieser zur normativen Quelle eines positiven Rechts wird: So können normative Subjektivierungs*gebote* durch am Subjekt orientierte Subjektivierungs*angebote* ersetzt werden;
- dann setzt das zweitens voraus, dass der sozialprofessionelle Blick seine Quellen (sein ‚vertraute Wissen‘) durch die sich vergegenwärtigende Subjektgeschichte *hindurch* prüft, sodass Gewissheiten erst in Bewusstsein von eigenen Ungewissheiten (an)erkannt werden: So lässt sich das Gelingen eines Adressierungsverfahrens grundsätzlich an einem gemeinsam getroffenen Urteil messen, indem die ‚Ökonomie der Macht‘ mit ihrer eigenen ‚Ökonomie der Wahrheit‘ konfrontiert wird;<sup>55</sup>
- und grundsätzlich bedarf es von vornherein den geteilten Willen Machtverhältnisse zu demaskieren, indem eigene Selbstpositionierungsweisen reflektiert und Fremdpositionierungsweisen des Anderen diesem selbst *gegenüber* kommuniziert werden: So können die Mitwirkenden (paradoxaerweise) an ihrer eigenen Selbstregierung partizipieren und haben schon mit-gesprochen, -überlegt, -geurteilt und -entscheiden.

---

<sup>54</sup>Vgl. in Anlehnung Menke, *Kritik der Rechte*, S. 381 ff.

<sup>55</sup>François Ewald, *Foucault – Ein vagabundierendes Denken*, in: Foucault, *Dispositive der Macht*, S. 7–19, hier S. 10.

Diese Gesichtspunkte entfalten so eine Gegenkraft, im Sinne eines positiven Selbstregierungsdispositivs, dessen Quelle sich als eine Art ‚transversale Subjektgruppe‘<sup>56</sup> konkretisieren ließe, in der das *Mit-Regieren* im Adressierungsprozess von vornherein substanziell ist und sich die Effektivität einer Verwaltungsentscheidung an der geteilten Verantwortung dieser Entscheidung selbst bemisst. Damit kann der herrschaftslosen Zukunft zumindest etwas Geordnetes entgegengesetzt werden: Es ist die Beständigkeit des Miteinanders aller Parteien: Denn es sind die einzelnen Positionen im relationalen Geflecht, die unausgeschöpfte Potentiale miteinander verknüpfen, ordnen und dadurch Zukunft beherrschbarer machen (*können*).

---

## Literatur

- Bergson, Henri, *Philosophie der Dauer: Textauswahl von Gilles Deleuze*, Hamburg 2013.
- Butler, Judith, *Kritik der ethischen Gewalt: Erweiterte Ausgabe*, Aufl. 5, Frankfurt a. M. 2018.
- Butler, Judith, *Psyche der Macht: Das Subjekt der Unterwerfung*, Aufl. 9, Frankfurt a. M. 2017.
- Cohen, Michael D. et al., *A Garbage Can Model of Organizational Choice*, in: *Administrative Science Quarterly* 17 (1972), S. 1–25.
- Deleuze, Gilles, *Foucault*, Aufl. 9, Frankfurt a. M. 2019.
- Derrida, Jacques, *Eine gewisse unmögliche Möglichkeit, vom Ereignis zu sprechen*, Berlin 2003.
- Ewald, François, *Foucault – Ein vagabundierendes Denken*, in: Michel Foucault, *Dispositive der Macht: Über Sexualität, Wissen und Wahrheit*, Berlin 1978, S. 7-19.
- Foucault, Michel, *Die Regierung der Lebenden*, Frankfurt a. M. 2020.
- Foucault, Michel, *Geschichte der Gouvernementalität II: Die Geburt der Biopolitik. Vorlesung am Collège des France 1978–1979*, Aufl. 5, Frankfurt a. M. 2017.
- Foucault, Michel, *Die Geburt der Klinik: Eine Archäologie des ärztlichen Blicks*, Frankfurt a. M. 2016.
- Foucault, Michel, *Überwachen und Strafen: Die Geburt des Gefängnisses*, Aufl. 10, Frankfurt a. M. 1994.
- Foucault, Michel, *Dispositive der Macht: Über Sexualität, Wissen und Wahrheit*, Berlin 1978.
- Guattari, Félix, *Psychotherapie, Politik und die Aufgaben der institutionellen Analyse: Vorwort von Gilles Deleuze*, Frankfurt a. M. 1976.
- Hesse, Albrecht, *Einführung in die Rechtssoziologie*, Wiesbaden 2004.

---

<sup>56</sup>Guattari, *Psychotherapie* (wie Anm. 37), S. 48 ff.

- Koselleck, Reinhart, *Vergangene Zukunft: Zur Semantik geschichtlicher Zeiten*, Aufl. 11, Frankfurt a. M. 2020.
- Menke, Christoph, *Kritik der Rechte*, Berlin 2018.
- Oppermann, Malte, *Der Augenblick*, Wien 2020.
- Seibel, Wolfgang, *Verwaltung verstehen: Eine theoriegeschichtliche Einführung*, Aufl. 3, Frankfurt a. M. 2017.
- Thiersch, Hans, *Lebensweltorientierte Soziale Arbeit – revisited*, Weinheim/Basel 2020.

**Erik Theuerkauf (M.A.)**, Doktorand im Fachbereich Philosophie an der Europa-Universität Flensburg zur Thematik Selbstpositionierungsweisen in Jugendhilfeprozessen. Ist Lehrbeauftragter an verschiedenen Hochschulen in den Studiengängen Soziale Arbeit sowie Kultur- und Medienpädagogik (Theorien der Sozialen Arbeit, kritische Gesellschaft- und Kulturtheorien, Sozial- und Kulturphilosophie). Aktuelle Forschungsinteressen sind Subjektivierungs- und Professionstheorien sowie Biographie- und Positionierungsforschung im Kontext von Erziehungshilfen. Darüber hinaus verfügt er als ehemaliger Sozialarbeiter und Teamleiter (in einem freien Träger) über langjährige Praxiserfahrung in den Hilfen zur Erziehung.



# Gedanken zu einer ‚Philosophie der Migration‘ – als ein Beitrag zur Kritik der Macht der öffentlichen Verwaltung und des öffentlichen Diskurses

Frauke A. Kurbacher

## Schlüsselwörter

Flüchtling · Geflüchtete · Migrationserfahrungen · Das Fremde · Demokratie und Verwaltungshandeln

„Der Migrant, dieser Mensch der heranrückenden heimatlosen Zukunft, schleppt zwar Brocken der Geheimnisse aller jener Heimaten in seinem Unterbewußtsein mit, die er durchlaufen hat, aber er ist in keinem derartigen Geheimnis verankert. [...] Er ist zugleich Fenster, durch welches hindurch die Zurückgebliebenen die Welt erschauen können, und Spiegel, in dem sie sich, wenn auch verzerrt, selbst sehen können.“

Vilém Flusser, Von der Freiheit des Migranten.<sup>1</sup>

## Präambel

Den Philosophen Jacques Derrida haben Gedanken zu Europa, zur Bildung und zu Hochschulen, zu Freundschaft und Gastfreundschaft zunehmend und vor allem in seinem Spätwerk bewegt. Darin gibt er etwas sehr Grundsätzliches hinsicht-

---

<sup>1</sup> Siehe Vilém Flusser, Von der Freiheit des Migranten. Einsprüche gegen den Nationalismus, Hamburg 2013, S. 29 f.

---

F. A. Kurbacher (✉)

Abteilung Münster, HSPV NRW - Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW, Münster, Deutschland

E-Mail: [frauke.kurbacher@hspv.nrw.de](mailto:frauke.kurbacher@hspv.nrw.de)

© Der/die Autor(en), exklusiv lizenziert an Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2023

N. M. Sturm und E. John (Hrsg.), *Ethik der Macht der öffentlichen Verwaltung*, Geschichte und Ethik der Polizei und öffentlichen Verwaltung, [https://doi.org/10.1007/978-3-658-38354-1\\_4](https://doi.org/10.1007/978-3-658-38354-1_4)

lich des europäischen Kontextes zu bedenken, das ich für die Frage der Migration transponieren und diesem Beitrag gleich einer Präambel voranstellen möchte:

„Kein Diskurs ist aktueller, nichts verfügt über eine größere Aktualität als dieser Diskurs; zugleich ist es ein überkommener Diskurs. Seine Aktualität läßt uns eine auf vertraute Weise beunruhigende Falte erkennen, kaum merkbar und dennoch unübersehbar, das Stigma einer Anachronie, die jeden einzelnen unserer Tage, die das Licht unserer Gegenwart, die unsere Gesten, unsere Diskurse, unsere öffentlichen und privaten Gefühle prägt. Der Diskurs, um den es hier geht, ist überkommen, weil er herrührt von einem Augenblick, da Europa sich *am Horizont* selbst erkennt [...] (auf Griechisch meint Horizont die Grenze). Der alte beispielhafte und beispielgebende Diskurs über Europa ist bereits ein traditioneller Diskurs der Moderne. [...] Unsere Aufgabe besteht darin, auf diesen Diskurs der modernen Tradition zu antworten und uns ihm gegenüber verantwortlich zu zeigen.“<sup>2</sup>

Eine ‚Philosophie der Migration‘<sup>3</sup> versteht sich in diesem Sinne als konstitutiver Teil einer Philosophie der Verantwortung.

#### Einleitende Bemerkungen zu Migration und Macht in Europa

Neben der sozialen Frage, den Fragen zu Klima wie Umwelt und denen von zunehmenden Hass- und Gewaltdiskursen treibt die westlichen Demokratien seit geraumer Zeit eine Frage um, die vielleicht keine sein sollte, die der Migration. Europa ist vom Migrationsdiskurs bewegt, wiewohl der europäische Kontinent in seiner kleinteiligen Vielfältigkeit seit je ein fluktuierender ist, dessen stete Veränderung auch hierzulande eine mehr als hundert Jahre alte Migrationsgeschichte schreibt. So liegt schon in diesem Diskurs selbst Machtpotential und damit Verantwortung auf uns allen, die ihn – mehr oder minder ausdrücklich, mehr oder minder reflektiert – führen. Und Migration ist europäischer Alltag, der vielleicht nicht zuerst, aber auch nicht zuletzt in Behörden spürbar wird.

Nach Aristoteles sind unsere Handlungen und unser Umgang mit etwas und jemandem nicht unabhängig von den Gedanken, Konzepten und Begriffen, die

<sup>2</sup>Siehe Jacques Derrida, Das andere Kap. Die vertagte Demokratie. Zwei Essays zu Europa, aus dem Französischen v. Alexander García Düttmann, Frankfurt a. M. 1992, S. 24 f.

<sup>3</sup>So lautet das Forschungsprojekt, mit dem ich mich seit mehreren Jahren eingehend beschäftige und zu dem bereits verschiedene Publikationen entstanden sind, siehe besonders Frauke A. Kurbacher. Zwischen ‚Verwurzelung‘ und ‚Bodenlosigkeit‘. Gedanken zu einer ‚Philosophie der Migration‘, in, Kulturwissenschaftliche Zeitschrift (KWZ), 2. Jg., Heft 1 (Berlin, de Gruyter, 2018), S. 21–34.

wir uns davon machen. Sie gestalten Wirklichkeit. Dies wirft ein Licht auf die praktische Relevanz der folgenden philosophischen Überlegungen zur Migration.<sup>4</sup>

Ich gehe hierfür in drei Schritten vor: Zunächst werde ich Grundüberlegungen zur Migration entfalten, daraufhin einen Blick auf die abendländische Tradition werfen, der Migration konstitutiv ist, betrachte konkrete Migrationserfahrungen und thematisiere das Fremde im Eigenen, bevor ich in einem dritten Schritt, gleich einem Ausblick auf die mögliche Freiheit des Migranten im Spiegel unserer selbst, unserer Demokratien und unserer Verwaltungen reflektiere.

Und damit beginne ich mit der Sondierung des Problem- oder besser: des Möglichkeitsfeldes ‚Migration‘ – mit propädeutischen Überlegungen.

### Grundüberlegungen zur Migration

Für den mehrfach migrierten Medien- und Kommunikationsphilosophen Vilém Flusser ist der Migrant kein Sonderstatus, weder ein Einzelphänomen, noch ein Notfall, sondern ein Modell der Zukunft.<sup>5</sup> Mit dieser steilen oder vielleicht auch gar nicht so steilen These kommt Flussers Position ein Alleinstellungsmerkmal zu. Es ist bis heute die – zumindest mir bekannte – einzige Stimme im theoretischen Diskurs, die einen positiven Entwurf des Migranten liefert. Das allein ist Grund genug, dieser Spur zu folgen.

Über gegenwärtigen Fragen der Migration reißen immer wieder Spaltungen in der Gesellschaft auf, die sich auch konfrontiert mit Zahlen, Fakten und Tatsachen kaum befrieden lassen – wie z. B., dass von den mittlerweile über 82 Mio. Flüchtlingen – Tendenz steigend –<sup>6</sup>, mehr als die Hälfte ohnehin Binnenflüchtlinge sind

---

<sup>4</sup>Dieser Aufsatz geht auf einen Vortrag zurück, der auf der Tagung von Emanuel John und Nanina Marika Sturm zur „Kritik der Macht der öffentlichen Verwaltung“ am 6. März 2020 gehalten wurde, er hat aber auch andere flankierende Vorläufer, allen voran zwei weitere Aufsätze: Frauke A. Kurbacher, Die Freiheit des Fremden. Reflexionen zur Halt- und Bodenlosigkeit, in, Freiheit und Reflexion, flusser-studies, Heft 16 (2014) und dies., Zwischen ‚Verwurzelung‘ und ‚Bodenlosigkeit‘. Gedanken zu einer ‚Philosophie der Migration‘, in, Kulturwissenschaftliche Zeitschrift (KWZ), 2. Jg., Heft 1 (Berlin, de Gruyter, 2018), S. 21–34.

<sup>5</sup>Vgl. Vilém Flusser, Bodenlos. Eine philosophische Autobiographie, Düsseldorf/Bensheim 1992. Und siehe ders., Wohnung beziehen in der Heimatlosigkeit, in, Vilém Flusser, Die Freiheit des Migranten. Einsprüche gegen den Nationalismus, Hamburg 2013, S. 15–30, hier S. 30.

<sup>6</sup>Hierbei handelt es sich angesichts dauerhafter weltweiter Konfliktherde und zunehmender Umwelt-, Klimakatastrophen und Ungleichverhältnissen um einen erwartbaren, wenn nicht gar regelrecht absehbaren Verlauf.

(ca. 48 Mio.), fünf der Hauptaufnahmeländer nicht, wie vermutet, im globalen Norden, sondern im globalen Süden liegen und nur 4 % der ca. 35 Mio. Flüchtlinge weltweit in Europa anlanden.<sup>7</sup>

Diesseits und jenseits dieser Zahlen, die im Sinne einer Aufklärung und Versachlichung des Diskurses dringend genannt sein müssen, geht es jedoch jeweils immer um einzelne Schicksale, denen die Kategorisierungen von sogenannten politischen, Wirtschafts-, Klima- oder Kriegsflüchtlingen ohnehin nicht gerecht werden. Immer geht es um einzelne Existenzen, über die an Tischen, nicht nur den politischen, befunden wird, sondern insbesondere auch an denen der Bürokratie, der Verwaltung.<sup>8</sup> Hier liegt ein Macht- und unter Umständen auch Gewaltpotential, das der steten Reflexion und im Sinne der Verantwortung auch der steten Kritik bedarf.

Menschenwürde gilt als Zentrum unseres gesellschaftlichen wie persönlichen Selbstbegriffens und auch als integraler, konstitutiver Bestandteil des Verwaltungshandelns, das mit dem Diensteid besiegelt und letztlich mit jedem Verwaltungsakt auf's Neue untermauert werden sollte. Und doch scheinen wir genau diese menschenwürdige Basis, die überdies mit der Ratifizierung der Menschenrechte juristische Dimensionen gewonnen hat und gleichermaßen durch die Grundrechte eine Säule unserer freiheitlichen, demokratischen Verfassung darstellt, angesichts der Flüchtlingsfrage plötzlich – im eigenen Land wie im internationalen Kontext – selbst infrage zu stellen, wie es vor allem die gegenwärtigen Problematiken, etwa die europäischen Flüchtlingslager oder die Seenotrettung in Europa, in bedenklicher Weise vor Augen führen.

Migration erscheint uns aus vielfältigen Gründen als Aufgabe und mit ihr stellen sich viele Fragen. Unter anderem die, ob Europa und gerade Deutschland angesichts der eigenen Geschichte nicht auch eine historische Verantwortung habe. Wenig bekannt ist z. B., dass in den 30er und 40er Jahren des vergangenen Jahrhunderts Syrien viele europäische Flüchtlinge aufnahm. Bildzeugnisse aus jenen Jahren haben eine erschreckende Ähnlichkeit mit den Fotos, die gegen-

---

<sup>7</sup>Die Angaben beziehen sich auf die offiziellen zum Jahresende 2020 erhobenen Zahlen des UNHCR (UNO), zuletzt abgerufen am 10.08.2021. U. a. durch den Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine hat sich die Zahl gegenwärtig auf über 100 Millionen Flüchtlinge weltweit erhöht, ca. 50,8 Mio. davon sind Binnenflüchtlinge und ca. 42 % der Flüchtlinge insgesamt sind Kinder. Und erst seitdem zählt auch Deutschland mit unter die fünf größten Aufnahmeländer. Die Angaben beziehen sich auf von der UNO veröffentlichte Zahlen, zuletzt aufgerufen am 25.09.2022.

<sup>8</sup>Zur Frage einer „Migrationsethik“ in und für Verwaltungen siehe auch die Veröffentlichungen von Tobias Trappe, „Verletzlichkeit und Verantwortung. Grundzüge einer Ethik der Migrationsverwaltung“, in, Philosophie des Migrationsrechts, hrsg. v. Frederik von Harbou u. Jekaterina Markov, 2020, 409–434, aber insbesondere auch seinen Beitrag in diesem Band.

wärtig umgekehrt syrische Flüchtlinge auf ihrem gefährlichen Weg nach Europa zeigen.<sup>9</sup> Spätestens diese Umkehrung der Verhältnisse – einst bedürftige Europäer im Umfeld des Zweiten Weltkrieges auf ihrer Flucht nach Syrien und nun bedürftige Flüchtlinge aus Syrien, Afghanistan und anderen Ländern heute auf ihren durchweg prekären Routen nach Europa – könnte zum Nachdenken veranlassen. Führt doch die Wiederkehr wie Kontingenz von Ereignissen und Umständen einmal mehr menschliche Verletzlichkeit vor Augen, die an keiner Grenze halt macht, aber grundsätzlich jeden ereilen kann, ja selbst immerzu zu den eigenen Grundbedingungen zählt.

Kurzum: Migration ist ein existentielles Geschehen. Und sie hat Gründe. Die meisten von ihnen sind selbst da, wo wir sie vordergründig als klimatisch oder wirtschaftlich benennen, letztlich politisch bedingt, denn das Klima ändert sich durch unsere Technologien und unseren Lebenswandel, die wirtschaftliche Situation weist ein sogenanntes Nord-Südgefälle auf – und vom philosophischen und auch vom ethischen Standpunkt aus muss gefragt werden, mit welchem Recht man irgendeinem Menschen auf der Welt verwehren sollte, sich ein besseres Leben zu wünschen und sich für diese Verbesserung – übrigens das alte Wort für Aufklärung – einzusetzen. Nicht nur, aber allein schon auf diese Weise scheint der Migrant etwas zu spiegeln, – nämlich uns. Die politischen Gründe, durch die jemand Migrant oder Flüchtling wird, sind – wie weit auch immer von uns entfernt – nicht unabhängig von uns. Und gleichzeitig scheinen wir über der Etikettierung als ‚Migrant‘ und ‚Flüchtling‘ gleichsam zu vergessen, dass es sich dabei um Menschen handelt, so als würde sich die Bezeichnung vor alles Individuierte und Personale schieben, warum viele Kommunen, um genau dies ins Bewusstsein zu heben, dazu übergegangen sind, lieber von „geflüchteten Menschen“ zu sprechen.<sup>10</sup>

Während in der Philosophie zum Teil durchaus schätzenswerte Personen letztlich nurmehr vorrechnen, wie wenig sich Europa Migranten leisten könne, reagiert Burkhard Liebsch differenzierter auf Fragen der Migration. In seinem Buch: *Europäische Ungastlichkeit und ‚identitäre Vorstellungen‘* stellt er so unumwunden wie treffend klar:

---

<sup>9</sup>Für diesen Hinweis möchte ich Moritz Riemann herzlich danken. Siehe für die historischen Bilder: <http://anohq.com/striking-photos-wwii-refugees-escaping-safety-syria/> und für aktuelle Bilder etwa unter: Reuters.

<sup>10</sup>Die Psychoanalytikerin und Psychotraumatologin Luise Reddemann gibt in ihrem Buch „Geflüchtete würdeorientiert begleiten. Ethische und psychosoziale Annäherungen“, Göttingen 2020, wie der Titel es besagt, eine Reihe von an Würde orientierten, verfolgungswerten Überlegungen und Praxisempfehlungen im Sinne einer angewandten Ethik.

„Jede(r) existiert sozial und politisch nur als von Anderen so oder so Aufgenommene(r) – und kann als solche(r) grundsätzlich jederzeit vertrieben und in die Flucht geschlagen werden.“<sup>11</sup>

Letzteres gilt zwar nicht exklusiv für Europa, bekommt aber vor diesem Kontinent in seiner eigenen Geschichtlichkeit eine besondere Brisanz, denn:

„Für ein Europa, das den Anspruch erhebt, sich nicht-ignorant zu seiner eigenen Gewaltgeschichte zu verhalten, kann die Frage nur lauten, *wie* (nicht ob) die fragliche ‚Offenheit‘ seines Verhaltens zum Fremden (der jeder auch sich selbst ist) praktisch Gestalt annehmen soll.“<sup>12</sup>

Es handelt sich um eine Frage „gelebter Europäität“.<sup>13</sup> Ein Blick auf Philosophie als Migrationsphilosophie könnte die unübersehbare Präsenz des Themas ebenfalls sofort untermauern: Wie häufig wurden Denker und Denkerinnen nicht wegen ihrer Schriften und Gedanken verfolgt? So namhafte wie Descartes, Rousseau und Arendt finden sich unter ihnen. Aber unter Umständen greift Migration noch viel weiter und hat ein anthropologisches Ausmaß, von dem niemand ausgenommen ist. Mit einem Blick auf unsere Endlichkeit, Leiblichkeit und Verletzlichkeit betrachte ich in einem zweiten Schritt daher Migration als Bedingung menschlicher Existenz überhaupt.

#### Migration als *conditio humana*

Wenn die Bedingungen menschlichen Existierens und der je einzelnen Existenz bedacht werden, dann geht es in einem aufklärerischen Verständnis nicht nur um das, was uns begrenzt, denn jeder existiert nur begrenzt, sondern vornehmlich auch um das, was uns durch diese Begrenzungen ermöglicht wird.<sup>14</sup> Damit bezeichnet Migration begriffen als *conditio humana* eine Bedingung und gleichzeitig in einem aufklärerisch-emanzipatorischen Verständnis immer auch eine Möglichkeit, von der wir ausgehen. In gewisser Weise ist Migration selbst dieser aufklärerische Ausgang von etwas: unerträglichen Verhältnissen, menschenunwürdigen Politiken

<sup>11</sup> Siehe Burkhard Liebsch, *Europäische Ungastlichkeit und ‚identitäre‘ Vorstellungen. Fremdheit, Flucht und Heimatlosigkeit als Herausforderungen des Politischen*, Hamburg 2019, S. 12.

<sup>12</sup> Liebsch, *Ungastlichkeit*, S. 12 f.

<sup>13</sup> Liebsch, *Ungastlichkeit*, S. 12 f.

<sup>14</sup> Neben der grundsätzlichen Reflexion auf menschliche Endlichkeit, geht es hierbei durchaus immer auch um die Spezifität der Grenzen einer ebenso spezifischen Existenz.



**Abb. 1** Portalrelief von Wiligelmus am Dom zu Modena, Sündenfallszene, 1106–1110

und Staatsverfassungen, Krieg, Hunger, Umweltkatastrophen, Klimawandel, pervertierten, ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen oder ist schlicht und ergreifend Veränderung aus dem Wunsch heraus, das Leben – für die Seinen und sich – anders und besser zu leben.

Wenn wir auf die abendländisch-christlichen Anfänge schauen, dann steht – mit dem Aufklärer Kant gesprochen, genau am – „mutmaßlichen Anfang der Menschheitsgeschichte“<sup>15</sup> eine Vertreibung, und zwar eine, die es in sich hat. Denn diese Vertreibung ist nicht nur eine aus dem Paradies, sondern auch eine, die Leid, Scham und Mühsal nach sich zieht. Ein wundervolles und aufschlussreiches Relief, wie in Abb. 1 sichtbar, am Dom zu Modena zeigt dies. Es handelt sich um eine Paradiesfall-Szene mit einem sehr irdischen Adam im himmlischen Garten, bei dem sich noch im Begriff in den Apfel zu beißen, bereits der ganze kommende Schrecken abzuzeichnen scheint, ein Bissen, bei dem die Mundwinkel schon jetzt krampfen und der Blick schreckensgeweitet in eine ungewisse Zukunft starrt.

---

<sup>15</sup>Vgl. Immanuel Kant, *Mutmaßlicher Anfang der Menschengeschichte*, in: ders., *Schriften zur Anthropologie, Geschichtsphilosophie, Politik und Pädagogik 1*, hrsg. v. Wilhelm Weischedel, 14. Aufl., Frankfurt a. M. 2014, S. 84–102, hier bes. S. 86 f. und 101 f.

Was passiert bei diesem ersten Exodus? Ein immerwährendes Elysium ist nunmehr eingetauscht mit einer fragilen Endlichkeit, an die nicht nur mit dem Tod gemahnt ist, sondern auch mit der Vorläufigkeit unseres Aufenthalts auf der Welt. Die *peregrinatio*, als eine augustinische Ordensregel sollte genau daran erinnern. Als verordnete Heimatlosigkeit sah sie nicht nur die Wander- und Pilgerschaft faktisch vor, sondern erinnerte ebenso daran, dass wir alle nur temporäre Gäste auf dieser Welt sind.

Bei dieser frei gewählten Heimatlosigkeit geht es hier jedoch weniger um den religiösen als vielmehr den philosophischen Aspekt, der Heimaltlosigkeit und damit das Fremde konzeptionell und reflexiv als eine spezifische Haltung zur Welt verankert, die sich bewusst vom possessiven Denken abkehrt und auch eine Praxis in Form einer reflexiven Lebensführung anbietet, die Vorläufigkeit und Spannungen aushält.

Den Hintergrund dieser Überlegungen bildet die fehlende menschliche Permanenz, die zugleich ihre Verletzlichkeit ausmacht. So hat die Reflexion auf Fragilität eine lange Tradition als Reflexion auf die endliche Leiblichkeit im christlichen Abendland. Und damit verbinden sich Gedanken zur Selbstbescheidung und Selbstrelativierung, derer es offenbar im Kontext unserer selten gebremsten Möglichkeiten auch bedarf. Seine positive Wendung erfährt diese Konzeption des nur vorläufigen, temporären Gastes auf der Welt im Gedanken eines Kosmopolitismus‘ der Menschen, verstanden als eine potenzielle weltweite Sozialität, in der sich Menschen auf der Welt als ein *citoyen* in der Welt begreifen, weltläufig und mit Rechten wie mit Pflichten versehen. Dies eröffnet vom alten Konzept des Weltbürgers, des Kosmopoliten her geschaut einen Blick auf Menschen als potenzielle ‚Menschen von Welt‘– als Migranten überhaupt:

Denn als räumlich und zeitlich begrenzte und bewegte Gäste sollten wir nach Kant allesamt unter das ‚Gesetz der ‚Hospitalität‘‘ fallen,<sup>16</sup> einem Gesetz gegenseitiger Gastlichkeit.<sup>17</sup> Wir fallen aber nur darunter, wenn wir uns selbst in

---

<sup>16</sup>Siehe hierzu Kants dritten ‚Definitivartikel zum ewigen Frieden‘ in der gleichnamigen Schrift. Immanuel Kant, Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf, in: ders., Schriften zur Anthropologie, Geschichtsphilosophie, Politik und Pädagogik 1, hrsg. v. Wilhelm Weischedel, 14. Aufl., Frankfurt a. M. 2014, S. 191–251, hier S. 213–217.

<sup>17</sup>Kant spricht selbst von Wirtbarkeit und Wirtlichkeit, die ich hier zum besseren Verständnis als Gastlichkeit modernisiert habe. Dies darf jedoch nicht dazu verleiten, einen wichtigen Unterschied, den er macht, zu unterlaufen. Er trennt das Gesetz der Hospitalität als ein bloßes ‚Besuchsrecht‘ ausdrücklich vom weitaus anspruchs- und voraussetzungs-volleren Gesetz der Gastfreundschaft.

diesem Anspruch begreifen und ihn kein bloßes Lippenbekenntnis sein lassen. Solche Gastlichkeit stünde uns in unseren modernen, pluralen Gesellschaften gut an. Sie ist mit Bedacht nur eine Minimaethik, aber ein gelebtes Weltbürgertum. Angesichts einer begrenzten, wenn auch kugelrunden Erde, die wir allesamt miteinander ‚bewohnen‘, hält Kant hinsichtlich einer dauerhaften Befriedung der Welt ein „Weltbürgerrecht“, ein ‚Gesetz der Hospitalität‘ für unerlässlich, das heißt, jedem ein „Besuchsrecht“ einzuräumen, sofern er sich friedlich verhält und er darf nur abgewiesen werden, wenn ihm kein Schaden an Leib und Leben droht.<sup>18</sup> Kant setzt sehr realistisch ein Minimum als Basis. Die Grundeinstellung ist Offenheit und nicht Abweisung.

Er hofft damit auf einen Fortschritt, keinen technischen, sondern einen weltbürgerlichen in Zivilisierung und Humanität, bei dem, wenn diese Entwicklung fortschreitet, eine Rechtsverletzung an einer Stelle der Erde gleichsam an allen anderen gefühlt würde.<sup>19</sup> – Wir sind gegenwärtig weit entfernt davon. Doch nur mit einer solchen Perspektive und Erfahrung zumindest von partieller Weltbefriedung und wenigstens dem grundsätzlichen Streben danach, können überhaupt Bildung, Entwicklung und Verbesserung geschehen.

Als Bewohner dieser Erde, die nach Kant „gemeinschaftliche[r] Besitz[.]“ ist,<sup>20</sup> können wir uns dank ihrer Kugel­fläche – bis auf die unbewohnbaren Teile der Welt – prinzipiell überall auf ihr bewegen und durch die Kontingenz unserer Geburt, hätte auch niemand mehr Vorrecht als ein Anderer,<sup>21</sup> irgendwo auf der Welt zu sein.<sup>22</sup> Das Weltbürgerliche ist daher in diesem Sinne ein Appell an die Vorstellung, Welt miteinander zu teilen und ein vernünftiger Anspruch an sich selbst und Andere darauf, dies in einer friedfertigen und für Andere verträglichen Weise zu tun – und es sieht insofern jeden als potentiell „Nächsten“ an. Damit bricht Kant aber darüber hinausgehend zugleich den problematischen und unhaltbaren Kurzschluss zwischen Territorium und Identität auf.<sup>23</sup> Diesen Aspekt einer miteinander geteilten Welt betont insbesondere Hannah Arendt in ihrer Aus-

---

<sup>18</sup> Kant, Zum ewigen Frieden, S. 213 f.

<sup>19</sup> Vgl. Kant, Zum ewigen Frieden, S. 216.

<sup>20</sup> Kant, Zum ewigen Frieden, S. 214.

<sup>21</sup> Da es sich hier um einen philosophischen *terminus technicus* handelt, erfolgt die Großschreibung.

<sup>22</sup> Kant, Zum ewigen Frieden, S. 214.

<sup>23</sup> Es ist unter anderem wohl auch dieser Punkt, der Hannah Arendt so an Kants Exposition des Weltbürgerlichen interessiert und Niederschlag in ihrem Spätwerk findet.

deutung von Kants Weltbürgerentwurf.<sup>24</sup> Es handelt sich um einen Umstand, der greift, ganz gleich, ob wir wollen oder nicht, und allein daher Kants Appell an menschliche Vernünftigkeit plausibilisiert, denn da es sich um eine Gegebenheit handelt, an der wir nichts ändern können, stellt sich einmal mehr die Frage, wie wir *gut* auf dieser begrenzten, aber immerzu geteilten Welt miteinander umgehen wollen.

Was könnte es vor diesem Hintergrund heißen, Weltbürgerin respektive Weltbürger zu sein?

Die angesprochenen Ansätze einer ‚Philosophie der Migration‘ gehören zu Konzepten der Weltoffenheit. Als Weltbürger erheben wir auf mehr Anspruch, als bloß konkreter Zugehöriger eines Landes zu sein, als bloß unter ein bestimmtes positives Recht zu fallen, sondern darauf, dass wir als Menschen etwas angehören, was grundsätzlich immer mehr ist als das, worauf wir uns (z. B. durch Bestimmungen) verständigen können.

Der Gedanke ein anderes als ein besitzergreifendes Verhältnis zur Welt und dem mit ihr zur Verfügung stehenden Raum zu gewinnen, könnte eine mögliche und notwendige Selbstbescheidung sein. Und gleichzeitig wäre die Begrenztheit des Rechts zu reflektieren<sup>25</sup> und statt einer Verrechtlichung der Diskurse mehr auf den Selbstanspruch von Menschlichkeit, Humanität zu achten, unter dem wir uns selbst begreifen. Denn im Falle von Migration muss mehr als positives Recht

---

<sup>24</sup> Siehe Hannah Arendt, *Das Urteilen. Texte zu Kants Politischer Philosophie*, hrsg. und mit einem Essay von Ronald Beiner, aus dem Amerikanischen von Ursula Ludz, München 1998, besonders S. 98–103. Und zu Kants Weltbürgerentwurf und Arendts Lesart siehe auch Frauke A. Kurbacher, *Die Grenze der Grenze. Strukturreflexionen zum Verhältnis von Denktraditionen und Performativität in menschlichen Haltungen*, in: *Topographien der Grenze. Verortungen einer kulturellen, politischen und ästhetischen Kategorie*, hrsg. von Christoph Kleinschmidt und Christine Hewel. Würzburg 2011, S. 25–37. Und dies., *Zwischen Bedingung und Ermöglichungsgrund: Die Grenze? Philosophisch kritische Überlegungen zu einem grenzwertigen Phänomen*, in: *Grenzen. Annäherungen an einen transdisziplinären Gegenstand*, hrsg. von Barbara Kuhn und Ursula Winter, Würzburg 2019, S. 53–80.

<sup>25</sup> Grundsätzliche Begrenzungen des Rechts finden sich in bestimmten Spannungsverhältnissen. So steht das Recht etwa in seiner notwendigen Allgemeingültigkeit in potentieller Reibung zum konkreten Einzelfall. Gerade aber Philosophien des Anderen und Fremden haben deutlich gemacht, dass beidem – dem Anderen wie dem Fremden als solchem – Rechnung getragen werden muss. Selbst der große Vorzug des Rechts, seine potentiellen Einforderbarkeit, kann doch nie gänzlich den Umgang zwischen Menschen bestimmen und dies ist vermutlich auch gut so, weil derselbe letztlich auf Freiwilligkeit fußen muss und nicht allein auf dem, was erzwungen werden kann.

greifen. Es reicht nicht, dem menschenwürdigen Umgang nur rechtlich gerecht zu werden, er bedarf einer gelebten und verfochtenen Praxis, teilweise über das Recht hinaus oder ihm sogar entgegen, wie es gegenwärtige Lagen – allen voran wohl die verschiedenen Ereignisse um die Seenotrettung in Europa – deutlich ins allgemeine Bewusstsein heben.<sup>26</sup>

Der Migrationsphilosoph Vilém Flusser wehrt sich interessanter Weise zunächst sogar gegen den Weltbürgergedanken und dagegen, seinen Entwurf zum Migranten – anders als Kant – mit dem Gedanken des Weltbürgers und Kosmopoliten zu verknüpfen, weil es ihm bei der „Wurzellosigkeit“, die er als Würde des Menschen begreift, und der aus der „Heimatlosigkeit gewonnene[n] Freiheit“<sup>27</sup> um konkrete, tatsächlich übernommene Verantwortung für wirkliche Personen geht. Dies weist auf ein Moment, das es im Anschluss an Kant und Flusser zu bedenken und – wie schwierig dies auch sein mag – zu verbinden gilt. Im Sinne eines positiven Machtbegriffs als Wirksamkeit, ist es erforderlich, dass der Weltbürger-Gedanke Raum greift – und zwar weltweit. Dies wäre die Stoßrichtung der kantischen Gedanken. Wir sehen dies vielleicht besonders deutlich an unserem Anspruch auf weltweit geltende Standards von Menschenrechten und der ihnen unterliegenden Vorstellung von Menschenwürde. Doch Menschenwürde bedarf jederzeit einer gelebten Praxis, denn gleichzeitig – und dies beleuchtet die flussersche Intervention kritisch – kann diesen Ansprüchen allein rechtlich nicht ausreichend Rechnung getragen werden bzw. die rechtliche Lage kann – wie aktuell zum Beispiel in Europa – gegeben sein und bewirkt doch nichts oder wenig (wie im Fall der internationalen Flüchtlinge), wenn sie nicht auch von konkreten Personen konkret gelebt, umgesetzt und im besten Fall von umgebender Bevölkerung mitgetragen wird. Aber auch umgekehrt gilt, dass der Zuspruch und das bürgerschaftliche Engagement noch so hoch und groß sein und doch bis zum Erliegen durch Institutionen verhindert werden können. Der mit dem Weltbürgerlichen vermittelte Gedanke impliziert daher anspruchs-

---

<sup>26</sup>Auch Reddemann nennt die Seenotrettung und die Situation von Asylsuchenden und Migranten hierzulande und in Europa als gegenwärtige Fälle, an denen die konkrete Anforderung und Umsetzung von Menschenwürde und Menschenrechten greifbar wird, aber zugleich auch leider häufig deren politische Aussetzung. Es ist die Infragestellung oder die – gerade von Behörden auch gern aufgegriffene – Umdeutung von Situationen zu „Sachzwängen“, die die Erfüllung von einem würdeorientierten Vorgehen verunmöglichen würden, und die letztlich jedoch unter diesen rhetorischen Kaschierungen nichts anderes als gravierende Würdeverstöße bezeichnen. Vgl. Reddemann, Geflüchtete, S. 50, 65–67 u. S. 92.

<sup>27</sup>Siehe Flusser, Wohnung, S. 26 f.

voll nicht nur die Verzahnung von individueller und gemeinschaftlicher bis hin zur institutionellen Ebene, sondern erfordert notwendig auch eine vielfältig gelebte Praxis.<sup>28</sup> Vor diesem Hintergrund ist es mehr als kritisch zu betrachten, dass seit Jahren eine zunehmende Verrechtlichung verschiedener Diskurse zu beobachten ist, die jedoch – wie es besonders am Migrant-Diskurs aufbricht – einer nicht fixierten und auch nicht fixierbaren gesellschaftlichen Geschmeidigkeit im menschlichen Umgang miteinander bedürfen und nicht entbehren können. Dieser – mitunter sogar Ruf nach einer Verrechtlichung der Diskurse – ist und bleibt ein Problem für die Migrationsfrage, weil Recht und Ordnung hier nicht allein greifen, sondern zuweilen sogar Humanität und humanitäres Handeln verstellen können.<sup>29</sup> Die fehlende konstruktive Auseinandersetzung mit dem

---

<sup>28</sup> Nicht umsonst gemahnt daher auch die diskutierte Kapitänin Carola Rackete bereits im Titel ihres Buchs *Handeln statt hoffen* auf die Praxis. Siehe Carola Rackete, *Handeln statt hoffen. Aufruf an die letzte Generation*, München 2019.

<sup>29</sup> So scheint es auch gerade mit Blick auf die Exekutive nicht unerheblich, auf das ambivalente Potential aller Ordnung zu verweisen. Nach Helmuth Plessner und Bernhard Waldenfels sind wir als Menschen ordnungsbildende, ordnungsreflektierende und ordnungsübersteigende. Siehe hierzu auch Bernhard Waldenfels, *Ordnung im Zwielicht*, Frankfurt a. M. 1987. Bei Reddemann wird zudem auch auf die Gefahren einer Technisierung, einer Ökonomisierung hingewiesen – dahinter scheint sich – auch ganz ohne Gleichschaltung, eine solche zu vollziehen. Siehe Reddemann, *Geflüchtete*, besonders S. 105–107. Hierin zeigt sich möglicherweise der zwar menschliche, aber hochgradig problematische Wunsch, bar jeglicher Verantwortung in Fragen der Menschlichkeit zu bleiben und ein falsches Ordnungsverständnis, zunehmende Institutionalisierung und Bürokratisierung schieben sich dann vor das, was stattdessen angezeigt wäre: Verantwortungsübernahme. Doch Staaten, selbst demokratische, sind – anders als die Würde eines Menschen in ihrem Selbstzweck – nicht um ihrer selbst Willen da, sondern eben für die Menschen in ihrer je eigenen Würde. Die freiheitliche, rechtstaatliche Demokratie ist ‚nur‘ diejenige Staatsform, die hinsichtlich der Orientierung und Einhaltung von Menschenwürde und Menschenrechten in besonderer Verpflichtung steht und sich selbst sieht und dies mit gutem Grund, ist sie doch vom Volkswillen getragen und autorisiert. (Der Staatsgedanke beugt sich letztlich vor dem der Menschenwürde, selbst dann, wenn hier Ausnahmen die Regel bestätigen und zum Teil schon aus Staatsraison – wie z. B. in Entführungsfällen im sogenannten „Deutschen Herbst“ – dagegen gehandelt wurde.) Offenbar folgt das Ausweichen vor Verantwortung unter anderem einem tiefen menschlichen Wunsch, ohne solche Verantwortung zu sein. Doch Autonomie ist Verantwortung inhärent, sie zu meiden, führt letztlich unweigerlich in Heteronomie. Dieser häufig durch Verantwortungsdiffusion wohl überdeckten Art der Unmündigkeit – mit Kant gesprochen – darf aber eben durch Verrechtlichung, Verwissenschaftlichung und Verwirtschaftlichung nicht noch Vorschub geleistet werden, auch wenn Feigheit, Angst und Bequemlichkeit, die großen Hürden und Verhinderungen von Aufklärung, nach Kant, immer gerne

Fremden ist auch daher so problematisch einzuschätzen, weil der häufig mit ihr aufgerufene Diskurs der Normen und Werte und der Moralität genau vor den Menschenwürdeverfehlungen nicht schützt, vor denen Menschen jedoch gerade mit ihnen geschützt werden sollten. Hannah Arendt verweist im Versuch eines Nachvollzugs, wie es derart zügig in der NS-Zeit zu einem Umsturz aller bisherigen Moralität und Ordnung kommen konnte, auf die bittere Erkenntnis, dass es sich um eine „Neuordnung“ gehandelt habe: „Und diese Neuordnung war genau das, was das Wort besagte – sie war nicht nur auf grauenhafte Weise neu, sondern vor allem auch eine *Ordnung*“ [Hervorhebung von H. A.].<sup>30</sup> Auch gegenwärtige Denker und Denkerinnen sehen, die ebenso gegenwärtige neuerliche Verbreitung von rechtem Gedankengut gerade auch im Zusammenhang mit dem Diskurs des Fremden und Migranten und versuchen, durch würdeorientierte Überlegungen Gegenwehr zu leisten.<sup>31</sup> Die hier angesprochene Praxis einer Zwischenmenschlichkeit ist dabei durchaus als kritische gedacht, wie auch schon der kantische Entwurf zum Weltbürger die Grenze der Gefährdung zieht.

---

dagegenstehen. In diesem Zusammenhang ist auch eine Positionierung des früheren Bundespräsidenten Horst Köhler anlässlich eines Vortrags vor der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Tübingen im Jahr 2017 in ihrer kritischen Zeitdiagnostik so bemerkens- wie nachdenkenswert: „Ich glaube [...] fest, dass [...] die Schwachen geschützt werden müssen [...]. Und ich glaube, dass die Marktwirtschaft ein Ordnungsprinzip für die Wirtschaft ist, und nicht für alle menschlichen Lebensbereiche. Was Würde hat, das darf kein Preisschild haben. Wir müssen uns fragen, wie weit der globale Kapitalismus, wie wir ihn heute erleben, noch etwas damit zu tun hat. Seine inhärente Erbarmungslosigkeit gegenüber Verlierern, seine Schlitzohrigkeit gegenüber Regeln, seine Gleichgültigkeit gegenüber ökologischen Externalitäten, und seine ungeheure Fähigkeit, sich Dinge Untertan zu machen, die eigentlich keiner Marktlogik folgen sollten – davor haben Philosophen und Ökonomen, haben Kant [...] und viele andere durch die Geschichte hindurch gewarnt“. Siehe Horst Köhler, Braucht die Weltwirtschaft eine neue Vision, Vortrag anlässlich des 200-jährigen Bestehens der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Tübingen, 4.5.2017 in Tübingen, letzter Zugriff am 1. Februar 2021 unter <https://www.horstkoehler.de/wp-content/2017/05/Braucht-die-Weltwirtschaft-eine-neue-Vision-Horst-Kdes-frueheren-Bundespraesidenten-Horst-Koehler%C3%BC6hler-2017-1.pdf>, S. 12.

<sup>30</sup> Siehe Hannah Arendt, Was heißt persönliche Verantwortung in einer Diktatur?, übersetzt von Eike Geisel, hrsg. und mit einem Essay von Marie Luise Knott, München 2018, S. 42.

<sup>31</sup> Siehe z. B. die eingangs zitierten Passagen von Liebsch oder auch Überlegungen von Reddemann, Geflüchtete, S. 122.

Auch nach Bernhard Waldenfels muss das Phänomen des Fremden,<sup>32</sup> das damit zugleich immer angesprochen ist, in seiner Vielfalt von Verlockung, Bereicherung bis Beängstigung und seiner damit angezeigten grundgegebenen Ambivalenz ernst genommen werden.<sup>33</sup> Weltoffenheit darf so wenig wie Demokratie blind sein, um eben offen und demokratisch bleiben zu können. Und dennoch muss zugleich immer mitbedacht werden, dass der Diskurs selbst Grenzen und mit ihnen Mechanismen der In- und Exklusion produziert.<sup>34</sup> Es ist vielleicht auch hier der Gedanke des bloß Temporären, Vorläufigen, der gleichsam an die Notwendigkeit steter kritischer Reflexion und Überprüfung erinnern kann. Es gehört zum Radius des Phänomens des Fremden unter Umständen nicht, sogar nie ganz gegriffen, verstanden, erkannt zu werden, entsprechend braucht es eine Fähigkeit ihm gegenüber, das Unverfügbare anzuerkennen, auszuhalten und mit ihm umzugehen. Existentiell bedeutet dies freilich noch weit mehr.

„Wohnung beziehen in der Heimatlosigkeit“ ist der sprechende Titel eines Aufsatzes von Vilém Flusser, der zusammen mit Kants Überlegungen zur Weltbürgerlichkeit genau an diese jüdisch-christliche Tradition der Welt als bloß temporärer Heimstatt für den Menschen anschließt, die Menschen gerade in jener Position verdeutlicht, vor deren Hintergrund alle Fragen der Migration zu überlegen sind, nämlich selbst letztlich nichts anderes als ein Gast auf dieser Welt zu sein.<sup>35</sup> Diese Überlegungen gehören zur Kritik am Konzept der Heimat, das als zu kritisierendes für Flusser eng mit seinem positiven Entwurf zur Migration verknüpft ist. Für Flusser verbindet sich mit Migration die Hoffnung auf eine

---

<sup>32</sup> Siehe hierzu Waldenfels, Grundmotive, besonders das einleitende Kapitel „Facetten des Fremden“.

<sup>33</sup> An dieser Stelle möchte ich Christoph Giersch herzlich für Gespräche über die schwierigen Punkte der Offenheit, über die Ängste gegenüber dem Fremden und die zum Teil gegebenen Gefährdungen danken.

<sup>34</sup> Auf vielfältige Weise verknüpft sich der Migrations- mit dem Grenzdiskurs. Siehe hierzu auch die Gedanken von Andreas Hetzel im Anschluss an Michel Foucault: „Das Dispositiv der Grenze kontrolliert nicht einfach nur Subjekte und ihre Praktiken, sondern bringt Subjekte hervor, weist ihnen einen Ort innerhalb einer bestimmten realen wie symbolischen Ordnung zu. Die Grenze produziert vor allem Zugehörigkeit und Ausschluss, ein *Wir* und damit zugleich diejenigen, denen der Zugang zu diesem *Wir* verwehrt bleibt“ [Hervorhebungen im Original]. Vgl. die Ausführungen in, Postdemokratie und die Verleugnung des Politischen, hrsg. v. Andreas Hetzel und Gerhard Unterthurner, Baden-Baden 2016, S. 11 f.

<sup>35</sup> Flusser, Wohnung, S. 15–30.

positive Vorurteilkritik und damit auf eine eigene emanzipatorische Freiheit; der Migrant, der uns den Spiegel vorhält, um schließlich gemeinsam mit uns etwas Neues, Besseres, Schöneres aufzubauen. Und dies ist das Sprungbrett für den Ausblick:

Bodenlos – der etwas andere Heimatdiskurs oder: Von der Freiheit des Migranten und unserer Demokratien

Flusser führt beeindruckend die erosionsartige Wirkung von Migrationserfahrungen vor, wenn er sie als ‚bodenlos‘ beschreibt. Dies bedeutet nicht nur den faktischen Verlust alles Vertrauten, aller Verbindungen und Verbindlichkeiten, sondern auch die gravierende Erschütterung im eigenen Innern, die letztlich Inhalte wie Struktur des eigenen Denkens erfasst.<sup>36</sup> Es ist nicht nur ein Zusammenbrechen der äußeren Welt, sondern auch der Umstand, sich in sich selbst nicht mehr auszukennen. Sie ist für ihn die kennzeichnende, basale Migrationserfahrung und zugleich eine, von der er eine existentielle Brücke zu allen anderen schlägt, auch denjenigen, die praktisch nie migrierten. Jeder kenne Bodenlosigkeit.<sup>37</sup>

In Flussers Beschreibung tritt die Wirkmächtigkeit der Migrationserfahrung deutlich zutage. Es wird spürbar, dass besonders der Zweite Weltkrieg nicht nur die jüdische Bevölkerung zum Exodus genötigt, sondern das ganze Weltgefüge aus den Fugen und in Bewegung gebracht hat – und zwar in einem Ausmaß, von dem er den Anbruch eines neuen Menschenzeitalters vermeint, in dem der Migrant keinen Sonderstatus hat, weder ein Einzelphänomen ist, noch einen Notfall darstellt, sondern zu einem „Vorboden der Zukunft“ avanciert.<sup>38</sup> Diese zukunfts-gewandt-positive Lesart Flussers des Migranten ist eng mit seiner kritischen Analyse des Heimatgedankens verknüpft.<sup>39</sup> Doch ich möchte die Heimatkritik – aus gegebenem Anlass und aus verwaltungsethischem Gespür und Bedarf an dieser Stelle einem anderen überlassen, der nicht fliehen musste, und

---

<sup>36</sup>Auch bei Hannah Arendt findet sich der Gedanke besonders in der Hervorhebung der von ihr präferierten geistigen Tätigkeit des Urteilens. Für die Arbeit der Urteilskraft ist ihr der Verlust von Tradition und Maßstäben geradezu Voraussetzung. Wie sehr diese Ansätze Anlass dazu geben, das Denken selbst als ‚grundloses‘, als eines „ohne Geländer“ aufzufassen, bedenke ich z. B. in „Philosophie der Migration“, bes. S. 22 u. 26.

<sup>37</sup>Vgl. Flusser, Bodenlos, hier bes. S. 11.

<sup>38</sup>Siehe Flusser, Wohnung, S. 30.

<sup>39</sup>Siehe hierzu eingehend Kurbacher, Philosophie der Migration, bes. S. 27 f.

vor seiner freiwilligen Emigration nach England Teil des Systems war: Sebastian Haffner.

Der ‚konservativ‘ veranlagte junge Haffner beschreibt in einem autobiographischen Bericht die Zeit zwischen 1914 bis 1933, in der sich das anbahnende Desaster allenfalls „in Umrissen“ abzeichnet und wo er bis zu seiner Emigration 1938 die Nazi-Herrschaft aushält.

Er bietet aus Liebschs Sicht „einen sensiblen Einblick in geschichtliche Umstände“, denen er

„keineswegs zum Opfer fallen musste, da er persönlich nicht zu den Verfolgten gehörte. Dennoch: Als Zeuge der Transformation der bürgerlichen Welt, in der er aufgewachsen war, in eine terroristische Kameraderie [...] – sieht er [buchstäblich] vor seinen Augen die zuvor unbefragt für verlässlich gehaltenen institutionellen Grundstrukturen einer solchen Welt zerfallen“.<sup>40</sup>

Und Liebsch beobachtet und kommentiert weiter:

„Wenige Indizien genügen dem angehenden Juristen im Berliner Kammergericht, um zu realisieren, wie um ihn herum, *aber auch durch ihn und in ihm selbst*,<sup>41</sup> eine ganze Welt zusammenbricht, was er, wie er zu spät merkt, für schlechterdings ‚unmöglich‘ gehalten hatte“.<sup>42</sup>

Haffner selbst fasst dies so:

„Eine braune Uniform [kam] auf mich zu und machte Front vor mir: ‚Sind Sie arisch?‘ Ehe ich mich besinnen konnte, hatte ich geantwortet: ‚Ja.‘ [...] Welche Schande, damit zu erkaufen, daß ich hier hinter meinem Aktenstück in Frieden gelassen würde! [...] Als ich das Kammergericht verließ, stand es grau, kühl und gelassen da wie immer [...]. Man sah ihm keineswegs an, daß es soeben als Institution zusammengebrochen war.“<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup>Liebsch, Ungastlichkeit, S. 56.

<sup>41</sup>Hervorhebung von der Autorin.

<sup>42</sup>Liebsch, Ungastlichkeit, S. 56.

<sup>43</sup>Sebastian Haffner, Geschichte eines Deutschen. Erinnerungen 1914–1933, München 2002, S. 149 u. S. 127.

Und Liebsch folgert treffend: „[A]ls Einrichtung der Dritten Gewalt, die unabhängig zu sein hätte, war sie bereits erledigt“.<sup>44</sup> Haffner bringt dann das Ungeheuerliche und doch Reale in seiner kritischen Selbstanalyse, in der auch das Stichwort fällt, auf dem Punkt: „Ich fühlte [...], daß der Geist, der darin geherrscht hatte, immer spurloser entwich, und ich hatte ein fröstelndes Gefühl von Heimatlosigkeit“.<sup>45</sup> Was Haffner hier beschreibt ist eine Heimatlosigkeit, die nicht in üblicher, wenn auch da zu Unrecht gewählter Weise, gleichsam wie von ‚außen‘, durch Fremdes übergestülpt wird, sondern sie entsteht letztlich aus den ‚eigenen Reihen‘, sie ist das bestürzende Ergebnis politischer Entfremdung, die selbst mitvollzogen wurde und im Grunde den Geist des Politischen untergräbt, unterhöhlt, aufhebt, weil sie letztlich gemeinschaftszersetzend wirkt. Aktuelle politische Ereignisse führen dies, eine politische Entfremdung, derzeit erschreckend vor Augen: der Angriff auf den Reichstag in Berlin im Herbst 2020 und die Stürmung des Capitols, des ‚Parlamentssitz‘ in Washington am 6. Januar 2021 im Zuge der Vorkommnisse um den Präsidentenwechsel in den USA durch einen aufgebrachtsten Mob, aber auch die gegenwärtigen Straßenkrawalle in den Niederlanden durch eine schon seit Jahren rechtspopulistisch aufgeheizte vorwiegend jüngere Bevölkerung.<sup>46</sup> Auch sie alle erzeugen ein beklemmendes Gefühl politischer Heimatlosigkeit, weil sie sich jenseits demokratisch, freiheitlicher Grundrechte bewegen und allein destruktive Wirkung entfalten und gleichzeitig die beunruhigende und irritierende Frage zu stellen scheinen, was man selbst unter Umständen dafür oder nicht dagegen getan hat, das so etwas geschieht, so etwas in Demokratien möglich wird.

Zum gegenwärtigen identitären Diskurs, den allzu rechte Kräfte in diesem Land führen, gehört auch das Schüren einer Angst vor sogenannter ‚Überfremdung‘. Solch eine Annahme untergräbt nicht nur, dass das Fremde Anteil an uns selbst hat, wir uns selbst auch (immer wieder) Fremde sind, sondern vertauscht ebenso mutwillig Verhältnisse. Philosophisch ist Identität immer nur als fragile und gebrochene denkbar. Wir haben ein reflexives Verhältnis zu uns, das Differenz und Urteilskraft impliziert. Doch handelt es sich dabei keineswegs um eine psychische Störung, sondern um die zerbrechliche Grundkonstitution

---

<sup>44</sup>Liebsch, Ungastlichkeit, S. 56 f.

<sup>45</sup>Haffner, Geschichte, S. 190.

<sup>46</sup>Rechtspopulismus ist jedoch keineswegs nur ein Phänomen jüngerer Generationen, die zuvor genannten Beispiele belegen dies offenkundig.

eines jeden Selbst als solchem.<sup>47</sup> Wir alle fallen nicht einfach mit uns (identisch) in eins. Identität ist immer ein kritisches, lebendiges, fragiles Prozedere, kein zementierter Zustand und schon gar nicht zu verwechseln mit jenem Kurzschluss aus Identität und Herkunft, der als „Blut- und Boden-Ideologie“ bereits lange bevor der Gedanke der „Nation“ geboren und spätere Abgründe des Ideologischen damit entworfen waren, eine Steilvorlage für kriegerische Auseinandersetzungen bot, die mit den Gräueln des Nationalsozialismus<sup>4</sup> jedoch in ihrer Destruktion überdeutlich wurden. Wer auf Basis dieser Anmaßung argumentiert, entwirft keine neuen Welten, sondern zerstört die Möglichkeit einer jeglichen.

Es ist entscheidend, einen aufklärerischen Diskurs über Migration zu führen, der gesellschaftliche Perspektiven entwirft und sich nicht in emotionaler oder/ und politischer Weise in Stimmungsmache ergeht. Und diesbezüglich ist die Geschichte der Migration hierzulande eine überaus problematische, weil seit rund 120 Jahren selbst mehrfach für Arbeit gezielt Angeworbene immer nur als Fremde angesehen und behandelt,<sup>48</sup> aber die eigenen Angewiesenen auf ihre Arbeitskraft dabei gerne übersehen wurden, und weil Verunsicherungen, wirtschaftliche Nöte und Zukunftssorgen sowie alle Fragen um die soziale Frage auch von sogenannten Volksparteien wiederholt in Debatten um Ausländer- und Migrationspolitik in Verschärfungen von Gesetzen mündeten, statt in konstruktiven Ansätzen und eigentlich erforderlichen innenpolitischen Änderungen. Das zuvor und bis heute noch und wieder kursierende Vorurteil im Sozialen bestehende Probleme allein auf ‚Fremde‘, Migranten oder Mitbürger

---

<sup>47</sup> Die von mir mit anderen Denkern und Denkerinnen geteilte Annahme einer grundgegebenen Verzahnung von Selbst und Fremdem ist weitreichend. Eine Verschränkung von Selbst und Fremden, die auf Basis einer bei Waldenfels ausgearbeiteten „diastatischen Erfahrung“ als einerseits so gegeben wie andererseits als unüberwindbare Kluft verstanden werden kann, ist konstitutiv und lässt ahnen, dass ein jeweiliger Umgang mit dem Fremden Resonanz und auch Rückwirkung für das eigene Selbst bedeutet. Dies wird von Reddemann implizit und Schellhammer explizit aufgegriffen und mündet konkret bei beiden in einen Aufruf zur Selbstsorge beziehungsweise zur Orientierung an Menschenwürde im Umgang mit dem Fremden. Dies ist jedoch mitnichten als Funktionalisierung misszuverstehen, wie Günter Dürig die Menschenwürdeverletzung, nach kantischen Vorgaben, juristisch gefasst hat, sondern gerade gemäß des Selbstzweckgedankens, der der Menschenwürde nach Kant innewohnt, als mitgegebene Reflexion und als ein vernünftiger Anspruch, dem es im Sinne der Menschenwürde gerecht zu werden gilt. Zur diastatischen Erfahrung siehe auch das gleichlautende Kapitel bei Bernhard Waldenfels, Grundmotive einer Phänomenologie des Fremden, Frankfurt a. M. 2006.

<sup>48</sup> Siehe hierzu auch Jochen Oltmer, Migration. Geschichte und Zukunft der Gegenwart, Darmstadt 2017.

anderer Herkunft und ihre Kindeskinde r zu Unrecht nach den alten, traurigen, und doch immer wieder greifenden Schemata des sogenannten ‚Sündenbocks‘ zu applizieren, wird jedoch auf diese Weise von amtierender Politik häufig eben nicht aufgeklärt, sondern mit Reaktionen wie verschärften Aktionen und Gesetzen noch bestätigt und damit ein ganzer Diskurs problematisch verschoben und verunklart.<sup>49</sup> Es handelt sich um eine Praxis, die nicht nur vor der eigenen Geschichte, sondern gerade unter den letztlich weltweit zu verzeichnenden ‚Rechtsrucken‘ problematischer denn je ist und die damit bezeugten Problemfelder per definitionem nicht klären kann, sondern nur weitere Problematiken wuchern lässt.<sup>50</sup>

Auch demokratische – und nicht erst verfassungswidrige – Parteien und Regierungen leisten so dem Vorurteil Vorschub, dass Migration „Problem Nr. 1“ sei (wie es selbst von hochrangigen Politikern bezeichnet wurde). Es handelt sich um einen verrückten Diskurs, den richtigzustellen mehr als ein Gebot der Stunde wäre. Politische Entfremdung erscheint nicht nur vor dieser Folie als die eigentliche gegenwärtige Heimatproblematik. Gastlichkeit in Deutschland bemisst sich daher – nicht nur für Liebsch, der zurecht darauf verweist – auch an der Aufgeschlossenheit gegenüber eigener politischer Entfremdung.<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup>Dies zeigt sich vielleicht besonders deutlich in den radikalen Übergriffen und Gewaltakten gegenüber Ausländern und Asylanten in der unmittelbaren Nachwendezeit in Rostock-Lichtenhagen und Solingen am Anfang der 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts, deren Hintergründe eher auf soziale Verunsicherungen und Zukunftsängste in der Bevölkerung und damit auf innenpolitische Problematiken weisen. Doch es folgen keine innenpolitischen Überlegungen und Maßnahmen, sondern die Politik reagiert kurz darauf mit einer strikten Verschärfung des Asylrechts.

<sup>50</sup>Und gleichzeitig sind die Integrationsbemühungen, im Sinne eines einladenden Gestus‘ in die eigene Kultur vermutlich immer noch zu gering. Hier fehlen Konzepte, die gerade jungen Menschen auch Lust darauf machen, an dieser Kultur zu partizipieren, sie zu pflegen, weiterzutragen und weiterzugeben. Dies gilt letztlich jedoch bedauerlicher Weise nicht nur für Menschen mit Migrationshintergrund, sondern scheint insgesamt ein staatliches Versäumnis in Bezug auf die Bildungspolitik, der die zunehmenden Ökonomisierungen ebenso wenig förderlich sind, wie dies in anderen Bereichen, in denen ebenfalls Sozialität im Vordergrund steht, ersichtlich wird.

<sup>51</sup>Vgl. zu diesem Gedanken: Liebsch, Ungastlichkeit, S. 57. Und die folgende Erfahrung sei genannt: Studierende der öffentlichen Verwaltung und der Polizei im Wintersemester 2019/20 daraufhin befragt, ob sie sich einen Umstand vorstellen könnten, unter dem sie sich nicht mehr an ihren Dienst gebunden sehen, gaben aus allen Veranstaltungen die Antwort, wenn die Politik noch mehr nach rechts rücken sollte. Ich vermute, dass solch eine Sorge vor zehn Jahren noch kein Gegenstand des Bedenkens – ja, vielleicht noch nicht einmal wieder vorstellbar gewesen wäre, aber sie ist es gegenwärtig – und leider nicht unbegründet – an vielen Stellen.

Flussers große, weitsichtige Perspektive trifft die heutige Situation gut: Wir müssen uns weltweit auf migrantische Bewegungen einstellen, sei es durch die zunehmenden Klima- und Naturkatastrophen, extreme Wetterlagen, sei es durch Epidemien oder wie seit eh und je durch wirtschaftliche Lagen, Unruhen, totalitäre Regime und Kriege.

Konkret geschaut hat die Migrationsabwehr angesichts des demographischen Wandels<sup>52</sup> in den westlichen Ländern geradezu etwas Kontraintuitives. Wir haben gute Gründe, uns in aufgeschlossenen Weisen mit Migration konstruktiv zu beschäftigen und dies erhöht sich noch mit einem Blick auf globale Geschehen. Denn von der Prekarität, die am Migranten bemerkt wird, ist auch jeder hierzulande mittlerweile weniger entfernt, sei es durch Spaltungen innerhalb der Gesellschaft, politische Aufweichungen von Positionen einerseits und Radikalisierungen andererseits, durch immer weiter klaffende Verhältnisse zwischen arm und reich, die letztlich einer Demokratie weder angemessen noch förderlich sind, oder auch ganz faktisch durch steigende Mietpreise,<sup>53</sup> die gegenwärtige durch ein Virus ausgelöste weltweite Krise und dergleichen mehr.

Hier scheint sich zu bewahrheiten, was Flusser diagnostiziert hat: Der Fremde bietet uns einen kritischen Reflex. Nun gilt es aber, nicht allein zu erschrecken, sondern mit Flussers Entwurf mutig und unerschrocken im Sinne der Vorurteils-kritik vorzugehen, um zusammen an einer gemeinsamen Zukunft und wenn möglich, auch Verbesserung zu arbeiten.

Die, die zu uns kommen, kommen in der Regel nicht in erster Linie wegen materieller Vorteile, sondern in der Hoffnung auf eine Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, die Freiheit verheißt, die des Migranten, der wir – nach Flusser, Kant, Arendt und vielen anderen – allesamt sind. Es ist die Freiheit des Migranten, die ohne die Freiheit des Andersdenkenden, ohne die Konfrontation mit dem Fremden, ohne die Pluralität als Konstituens alles Demokratischen nicht

---

<sup>52</sup>Der sich unter anderem etwa in einem zunehmenden Fachkräftemangel hierzulande niederschlägt.

<sup>53</sup>Die Mietpreispolitik ist an diesem Punkt ganz bewusst genannt, weil das Wohnen – so viel macht uns Flusser deutlich – für Migranten von unabdingbarer Bedeutung ist und daher auch innerhalb des Migrationsdiskurses ein zentrales Element, wie es gerade die Lagerproblematik ex negativo veranschaulicht. Auch Flussers lakonische Bemerkung: ‚ohne Heimat lässt sich leben, aber jeder muss wohnen‘, bekommt vor der Folie unserer derzeitigen Mietpreispolitik, die ganz eigene Binnenexklusionen provoziert, noch einmal eigenes Gewicht, verdeutlicht vor allem aber auch das existentielle Moment des Gaststatus‘ und Problematiken eines ökonomisierten Zeitalters. Vgl. Flusser, *Wohnung*, S. 27.

zu haben ist.<sup>54</sup> Was derzeit mit dem Diskurs um Migration und der Macht der Bürokratie und ihrer Verwaltungen, die je nur eine übertragene ist, auf dem Spiel steht, ist nichts Geringeres als die Dignität unserer rechtsstaatlichen Demokratien als freiheitlichen, dem Humanitären, der Menschenwürde und den Menschenrechten verpflichteten. Dabei ist die Frage und die Freiheit des Migranten aber immer eine existentielle, die als solche über alles Regel- und Ordnungswerk hinausgeht. Sie findet zwischen Personen statt. Es gilt nicht zuletzt – auch in Verwaltungen – diesem Umstand als Zwischenmenschlichkeit ohne Blauäugigkeit gerecht zu werden.

**Prof. Dr. Frauke A. Kurbacher** ist Professorin für Philosophie und lehrt Ethik, Interkulturelle Kompetenz und ethische Personalführung an der HSPV NRW in Münster. Zudem ist sie die Gründerin des „Internationalen interdisziplinären Arbeitskreises für Philosophie“, dessen Präsidentin sie seit 2021 ist. Ihre Forschungsschwerpunkte sind: Philosophie der Haltung, Sozialphilosophien der Freundschaft und Liebe, Urteilstheorie, Alterität und Alienität, Philosophie der Interpersonalität, Kosmopolitismus, Philosophie der Migration und Studien zu rechter Gewalt.

---

<sup>54</sup> Darum ist es durchaus zutreffend und vielversprechend, sich Gedanken um eine Form sozialer und emotionaler Kompetenz zu machen, die Barbara Schellhammer als „Fremdeheitsfähigkeit“ bezeichnet. Siehe Barbara Schellhammer, *Fremdeheitsfähig werden. Zur Bedeutung von Selbstsorge für den Umgang mit Fremdem*, Freiburg/München 2019. Schellhammers Ausführungen im Sinne der praktischen und angewandten Ethik weisen – wie auch die theoretischen und phänomenologischen von Waldenfels – darauf hin, dass das Fremde als solches angenommen werden muss – theoretisch wie praktisch –. Es ist das Fremde, das wir vielleicht nie gänzlich verstehen, das einen Spalt offen lässt – doch genauso verhält es sich eben auch mit unserem Selbst, wir können uns letztlich nie ganz durchdringen. Wie anmaßend, wenn auch menschlich, ist vor diesem Hintergrund das Verlangen, den Anderen und gar den Fremden erkennen zu wollen beziehungsweise zu bemängeln, es nicht zu können. Doch es lässt sich – und dies wäre der haltungsphilosophische Ansatz – je ein Umgang mit dem finden, was nicht gänzlich verstanden und begriffen ist, sowohl im Umgang mit sich selbst, im Umgang mit dem und den Anderen und sogar auch mit dem Fremden. Diese – mit Derrida gesprochen – „Unverfügbarkeit“, etwas, was sich per se all unseren Zugriffen entzieht, gibt zu denken. Zu diesen grundgegebenen Verschränkungen, Überlappungen, Verzahnungen des Fremden, Eigenen, Anderen und Welt – und damit auch von Individualität und Kollektivität – habe ich verschiedentlich aus einem intersubjektivitäts- und besonders interpersonalitätsphilosophischen Ansatz herausgearbeitet. Siehe insbesondere: Frauke A. Kurbacher, *Zwischen Personen. Eine Philosophie der Haltung*, Würzburg 2017, besonders Kap. III., 5, S. 500–503.

---

# **Arme Menschen und Migrant\*innen aus Sicht der öffentlichen Verwaltung**



---

# Umgang mit verletzlichen Menschen im Jobcenter

Kay Utermark

---

## Schlüsselwörter

Jobcenter · Arbeitsvermittlung · Beziehung von Leistungen · SGB II · Arbeitslosigkeit

---

## 1 Einleitung

Im Rahmen der Tagung „Kritik an der Macht der öffentlichen Verwaltung“ wurden sowohl wissenschaftliche Beiträge als auch Vorträge aus der Praxis angebracht. Es ging in diesem Zusammenhang immer um das Selbstverständnis der Verwaltung im Umgang mit benachteiligten Personenkreisen. Inhalt war die ethische Betrachtungsweise, die philosophische Herangehensweise sowie die praktische Erfahrung in diesem Bereich. Der praktische Beitrag „Umgang mit verletzlichen Menschen im Jobcenter“ soll das Erleben des Umgangs mit diesem Personenkreis im Alltag der Jobcenterarbeit beinhalten. Der Autor stützt sich dabei auf seine Beobachtungen im Tagesgeschäft, seine Gespräche mit zahlreichen Kund\*innen sowie auf Erfahrungen der Kolleginnen und Kollegen. Es handelt sich bei dem Beitrag weder um eine wissenschaftliche Ausarbeitung mit

---

K. Utermark (✉)

Jobcenter Dortmund, Dortmund, Deutschland

E-Mail: [kay.utermark@jobcenter-ge.de](mailto:kay.utermark@jobcenter-ge.de)

© Der/die Autor(en), exklusiv lizenziert an Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2023

N. M. Sturm und E. John (Hrsg.), *Ethik der Macht der öffentlichen Verwaltung*, Geschichte und Ethik der Polizei und öffentlichen Verwaltung, [https://doi.org/10.1007/978-3-658-38354-1\\_5](https://doi.org/10.1007/978-3-658-38354-1_5)

den entsprechenden Standards noch sind die Eindrücke repräsentativ. Vielmehr soll ein subjektiver Eindruck vermittelt werden, wie im Jobcenter Dortmund mit den Kund\*innen umgegangen wird und welches Selbstverständnis hierbei herrscht.

---

## **2      Betreute Personen im Jobcenter**

Die betreute Personengruppe im Jobcenter ist sehr heterogen. Hier finden sich verschiedene Altersgruppen zwischen 15 und 65, verschiedene Geschlechter, verschiedene kulturelle Hintergründe und Bildungsniveaus. Die Kund\*innen haben nur eines gemeinsam – nämlich die finanzielle Notlage. Der Grund für diese kann sehr unterschiedlich sein und auch der eigene Umgang mit dieser. Die handelnden Personen im Jobcenter benötigen aus diesem Grund viel Einfühlungsvermögen und Empathie, um den Kund\*innen gerecht zu werden. Wesentlich ist es, sich in die Kund\*innen hineinzusetzen und die Sichtweise der Kund\*innen anzunehmen und das Handeln danach auszurichten. Diversitätskompetenz sollte hierfür bei allen Mitarbeiter\*innen vorhanden sein.

Im Folgenden soll es um die Aufgaben des Jobcenters, die Kund\*innen in all ihren Facetten und das Zusammenspiel von beidem gehen.

---

## **3      Aufgabe der Jobcenters**

Die Aufgaben des Jobcenters sind im § 1 SGB II normiert:

- (1) Die Grundsicherung für Arbeitsuchende soll es Leistungsberechtigten ermöglichen, ein Leben zu führen, das der Würde des Menschen entspricht.
- (2) Die Grundsicherung für Arbeitsuchende soll die Eigenverantwortung von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten und Personen, die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft leben, stärken und dazu beitragen, dass sie ihren Lebensunterhalt unabhängig von der Grundsicherung aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten können. Sie soll erwerbsfähige Leistungsberechtigte bei der Aufnahme oder Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit unterstützen und den Lebensunterhalt sichern, soweit sie ihn nicht auf andere Weise bestreiten können. Die Gleichstellung von Männern und Frauen ist als durchgängiges Prinzip zu verfolgen. Die Leistungen der Grundsicherung sind insbesondere darauf auszurichten, dass

1. durch eine Erwerbstätigkeit Hilfebedürftigkeit vermieden oder beseitigt, die Dauer der Hilfebedürftigkeit verkürzt oder der Umfang der Hilfebedürftigkeit verringert wird,
  2. die Erwerbsfähigkeit einer leistungsberechtigten Person erhalten, verbessert oder wieder hergestellt wird,
  3. geschlechtsspezifischen Nachteilen von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten entgegengewirkt wird,
  4. die familienspezifischen Lebensverhältnisse von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, die Kinder erziehen oder pflegebedürftige Angehörige betreuen, berücksichtigt werden,
  5. behindertenspezifische Nachteile überwunden werden,
  6. Anreize zur Aufnahme und Ausübung einer Erwerbstätigkeit geschaffen und aufrechterhalten werden.
- (3) Die Grundsicherung für Arbeitsuchende umfasst Leistungen zur
1. Beratung,
  2. Beendigung oder Verringerung der Hilfebedürftigkeit insbesondere durch Eingliederung in Ausbildung oder Arbeit und
  3. Sicherung des Lebensunterhalts.

Bereits hier wird deutlich nach welchen Prinzipien und Grundsätzen mit den Kundinnen und Kunden umgegangen werden soll und welche Leistungen hierfür notwendig sind. Im Fokus steht hierbei sowohl im leistungsrechtlichen als auch im arbeitsvermittlerischen Bereich die Beratung. Wichtig bei dem Umgang mit den Kund\*innen des Jobcenters ist die absolute Transparenz. Um Vertrauen in die Arbeit der Kolleg\*innen zu bekommen, müssen die Kund\*innen verstehen was diese machen und den Grund der Entscheidung nachvollziehen können. Aufgrund der leider sehr komplexen Rechtslage ist die persönliche Beratung in vielen Fällen unerlässlich.

---

## 4 Leistungsgewährung

Für die Kund\*innen steht als erstes die Sicherung ihrer Existenz und somit das Erhalten der Geldleistungen im Fokus. Vorher ist ein Arbeiten an Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt meist schwierig. Die Existenzängste der Kundinnen und Kunden muss man ernst nehmen und Ihnen Hilfestellung bei der Beantragung von Leistungen nach dem SGB II anbieten. Aufgrund der vielen Formulare und der Komplexität der Unterlagen ist dies bereits bei der Antragsausgabe hilfreich, um die Kund\*innen in die Lage zu versetzen, die Antragsformulare voll-

ständig auszufüllen. Ferner kann man hier die Lebensumstände erfragen und die Kund\*innen zu allen möglichen Leistungen beraten. Beispielsweise dürfte den Kund\*innen nicht bewusst sein, dass sie eine Warmwasserbeihilfe bekommen können, wenn dies mittels Durchlauferhitzer, also durch Strom, erzeugt wird. Die umfassende Beratung erleichtert weiterhin eine schnelle Bearbeitung und damit eine schnelle Leistungsauszahlung an die bedürftigen Personen.

Im ganzen Prozess ist Transparenz gegenüber den Kund\*innen ausschlaggebend. Dies gilt sowohl bei der erstmaligen Leistungsbeantragung als auch bei allen weiteren Änderungen und Veränderungen in den Lebensumständen der Leistungsempfänger\*innen. Das Jobcenter Dortmund hat sich aus diesem Grund entschieden einen Leistungsservice mit Sachbearbeiter\*innen und Fachassistent\*innen aus dem Leistungsbereich zu installieren und die Beratung nicht weiter den sehr breit aufgestellten Eingangszonen zu überlassen. Die Kolleg\*innen aus diesem Bereich werden aufgeschult und finden ihren Ansatz entweder im unterstützenden Bereich der Arbeitsvermittlung, im Leistungsservice oder im Erstzugang der Kund\*innen im Kundenservice (Empfang).

Anschaulich kann man dies an dem Weg des Kunden durch das Jobcenter beschreiben: Die Kund\*innen melden sich telefonisch direkt im Jobcenter Dortmund und zwar bereits bei den zuständigen Mitarbeiter\*innen am richtigen Standort. Den Kund\*innen wurden Hotlinenummern bekannt gegeben, um direkt die zuständigen Personen kontaktieren zu können. Der Kundenservice – also die erste Anlaufstelle – beantwortet einfache Anliegen, wie zum Beispiel die Zusendung einer Kopie des Bewilligungsbescheides oder beantwortet einfache Fragen wie zum Beispiel ob die Leistungen bewilligt wurden. Komplexere Sachverhalte werden je nach Dringlichkeit direkt an den qualifizierten Leistungsservice verbunden oder für die Kolleg\*innen terminiert (telefonisch oder persönlich). Ziel ist es bei der qualifizierten Leistungsberatung den Kund\*innen umfassend zu informieren und sein Anliegen nach Möglichkeit abschließend zu bearbeiten. Damit wird dem Wunsch der Kund\*innen entsprochen an einer Stelle beraten zu werden, die auch über die Leistungsangelegenheit entscheiden kann und darf.

Es gibt besonders bedeutende Themen, bei denen immer ein Termin für die Kund\*innen vergeben wird.

Ich möchte das an einigen Beispielen erläutern.

## 1. Arbeitsaufnahme

Eine Arbeitsaufnahme sollte eigentlich ein positiver Wendepunkt im Leben unserer Kund\*innen sein und nicht zu (erneuten) Existenzängsten führen. In vielen Fällen führt dieses aber zu Überforderung und zu finanziellen Notlagen aufgrund eingestelltem Leistungsbezug ab Arbeitsaufnahme. Den Kund\*innen ist

nicht bewusst welche Leistungen sie noch beantragen können und wie sich das nun zufließende Einkommen auf ihre Lebenssituation auswirkt.

Damit sich die Kund\*innen voll auf die Arbeit konzentrieren können und ihre Energie hier einsetzen können, müssen die Kund\*innen, sobald von der Arbeitsaufnahme Kenntnis erlangt wird, kontaktiert werden und ihnen Hilfestellungen gegeben werden. Die Anrechnung des Einkommens muss erläutert werden und ggf. ein Überbrückungsdarlehen angeboten werden. Ferner sollte die hilfebedürftige Person, wenn das Einkommen zum Wegfall oder starken Verringerung des Leistungsanspruches führt, darauf hingewiesen werden, dass sie sich nun mehr eigenständig um das Zahlen der Miete, Nebenkosten und Strom möglichst mit einem Dauerauftrag kümmern muss, wenn bisher direkt vom Jobcenter an die Vertragspartner\*innen gezahlt wurde.

## 2. Umzug

Die Kund\*innen müssen aus unterschiedlichen Gründen manchmal umziehen zum Beispiel, wenn Familienzuwachs kommt oder eine Arbeit aufgenommen wird. Aufgrund des angespannten Wohnungsmarktes nicht nur in Dortmund benötigen die Kund\*innen relativ schnell eine Genehmigung zum Umzug. Aus diesem Grund soll ein kurzfristiger Termin vereinbart werden, bei dem diese, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen, ausgestellt wird. Ferner wird über weitere Unterstützungsmöglichkeiten wie darlehensweiser Gewährung einer Kautions, Renovierungskosten und Kosten für den Umzug (Umzugshelfer, Kosten für einen Transporter oder gegebenenfalls Kosten für ein Umzugsunternehmen) beraten und notwendige Antragsunterlagen ausgehändigt und erläutert. Um hier alle ihnen zustehende Beihilfen und Darlehen zu erhalten ist eine qualitativ hochwertige Aufklärung direkt bei der ersten Meldung des Umzugswunsches erforderlich. So unterstützt man die Kund\*innen optimal bei der Beziehung einer neuen Wohnung und klärt auch über mögliche Änderungen von Daueraufträgen etc. auf.

## 3. Darlehen

Unterschiedliche Rechnungen können von unseren Kund\*innen aufgrund fehlender Liquidität nicht beglichen werden wie beispielsweise Stromnachzahlungen. Die gewährten zinslosen Darlehen werden nach der Gewährung mit zehn Prozent des Regelsatzes aufgerechnet, sodass die Kund\*innen das Darlehen direkt beginnen zu tilgen. Allerdings fehlt wieder das Geld für Rücklagen z. B. für defekte Elektrogeräte was meist weitere Darlehen nach sich zieht. Die Gefahr der Überschuldung ist hier groß, sodass man bereits frühzeitig nicht nur notwendige Darlehen bewilligen sollte, sondern umfassend bezüglich der Darlehensgründe beraten und Auswege zeigen muss. Hierbei kann man vor-

handene Netzwerke im Haus oder in der Stadtgesellschaft nutzen, die man sich vorher erschlossen hat. Ein Zusammenarbeiten mit verschiedenen Organisationen schont eigene Ressourcen und enthält häufig eine qualitativ bessere Beratung, sodass sich die Kolleg\*innen im Jobcenter auf ihre Kernkompetenzen zurückziehen können.

Zunächst ist es Aufgabe der Kolleg\*innen in der Sachbearbeitung bei der Antragsausgabe darauf hinzuweisen, wie sich der Regelsatz zusammen setzt und hier Gelder für (Ersatz-) Anschaffungen vorgesehen sind. Somit wissen die Kund\*innen, dass sie im Rahmen der Möglichkeiten Rücklagen bilden müssen, um nicht in der Zukunft Schulden machen zu müssen. Als Beispiel kann man hier den Energiesparservice der Caritas in Dortmund nennen. Hier beraten speziell geschulte Mitarbeiter\*innen die Kund\*innen bezüglich ihres Stromnutzungsverhalten. Hierfür kommen sie auf Wunsch nach Hause und überprüfen auch die Haushaltsgeräte auf Energiespareffizienz. Ferner geben sie Tipps zum richtigen Lüften und andere sinnvolle Möglichkeiten Strom einzusparen. Dieses Angebot ist selbstverständlich freiwillig hilft aber den Kund\*innen nicht dauerhaft auf Stromdarlehen angewiesen zu sein.

Etlliche Kund\*innen kommen jedoch schon mit einer mehr oder weniger großen Schuldenbelastung in den Leistungsbezug. Diese Schulden können bei der Arbeitssuche gegebenenfalls lähmen, da die Kund\*innen keinen Ausweg aus dieser finanziell schwierigen Situation sehen. Hier gibt es gem. § 16a SGB II die Möglichkeit Unterstützung durch Sozialarbeiter\*innen anzubieten. In Dortmund haben wir als eines von wenigen Jobcentern das Glück, dass diese direkt vor Ort sitzen und somit für alle anderen Kolleg\*innen im Jobcenter direkt und persönlich ansprechbar sind und die Kund\*innen kurze Wege haben. Diese besprechen mit den Kund\*innen ob eine Überschuldung vorliegt und ob eine professionelle Schuldnerberatung gegebenenfalls mit einer Privatinsolvenz sinnvoll sein könnte. Die Sozialarbeiter\*innen arbeiten dabei mit Schuldnerberatungen zusammen, die bei Bedarf eingeschaltet werden, um die mögliche Privatinsolvenz oder die Umschuldung anzustoßen.

Wichtig ist, dass das Thema Überschuldung offen mit den Kund\*innen besprochen wird und auch die Gründe der Überschuldung beleuchtet werden, damit in Zukunft die Kund\*innen besser haushalten können. Der Energiesparservice wurde bereits genannt, aber es gibt auch Angebote zum Beispiel für Familien zu Kochkursen, um zu zeigen, wie man günstig aber doch gesund für die Familie kochen kann. Dies dient zum einen der Wirtschaftlichkeit des Haushaltsgeldes aber auch zur Vermeidung von beispielsweise Übergewicht bei Kindern. Dies basiert alles auf Freiwilligkeit, denn nur, wenn die Kund\*innen eine Veränderung herbeifügen wollen, haben diese Maßnahmen Erfolg. Den

Kolleg\*innen bleibt nur die Vorteilsübersetzung für ein zukünftig schuldenfreies Leben.

An den Beispielen kann man gut sehen, dass eine Beratung und/oder Unterstützung auch außerhalb der reinen Leistungsgewährung sinnvoll ist. Bei der Leistungsgewährung gibt es wenige Ermessensentscheidungen und oberste Prämisse ist die Rechtmäßigkeit der Entscheidungen. Nichtsdestotrotz kann man die (auch negativ) getroffenen Entscheidungen transparent erläutern. Für die Beratung im Allgemeinen gelten dabei verschiedene Grundsätze.

---

## 5 Beratungsgrundsätze

Im Beratungsprozess mit Kund\*innen des Jobcenters haben wir es mit ganz unterschiedlichen Personengruppen mit ganz unterschiedlichen Problemlagen zu tun. Allen gleich ist die finanzielle Notlage, in der sich die Kund\*innen befinden. Trotzdem gibt es Wünsche der Kund\*innen, wie man mit Ihnen umgehen sollte und wie eine gute Beratungssituation aussehen sollte

### 1. Beratungsatmosphäre

Die meisten Menschen, die den Weg ins Jobcenter antreten müssen, haben Angst oder zumindest Respekt vor einem Besuch bei der Arbeitsvermittlung oder der Leistungssachbearbeitung. Sie fühlen sich unterbewusst als Bittsteller\*innen und ausgeliefert. Diesem kann man von Beginn an entgegen wirken. Eine freundliche Begrüßung und die ernst gemeinte Frage nach dem Befinden lockert sofort die angespannte Stimmung. Ferner sollte das Büro schlicht aber doch einladend wirken. Pflanzen oder politisch neutrale Bilder an der Wand geben eine einladendere Atmosphäre als rein sterile weiße Wände. Ferner haben wir im Jobcenter Dortmund bewusst auf eine Kleiderordnung verzichtet, sodass die beratenden Kolleg\*innen nicht im Anzug oder Kostüm vor den Kund\*innen sitzen müssen. Natürlich muss die Kleidung angemessen sein, aber eine legerere Kleidung schafft zu den Kund\*innen auch Augenhöhe was für den Beratungsprozess elementar ist.

Während des Gesprächsverlaufes sollten die Kund\*innen das Gefühl haben, dass die Beratung auf Augenhöhe erfolgt. Sie müssen sich ernst genommen fühlen und Platz für ihre Gedanken und Sorgen haben. Es ist gerade im Leistungsbereich angebracht immer wieder zu fragen, ob die Ausführungen verstanden wurden oder ob noch Klärungsbedarf besteht. Aber auch in der Arbeitsvermittlung, zu der wir später noch kommen, ist es wichtig die Wünsche und Ideen der Kund\*innen aufzugreifen.

Es bietet sich an einfache Sprache zu verwenden und nicht mit Fremdwörtern und Fachvokabular aufzuwarten. Dies gilt auch für die im Alltag verwendeten Abkürzungen. Beispielsweise werden die Kund\*innen mit der Abkürzung EGV nichts anfangen können und neue Kunden selbst mit dem Begriff Eingliederungsvereinbarung. Man muss sich bei der Verwendung der Sprache immer in die Situation der Kund\*innen hineinversetzen und sein Sprachniveau diesbezüglich anpassen. Dies schafft Augenhöhe und vor allem kommt man so gemeinsam zu dem gewünschten Ziel. Notwendige Formalitäten wie die eben genannte Eingliederungsvereinbarung oder benötigte Formulare für die Leistungsgewährung sollten ausführlich erläutert werden und beim Ausfüllen Unterstützung angeboten werden.

## 2. Interkulturelle Kompetenz

Die Personengruppe, mit der man es im Jobcenter zu tun hat, ist sehr heterogen. Verschiedene Nationalitäten, unterschiedliche Glaubensrichtungen, unterschiedliche sexuelle Orientierungen, verschiedene Altersstrukturen und unterschiedliche Gesundheitszustände. Alle Kund\*innen sind individuell und dies sollte auch im Beratungsprozess Berücksichtigung finden. Hierfür werden die Mitarbeiter\*innen extra geschult, um die Personen, mit denen sie es zu tun haben und ihre Handlungsweisen besser zu verstehen. Auf die unterschiedlichen Unterstützungsmöglichkeiten soll später im Bereich Arbeitsvermittlung eingegangen werden. Zur interkulturellen Kompetenz gehört auch die unterschiedlichen kulturellen Besonderheiten zu akzeptieren und nicht eigene kulturelle Vorstellungen den Kund\*innen aufzwingen zu wollen. Beispielsweise ist das Tragen eines Kopftuches in der islamischen Glaubensrichtung verankert und von den Kolleg\*innen zu akzeptieren. Dies bedeutet jedoch nicht, dass man das Tragen und die gegebenenfalls damit verbundenen Nachteile auf dem Arbeitsmarkt nicht thematisieren darf. In vielen gesellschaftlichen Bereichen wie zum Beispiel dem Arbeitsmarkt gibt es leider immer noch Nachteile aufgrund von Vorurteilen. Am Erscheinungsbild lässt sich jedoch weder Kompetenzen noch Qualifikationen ablesen. Eine Ansprache sollte jedoch immer mit Respekt und Wertschätzung erfolgen.

Das Jobcenter Dortmund legt bei der Auswahl seiner Mitarbeiter\*innen ebenfalls einen großen Wert auf Diversität und beschäftigt Mitarbeiter\*innen unterschiedlicher Nationalitäten. Dies schafft gegenseitiges Verständnis und zeigt auch den Kund\*innen die Akzeptanz der Diversität.

## 3. Verständigung

Bei etlichen Kund\*innen hat man es mit Sprachproblematiken zu tun. Hier gibt es verschiedene Möglichkeiten, wie man sich doch verständlich machen kann.

Sollten gar keine Sprachkenntnisse bei den Kund\*innen vorhanden sein und auch von den Kund\*innen kein Dolmetscher mitgebracht werden können, so kann man auf eigene Dolmetscher zurückgreifen. Das Jobcenter arbeitet hier mit der gemeinnützigen Genossenschaft SprInt (Sprach- und Integrationsmittler) zusammen. Hier kann das Jobcenter Dortmund auf Dolmetscher\*innen zugreifen. Diese decken vor allem verschiedene gebräuchlichen Sprachen wie z. B. arabisch, rumänisch, bulgarisch oder türkisch ab, können aber auch bei weniger häufig im Jobcenter vorkommenden Sprachen unterstützen. Ferner hat die Bundesagentur für Arbeit eine Sprachhotline eingerichtet, an die man sich als Mitarbeiter\*in wenden kann, um eine telefonische Übersetzung zu erhalten. Letztlich hat das Jobcenter Dortmund bei den Mitarbeiter\*innen angefragt, wer welche Sprachen beherrscht und bereit ist bei im Gespräch auftretenden Verständigungsproblemen zu übersetzen. Ziel muss es immer sein, die Kund\*innen direkt zu unterstützen und nur in absoluten Ausnahmefällen einen neuen Termin mit Dolmetscher\*in zu vereinbaren.

Hilfreich sind auch Flyer in verschiedenen Sprachen, in denen die Kund\*innen die wichtigsten Dinge nochmal nachlesen können. Diese sind im Jobcenter Dortmund zu verschiedenen Themen vorrätig. Neue Flyer und Unterlagen werden darüber hinaus auf Verständlichkeit in einfacher Sprache überprüft. Die neue Homepage des Jobcenters Dortmund versucht diese Prinzipien ebenfalls aufzugreifen. Hier gibt es die Möglichkeit sich die Inhalte in andere Sprachen übersetzen zu lassen. Ferner werden Sachverhalte auch hier in einfacher Sprache erläutert. Letztlich soll hier durch Verwendung von geschlechtsneutralen Figuren dem Thema Diversität Rechnung getragen werden.

Um Sachverhalte zu erklären und zu verdeutlichen, bietet es sich darüber hinaus an, den Kund\*innen das eigene Handeln transparent zu machen. Hierfür kann man dem Kunden durch Drehen des Monitors zeigen welche Unterlagen in der elektronischen Akte vorhanden sind und welche Eingaben man in den Fachverfahren vorgenommen hat beziehungsweise vornimmt. Hierdurch schafft man Transparenz und Vertrauen.

---

## 6 Arbeitsvermittlung

Ein großer Aufgabenschwerpunkt ist die Integration der Kund\*innen in den Arbeitsmarkt. Oberstes Ziel muss es sein, den Kund\*innen ein selbstbestimmtes Leben ohne den Bezug von Transferleistungen zu ermöglichen. Hierbei benötigen die Kund\*innen die Unterstützung der Integrationsfachkräfte, um gemeinsam diesen Weg erfolgreich und nachhaltig bestreiten zu können.

Die Integrationsfachkräfte sind für alle Kund\*innen welche Arbeitslosengeld beziehen zuständig. Sie begleiten alle Kund\*innen auf dem Weg in ein selbstbestimmtes Leben und bieten Unterstützungsmöglichkeiten beispielsweise in Form von Maßnahmeangeboten oder Stellenangeboten an. Neben den oben bereits beschriebenen allgemeinen Beratungsgrundsätzen gelten hier noch weitere Aspekte:

- **Gemeinsame Planung**

Eine erfolgreiche Vermittlung in Arbeit kann nur gelingen, wenn die Kund\*innen auf dem Weg mitgenommen werden. Dies bedeutet, dass die Integrationsfachkraft zunächst die Wünsche und Ziele der Kund\*innen erfragen muss und von dort aus mit den Kund\*innen weiterarbeiten kann. Dies beinhaltet nicht nur die bisherigen Tätigkeiten, sondern auch Hobbies und Interessen. Die Integrationsfachkraft muss die Kund\*innen als Gesamtheit sehen und sie nicht auf ihre formalen Qualifikationen reduzieren. Wichtig ist hierbei auch den Kund\*innen die Möglichkeiten auf dem (Dortmunder-) Arbeitsmarkt zu skizzieren. Die Integrationsfachkräfte kennen die Firmen und Bereiche in denen Arbeitskräfte gesucht werden und welche Voraussetzungen hierfür notwendig sind. Es gilt dann gemeinsam mit den Kund\*innen die Wünsche und Interessen mit den lokalen Gegebenheiten zusammen zu bringen.

- **Stärkenorientierung**

Im Leben gucken viele auf die Dinge, die sie nicht haben oder nicht können. Man schaut auf die Schwächen und versucht diese auszumerzen und schafft es doch nie so ganz. Dabei ist es viel sinnvoller auf die Stärken zu schauen und diese gegebenenfalls noch weiter auszubauen.

Als Beispiel: In meiner Jugend war ich Leichtathlet und hatte hin und wieder „das Vergnügen“ an Mehrkämpfen teilnehmen zu dürfen. Ich war von Haus aus Mittel- und Langstreckenläufer und hatte hieran auch wirklich Spaß. Das Werfen egal mit welchem Gerät war für mich jedoch der Horror. Ich hätte jetzt die Trainingseinheiten mit der Kugel oder dem Speer verbringen können und mich eventuell etwas verbessert, hätte aber meine Stärken vernachlässigt. Insgesamt hätte mich dieses nicht besser gemacht und zu dem wäre ich nur noch frustriert zum Training gegangen und die Lust an dieser eigentlich schönen Sportart Leichtathletik wäre mir vergangen. Stattdessen kann man jedoch seine Stärken – hier das Laufen – weiter ausbauen und die Schwächen – das Werfen – nur im normalen Rahmen weiter versuchen zu verbessern. Die Motivation bleibt und insgesamt wird man dadurch besser und stagniert nicht.

In der Arbeit mit den Kund\*innen heißt dies, dass man nicht nur auf fehlende Schul- oder Berufsabschlüsse gucken sollte, sondern viel mehr auf die jeweiligen individuellen Stärken.

- **Hard Skills**

Hard Skills sind die Fachkompetenzen, die die Kund\*innen an nachweisbaren Qualifikationen mitbringen. Hierunter fallen natürlich sämtliche Abschlüsse, die durch Zeugnisse oder Zertifikate leicht nachgewiesen werden können; hierunter fallen aber auch alle Fertigkeiten die man sich entweder in der bereits vorhandenen Berufspraxis aber auch im privaten Umfeld angeeignet hat. Wenn beispielsweise Kund\*innen gerne und ausgiebig kochen, bringen sie bereits etliche Fähigkeiten wie z. B. Warenkunde oder professionelles Schneiden mit und können dieses als Küchenhilfe perfekt einsetzen. Ähnlich verhält es sich mit Kund\*innen, die zu Hause gerne Regale oder andere Gegenstände selber bauen.

Im ersten Schritt sollte man die Berufsabschlüsse mit den Kund\*innen thematisieren, denn der Abschluss alleine ist noch nicht aussagekräftig. Vielmehr sollte man erfragen, ob der erlernte Beruf noch ausgeübt werden kann und wann zuletzt in diesem gearbeitet wurde. Wenn man sich nur aufgrund der formellen Gegebenheiten ein Bild macht, verliert man schnell den Bezug zu den Kund\*innen und kommt dem Ziel Vermittlung in Arbeit nicht näher. Die Kund\*innen sollten mit ihren Wünschen immer mit einbezogen werden. Ein Pochen auf die im SGB II herrschenden Zumutbarkeitsregeln ist nur in den seltensten Fällen erfolgsversprechend. Vielmehr sollte man zuhören und in eine Vorteilsübersetzung einsteigen.

Im zweiten Schritt sollte man mit den Kund\*innen thematisieren welche Fertigkeiten sie unabhängig von Abschlüssen mitbringen. Bei zurückhaltenden Kund\*innen kann man auch raten bis zum nächsten Termin mit Familienangehörigen und/oder Freund\*innen zu reden und diese zu fragen, worin diese Stärken und Fertigkeiten sehen. Hier gibt es oft aufschlussreiche Ergebnisse.

Im dritten Schritt ist die Frage wie man die Fertigkeiten am sinnvollsten zum Einsatz bringen kann. Gibt es noch Qualifizierungsbedarfe bzw. Wünsche? Welche arbeitsmarktpolitischen Instrumente kann man sinnvoll einsetzen? Kann und möchte der Kunde/die Kundin sich (weiter) qualifizieren oder sind Maßnahmen die auf eine direkte Eingliederung abzielen sinnvoll? All dies sind Punkte, die gemeinsam mit den Kund\*innen erörtert und umgesetzt werden sollten. Auf andere Vermittlungshemmnisse außerhalb der Fertigkeiten gehe ich zu einem späteren Zeitpunkt ein.

- Soft Skills

In der heutigen Berufswelt werden Soft Skills immer wichtiger. Gerade im großen Sektor der Helfertätigkeiten sind sie teilweise entscheidender als schon erworbene Fachkenntnisse. Hier können die Kund\*innen des Jobcenters punkten, da ihnen meist Ausbildung oder langjährige Berufserfahrung fehlt.

Die wichtigste Eigenschaft für die Arbeitgeber\*innen ist die Motivation. Wenn die Kund\*innen arbeiten wollen und bereit sind, die Abläufe im Betrieb zu lernen dann sind die Arbeitgeber\*innen bereit Ressourcen in das Anlernen im Helferbereich zu stecken.

Gerade wenn Produktionsabläufe aufeinander abgestimmt sind, kommen den Tugenden Pünktlichkeit und Zuverlässigkeit große Bedeutung zu. Die Arbeitgeber\*innen legen großen Wert auf diese Werte und legen danach die Arbeitsschritte fest.

In der Arbeitswelt sind die Einzelkämpfer\*innen zunehmend eine aussterbende Art und es kommt mehr auf das Miteinander an. So können Stärken und Schwächen jedes Einzelnen zur Erreichung der Ziele eingebracht werden. Aus diesem Grund kommt es inzwischen auf die Teamfähigkeit jedes einzelnen an. Man muss sich in eine Gruppe einordnen können und andere mit seinen Fähigkeiten unterstützen wollen.

Sowohl die Hard als auch die Soft Skills geht es mit den Kund\*innen herauszuarbeiten, um den Integrationsprozess erfolgreich gestalten zu können. So gewinnen die Kund\*innen wieder Selbstvertrauen und sehen auch was sie alles können, anstatt nur auf die Vermittlungshemmnisse einzugehen. Dies bedeutet nicht, dass man diese völlig außer Acht lassen kann und soll, denn auch diese gehören zu den Kund\*innen und das Thematisieren und Bearbeiten ist für die meisten Menschen wichtig.

- Vermittlungshemmnisse

Ein mögliches Vermittlungshemmnis – nämlich die Schuldenproblematik – haben wir oben schon behandelt. Es gibt jedoch noch etliche weitere, die die Kund\*innen bei der Arbeitsaufnahme hemmen, die alleine schon deshalb mit den Kund\*innen thematisiert werden sollten.

- Gesundheitliche Einschränkungen

Für die Kund\*innen ist ihre Gesundheit bzw. sind die Beschwerden ein wichtiges Thema. Diese hemmen sie bei der Arbeitssuche und bestimmen teilweise ihr ganzes Leben. In den Beratungsgesprächen gehen die meisten Kund\*innen sehr offen mit diesen um. Die vorgebrachten Beschwerden sollte man als Integrationsfachkraft ernst nehmen und den Umgang hiermit hinterfragen. So ist es hilfreich

zu erfragen, ob die Kund\*innen sich in ärztlicher Behandlung befinden und hier Unterstützung erfahren. Einerseits kann man hier auf objektive Befunde zurückgreifen was gerade bei der Prüfung der Erwerbsfähigkeit wichtig ist und zum anderen zeigt dieses, dass die Kund\*innen aktiv an den Symptomen arbeiten.

Ferner sollte man erfragen was sich die Kund\*innen gesundheitlich an Tätigkeiten noch zutrauen. Dies ist einfacher zu beantworten bei Beschwerden im Bewegungsapparat als bei psychischen Krankheiten. Zur Unterstützung arbeitet das Jobcenter mit Ärzt\*innen der Agentur für Arbeit und des Gesundheitsamtes sowie einem Vertragsarzt zusammen. Diese sollen und können begutachten welche Tätigkeiten die Kund\*innen noch ausüben können, in welchem Umfang oder ob überhaupt eine Erwerbsfähigkeit von mindestens drei Stunden täglich vorliegt. Dies dient nicht nur dazu, zu überprüfen ob das Jobcenter als Leistungsträger zuständig ist, sondern vielmehr auch um die Kund\*innen gesundheitlich nicht zu überfordern, wenn sie selbst schwer oder gar nicht einschätzen können was sie noch im Stande sind psychisch und körperlich zu leisten. In diesen Fällen bietet sich nach festgestellter Erwerbsfähigkeit oder eigener Einschätzung der Kund\*innen auch an, eine Arbeitsgelegenheit zu besuchen, damit die Kund\*innen sich selber langsam und im geschützten Rahmen an die Arbeit herantasten können. Hier sehen die Kund\*innen, dass sie psychisch und physisch noch in der Lage sind zu arbeiten und etwas Sinnvolles zu tun. Die Stundenanzahl der Arbeit kann hier angepasst und je nach Gesundheitsgefühl auf bis zu sechs Stunden täglich gesteigert werden. Dies gibt den Kund\*innen zum einen Selbstvertrauen zurück und zum anderen berichten gerade ältere Kund\*innen, dass sie sich wieder gebraucht fühlen und ihnen damit ein gutes Gefühl gibt. Ein weiterer Vorteil für die Kund\*innen ist hierbei die anrechnungsfreie Aufwandsentschädigung von 1,50 € pro Stunde.

Da die Anzahl der Kund\*innen mit gesundheitlichen Einschränkungen stetig steigt, hat sich das Jobcenter Dortmund dazu entschlossen ein freiwilliges Angebot für diese Personengruppe zu schaffen. Im Gesundheitshaus des Jobcenters sollen Angebote der unterschiedlichen Träger verzahnt werden, um die Kund\*innen passend zu unterstützen. Hierzu wurde ein Netzwerk mit u. a. Krankenkassen, der Rentenversicherung aber auch dem Sozialamt aufgebaut. Die Kund\*innen sollen passgenaue Angebote, die vielfach existieren aber nicht so bekannt sind, erhalten und vor allem während dieser Zeit unterstützt werden. Die von den eben genannten Institutionen angefertigten ärztlichen Gutachten führen zumeist aus, was die Kund\*innen zur Besserung und/oder Stabilisierung des Gesundheitszustandes unternehmen müssen. Etliche Kund\*innen sind mit ihren gesundheitlichen Einschränkungen und den Maßnahmeangeboten jedoch überfordert und finden alleine die dafür notwendigen Unterstützungsangebote

wie z. B. Therapien nicht. Hier setzen die Gesundheitsberater\*innen an und geben die Hilfestellung und Beratung. Bei Bedarf werden die Kund\*innen zu den Netzwerkpartnern beispielsweise der Krankenkasse begleitet und erfahren dort die notwendige Unterstützung bei der Suche nach sinnvollen und geeigneten Maßnahmeangeboten wie zum Beispiel einer Therapieeinrichtung. Ziel ist es die (teilweise) Wiederherstellung der Arbeitsfähigkeit und somit die Wiedereingliederung ins Arbeitsleben zu schaffen. Aufgrund der Nähe der Gesundheitsberater\*innen zu den Kund\*innen entsteht ein Vertrauensverhältnis und diese fühlen sich ernst und wahrgenommen.

- Alter

Man dürfte meinen, dass im 21. Jahrhundert das Alter bei der Bewerberauswahl keine Rolle mehr spielt, allerdings ist das Thema Diversität noch nicht in allen Chefetagen angelangt. Gemäß § 7 in Verbindung mit § 1 des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) dürfen Beschäftigte nicht aus rassistischen Gründen oder wegen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität benachteiligt werden. Dies gilt auch gemäß § 6 AGG im Bewerbungsverfahren. Fakt ist jedoch leider, dass mit steigendem Alter die Eingliederung in den Arbeitsmarkt schwieriger wird. Der Gesetzgeber hat deshalb in § 16 SGB II in Verbindung mit § 89 SGB III die Möglichkeit der Gewährung eines Eingliederungszuschusses von Personen, die das fünfzigste Lebensjahr vollendet haben für die Dauer bis zu 36 Monaten anstatt für maximal 12 Monate ermöglicht. Dies hat die Legislative zunächst bis Ende 2023 befristet, da weiter das Ziel sein muss den Gleichbehandlungsgrundsatz gemäß dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz herzustellen, sodass ein Ausgleich aufgrund mangelnder Chancen nicht mehr erfolgen muss.

Im Beratungsprozess spielt das Thema Alter eine nicht zu unterschätzende Rolle. Viele ältere Personen haben sich quasi „abgeschrieben“ und sich mit der Arbeitslosigkeit aufgrund von Perspektivlosigkeit abgefunden. Hier ist es besonders wichtig auf die Stärken einzugehen. Die älteren Arbeitnehmer\*innen bringen häufig Berufserfahrung aber auf jeden Fall Lebenserfahrung mit. Dies können die Unternehmen gerade für die Arbeit mit jüngeren Arbeitnehmer\*innen nutzen. Eine Heterogenität im Altersschnitt zeigt hier häufig positive Effekte.

Arbeitgeber\*innen haben ferner dem Jobcenter zurück gespiegelt, dass bei älteren Arbeitnehmer\*innen die Tugenden Pünktlichkeit und Zuverlässigkeit deutlich ausgeprägter sind. Hier können Arbeitsabläufe verlässlicher geplant und durchgeführt werden.

Diese genannten Stärken sollten im Beratungskontext den Kund\*innen nähergebracht werden. Bei dieser Personengruppe geht es in vielen Fällen um den Aufbau eines neuen Selbstbewusstseins. Sie müssen ihre Stärken erst wieder selbst wahrnehmen und sich derer bewusst sein. Spezielle Maßnahmeangebote für diese Personengruppe sind zielführend. Die Kund\*innen müssen sich ausprobieren können und die vorhandenen Stärken wieder sichtbar machen.

Von 2011 bis 2015 wurde für diese Zielgruppe ein Bundesprogramm aufgelegt, welches in Dortmund unter dem Namen „Best Ager“ mit Kund\*innen über 50 durchgeführt wurde. Hier wurden im Jobcenter Mitarbeiter\*innen mit der ausschließlichen Betreuung dieser Altersgruppe betraut. In der Innenstadt wurden Räumlichkeiten angemietet in denen Personen aus dem Projekt angesiedelt wurden, um einen vereinfachten Zugang zu ermöglichen. Somit wurde sowohl in den Gebäuden des Jobcenters als auch im speziell eingerichteten Standort ein Angebot für diese Personengruppe geschaffen. Flankiert wurde dieses mit speziell angepassten Maßnahmen zur Aktivierung und Stärkung des Selbstbewusstseins und der Ansprache von Arbeitgeber\*innen. Hier wurden die obigen Vorzüge einer diversen Personalstruktur angebracht und die speziellen Förderungsmöglichkeiten vorgestellt. Machbar war die erfolgreiche Durchführung dieses Projektes aufgrund einer Aufstockung des Personalkörpers des Jobcenters. Hier zeigte sich, dass im Beratungskontext ein geringerer Betreuungsschlüssel Vorteile für die Kund\*innen mit sich bringt und zur Integration auf den Arbeitsmarkt und somit zur sozialen Teilhabe beitragen kann. Im Projektzeitraum konnten so 3444 ältere Kund\*innen in den Arbeitsmarkt integriert werden.

- Kinderbetreuung

Viele Arbeitgeber\*innen wünschen sich von ihren Angestellten maximale Flexibilität. Dies können Erziehende und schon recht nicht Alleinerziehende bieten, sodass die Arbeitszeiten zu den Kinderbetreuungszeiten passen müssen.

Mit den Kund\*innen sollte dies thematisiert werden und gefragt werden, wie diese sich die (zukünftige) Betreuung der Kinder vorstellen. Dies hängt auch von dem Arbeitsumfang ab, den die Kundin oder der Kunde leisten kann. Meist ist eine Betreuung durch Kindertagesstätte oder Schule vorgesehen. Manche greifen aber auch auf eine Tagesmutter oder Verwandte wie z. B. die Eltern zurück. Dies muss frühzeitig, also schon während der Elternzeit passieren, da die Organisation der Kinderbetreuung Zeit in Anspruch nimmt. Außerdem sollte abgeklärt werden ob Randzeiten möglicherweise durch Freunde oder Familie zeitweise abgedeckt werden könnten.

Ferner sollten die Beschäftigungsfelder mit den möglichen Betreuungszeiten abgeglichen werden. So gibt es Betätigungsfelder bei denen eine Teil-

zeitbeschäftigung eher zu realisieren ist als bei anderen. Im Büro können beispielsweise Teilzeitbeschäftigungen eher angeboten werden als zum Beispiel im Einzelhandel. Aber auch in den Bereichen findet aufgrund des Arbeitskräftemangels langsam ein Umdenken statt. Im Jobcenter Dortmund werden auch Ausbildungs- und Fortbildungsmöglichkeiten für diese Personengruppe in Teilzeit geschaffen und Kooperationen mit Unternehmen eingegangen, die gerne auch ausgebildete Fachkräfte in Teilzeit einstellen möchten.

Bei der Suche der geeigneten Kinderbetreuungsplätze und dem Lotsen zu den richtigen Stellen können die Sozialarbeiter\*innen behilflich sein. Diese haben sich ein Netzwerk mit dem Jugendamt und anderen Einrichtungen aufgebaut, um den betreuenden Personen bedarfsgerecht helfen zu können. Bei kurzfristig anstehenden Beschäftigungsaufnahmen kann hier auch der „kurze Draht“ gewählt werden, da auch die Kommunen ein Interesse an Beschäftigungen von Leistungsbezieher\*innen haben und gerne unterstützen bei der Vorbereitung zur Arbeitsaufnahme.

- Motivation

Wie weiter oben schon beschrieben, ist die Motivation der Kund\*innen unabdingbar für eine erfolgreiche und nachhaltige Arbeitsaufnahme. Fehlende Motivation ist somit das größte Vermittlungshemmnis bei der Integrationsarbeit. Fehlende Motivation sollte man jedoch nicht mit „keine Lust“ gleichsetzen. Vielmehr ist es Aufgabe der Kolleg\*innen die Gründe zu hinterfragen. Diese können vielschichtig sein. Am häufigsten ist eine fehlende Perspektive aufgrund von langer Arbeitslosigkeit der Hauptgrund. Das Selbstwertgefühl aufgrund häufiger negativer Bewerbungserfahrungen ist nicht mehr gegeben und die Kund\*innen haben sich mit der Situation abgefunden und sich mit den finanziellen Gegebenheiten arrangiert. Hier bedarf es seitens der Integrationsfachkräfte viel Einfühlungsvermögen, damit das Selbstbewusstsein langsam wieder aufgebaut werden kann. Wichtig sind hier vor allem Erfolgserlebnisse, die die Kund\*innen in Maßnahmen wie zum Beispiel den Förderzentren bekommen können. Hier können sie sich in verschiedenen Berufsfeldern ausprobieren und bekommen positive Bestätigung. Ferner werden sie wieder an Arbeitsprozesse herangeführt, um bei einer Arbeitsaufnahme nicht direkt eine Überforderung zu spüren.

## 7 Ganzheitliche Betrachtung von Familien

In den vorangegangenen Kapiteln wurde festgestellt, dass man die Kund\*innen ganzheitliche mit vor allem ihren Stärken aber auch ihren Vermittlungshemmnissen betrachten muss und die Person im Ganzen ernst nehmen soll und muss. Die Kund\*innen leben aber nicht im luftleeren Raum, sondern werden geprägt durch äußere Einflüsse wie der Familie, dem Freundes- und Bekanntenkreis und anderen Umweltfaktoren. Viele Integrationsfachkräfte sagen, dass es einfacher und zielführender ist, mit den Kund\*innen individuell zu arbeiten. Allerdings verlassen die Kund\*innen nach dem Beratungsgespräch das Büro und tauschen sich zumeist zumindest mit der Familie aus. Eine Planung muss zwar individuell auf die Kund\*innen zugeschnitten sein allerdings müssen die Kund\*innen dafür den Rückhalt der Familie haben und mit ihren individuellen Wünschen auch gehört und akzeptiert werden. Wenn beispielsweise der/die Kund\*in bereit ist, im Schichtdienst im Lagerbereich zu arbeiten aber der/die Partner\*in abends und nachts nicht alleine sein möchte, dann sind innerfamiliäre Konflikte vorprogrammiert und eine nachhaltige Arbeitsaufnahme stark gefährdet.

Aus diesem Grund empfiehlt es sich Familien gemeinsam zu beraten zumindest so lange, bis die einzelnen Pläne abgestimmt sind und ein Konsens erreicht worden ist. Hierbei können die Wünsche der Kund\*innen miteinander abgeglichen werden und gegebenenfalls familiäre Aufgaben (anders) verteilt werden. Die Kinder und Jugendlichen der Familie sollten auch mit einbezogen werden. Da es sich hier um ein größeres Setting handelt, empfiehlt sich eine andere Beratungsatmosphäre zu schaffen. Hierfür wurden im Jobcenter Dortmund Familienbüros geschaffen, die ohne Schreibtisch auskommen und nur mit einem Laptop auf einem Stehtisch sowie gemütlichen Sitzmöbeln ausgestattet sind. Für die Kinder gibt es eine Spielecke, damit auch beide Partner\*innen an dem Gespräch teilnehmen können.

---

## 8 Fazit

Für keinen Menschen ist es leicht Transferleistungen beantragen zu müssen und auf die Unterstützung der Allgemeinheit angewiesen zu sein. Die Gründe hierfür können vielfältig sein. Wichtig ist eine vernünftige Beratung der Kund\*innen auf Augenhöhe und mit Verständnis für die schwierige Situation. Dies bedeutet nicht, dass man die Vorschriften des SGB II außer Acht lässt; die Leistungen sind stets rechtmäßig zu erbringen. Allerdings kann man die Entscheidungen den

Kund\*innen transparent und freundlich erläutern und auf mögliche Leistungsarten, die den Kund\*innen zustehen könnten, hinweisen.

Um eine gute Beratung für die Kund\*innen anbieten zu können, benötigt man zum einen kommunikative und sozial kompetente Mitarbeiter\*innen sowie genügend Zeit, um auf die Kund\*innenbedürfnisse angemessen eingehen zu können. Hierfür ist eine vernünftige Personalausstattung in den Jobcentern unabdingbar und eine niedrige Kund\*innenanzahl sowohl im Leistungs- als auch im vermittelrischen Bereich notwendig. Dieses ist kein Ausbau der Bürokratie im schlechten Sinne, sondern kommt direkt den Kund\*innen zu Gute und schafft mehr Vertrauen in die Organisation Jobcenter. Um mit den verletzlichen Menschen adäquat umgehen zu können, muss das Jobcenter weiter den Weg des Dienstleisters gehen und weg von der verwaltenden Behörde. Hierfür ist auch die Beratung von Netzwerkpartnern und das Aufsuchen potenzieller Kund\*innen vor Ort sinnvoll. Beispielsweise bieten Kolleg\*innen wöchentlich Beratungsangebote für Obdachlose bei den Netzwerkpartnern an. Andere Beratungskräfte informieren in der Justizvollzugsanstalt über Abläufe im Jobcenter. Das Jobcenter sieht sich hier als Akteur in der Stadtgesellschaft und erfüllt hier auch seinen gesellschaftspolitischen Auftrag. Nur wenn diese Zielrichtung fortgesetzt und durch die Politik gefördert wird, kann dem Personenkreis in Armut gut und zielgerichtet geholfen werden.

**Kay Utermark** wurde 1972 in Schleswig–Holstein geboren und lebt seit gut 30 Jahren in Herdecke bzw. seit 2006 direkt in Dortmund. Nach seinem Abitur hat er Rechtswissenschaften an der Ruhruniversität Bochum studiert und anschließend auch sein Referendariat am Landgericht Bochum erfolgreich absolviert. Während des Studiums und des Referendariates hat er sich auf die Themenfelder Arbeitsrecht und Familienrecht spezialisiert. Die Arbeit mit Menschen in auch psychisch schwierigen Problemlagen war von Anfang an sein Ziel. Empathische Beratung und Unterstützung wollte er auch im anschließenden Beruf anwenden. 2005 hat er sich deswegen entschieden als Arbeitsvermittler im Jobcenter Dortmund anzufangen. 2009 suchte er eine neue Herausforderung und übernahm als Teamleiter das Team Selbstständige, welches sich mit Kund\*innen sowohl leistungsrechtlich als auch arbeitsvermittlerisch befasst, die aufgrund ihrer niedrigen Gewinne nicht davon leben können. Ferner unterstützt das Team bei Tragfähigkeit der Gründungskonzepte den Start in die Selbstständigkeit. Seit 2017 fungiert er als Bereichsleiter mit einer Eingangszone sowie mehren Teams der Arbeitsvermittlung und Leistungssachbearbeitung.



---

# Risiken und Chancen ganzheitlicher Beratung durch Jobcenter

Jana Molle

---

## Schlüsselwörter

SGB II · Betreuung von Arbeitssuchenden · Gesetzliches  
Beratungsverständnis · Ganzheitliches Beratungsverständnis

---

## 1 Einleitung

Das Beratungsverständnis in der Grundsicherung für Arbeitssuchende ist zunehmend ganzheitlich ausgerichtet. Damit gehen Veränderungen für die Bedingungen zum Gebrauch von Macht durch die Jobcenter einher. Diese Entwicklungen werden in den folgenden Ausführungen aus einer machttheoretischen Perspektive und unter Berücksichtigung empirischer Befunde analysiert. Im Ergebnis werden Impulse zur Weiterentwicklung der Beratung von Menschen, die von Arbeitslosigkeit betroffen oder bedroht sind, formuliert. Die Ausgestaltung externer Mechanismen zur Kontrolle der Verwaltung stellt dabei einen wesentlichen Aspekt dar.

---

J. Molle (✉)  
Hochschule Bremen, Bremen, Deutschland  
E-Mail: [jana.molle@hs-bremen.de](mailto:jana.molle@hs-bremen.de)

© Der/die Autor(en), exklusiv lizenziert an Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2023  
N. M. Sturm und E. John (Hrsg.), *Ethik der Macht der öffentlichen Verwaltung*, Geschichte und Ethik der Polizei und öffentlichen Verwaltung,  
[https://doi.org/10.1007/978-3-658-38354-1\\_6](https://doi.org/10.1007/978-3-658-38354-1_6)

## 2 Beratungsverständnis in der Grundsicherung für Arbeitssuchende

Ausgangspunkt der vorliegenden Überlegungen zu Risiken und Chancen einer ganzheitlichen Beratung durch die Jobcenter ist das Beratungsverständnis in der Grundsicherung für Arbeitssuchende, welches im Folgenden skizziert wird. Damit verbundene Herausforderungen für die Beratungspraxis werden aufgegriffen, um anschließend unter Rückbezug auf Untersuchungsergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zukünftige Perspektiven zu erörtern.

### Gesetzliches Beratungsverständnis im SGB II

Bürger\*innen haben in Deutschland nach § 14 SGB I einen Anspruch auf umfassende Beratung über Rechte und Pflichten durch die Sozialverwaltung. Vertiefende Regelungen in den jeweiligen Zuständigkeitsbereichen von Sozialleistungsträgern finden sich in den Einzelgesetzen, wie beispielsweise dem SGB II, III, VIII, IX oder XII. Der Beratungs- und Unterstützungsauftrag im SGB II geht über die grundsätzlichen Regelungen zur Beratungspflicht nach § 14 SGB I hinaus.<sup>1</sup> Es wird ein zunehmend ganzheitlich orientierter Ansatz der Arbeitslosenförderung verfolgt und es werden vielfältige Beratungsleistungen vorgehalten, um vor allem den Problemlagen der Leistungsberechtigten zu begegnen, die der Eingliederung in Arbeit entgegenstehen. Dazu zählen unter anderem die Gewährung von kommunalen Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II, welche Schuldner- und Suchtberatung sowie psychosoziale Betreuung umfassen, seit 2016 die Förderung von schwer zu erreichenden Jugendlichen nach § 16h SGB II, das mit dem Teilhabechancengesetz im Jahr 2018 eingeführte begleitende Coaching im Rahmen der Leistungen nach §§ 16i und 16e SGB II sowie die ganzheitliche Betreuung nach dem zukünftigen § 16k SGB II, welche mit der Einführung des Bürger\*innengeldes als Leistung ins Gesetz aufgenommen werden soll<sup>2</sup>. Dem Grunde nach besteht darüber hinaus ein subjektiv-rechtlicher Anspruch auf individuelle Beratung

---

<sup>1</sup>Vgl. David Kemper in Wolfgang Eicher/Steffen Luik (Hrsg.), SGB II. Grundsicherung für Arbeitssuchende, neu bearb. Aufl. 4, München 2017, § 4 Rn. 8 f., 17; § 14 Rn. 11; Deutscher Bundestag (15. Wahlperiode), BTDr 15/1516, Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, 2003, <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/15/015/1501516.pdf> (09.01.2021), S. 45, 54.

<sup>2</sup>vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz) vom 14.09.2022, [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetze/Regierungsentwuerfe/reg-buergergeld.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetze/Regierungsentwuerfe/reg-buergergeld.pdf?__blob=publicationFile&v=3) (26.09.2022).

durch die Jobcenter, die auf den Bedarf der Leistungsberechtigten abgestimmt ist. Die Wahrnehmung und Durchsetzung dieses Anspruchs scheitert allerdings gemäß Berlit in der Praxis regelmäßig daran, dass die Beratungsqualität nicht eindeutig normiert ist.<sup>3</sup> Dazu zählen beispielsweise fehlende Vorgaben zur Qualifikation von Berater\*innen sowie ein eingeschränktes Recht von Leistungsberechtigten auf die Beibehaltung beziehungsweise den Wechsel der persönlichen Ansprechperson.<sup>4</sup> Offen sind zudem Konkretisierungen zur Terminologie, Organisation, Zugangsvoraussetzungen, dem Aufgabenbereich, Personalschlüssel und fachlichen Standards des Fallmanagements im Gesetz<sup>5</sup>, insbesondere im Verhältnis zur regulären Beratung durch persönliche Ansprechpersonen beziehungsweise die Leistungsabteilungen. Diese Aspekte verweisen auf die Uneindeutigkeiten des gesetzlichen Beratungsverständnisses. Im Entwurf zum Bürger\*innengeld-Gesetz finden sich keine diesbezüglichen Konkretisierungen.

Gleiches gilt im Hinblick auf den Inhalt und Umfang der Beratungspflicht im SGB II. Einerseits soll durch die persönlichen Ansprechpersonen eine umfassende Unterstützung und Beratung gewährleistet sein. Jobcenter ermöglichen durch das weitgefasste Kriterium der Erwerbsfähigkeit einen Zugang zur Beratung von unterschiedlichsten Zielgruppen, die zum Teil nicht von anderen Angeboten erreicht werden<sup>6</sup>, entsprechend heterogen sind die Beratungsanliegen, mit denen Fachkräfte konfrontiert werden. Der tatsächliche Bedarf von Leistungsberechtigten in der Beratung ist zu berücksichtigen, ihr Gegenstand ist nicht

---

<sup>3</sup>Vgl. Uwe Berlit, SGB II-»Reform« ohne klares Profil. Zu einigen Änderungen durch das 9. SGB II-Änderungsgesetz, in: info also 5 (2016), S. 195–205, hier S. 196.

<sup>4</sup>Vgl. ausführlich Jana Molle, Würdigung und Arbeitslosigkeit: Eine Analyse des Beratungsverständnisses im SGB II (zugelassene Dissertation Universität Hamburg 2018), Wiesbaden 2019, S. 165 ff.; Uwe Berlit in Johannes Münder/Udo Geiger (Hrsg.), Sozialgesetzbuch II. Grundsicherung für Arbeitsuchende. Lehr- und Praxiskommentar, Aufl. 7, Baden-Baden 2020, § 14 Rn. 23 ff.

<sup>5</sup>Vgl. zur konzeptionellen Ausgestaltung Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, Empfehlungen des Deutschen Vereins zum Fallmanagement im Jobcenter, 2017, <https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2017/dv-18-16-fall-management.pdf> (09.01.2021); Rainer Göckler/Matthias Rübner, Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement. Professionelle Standards und Variantenvielfalt des Case Managements in der Grundsicherung für Arbeitsuchende, neu bearb. Aufl. 6, Regensburg 2019.

<sup>6</sup>Vgl. Matthias Schulze-Böing, Dauerbaustelle SGB II – eine kleine Begehung, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 4 (2019), S. 163–169, hier S. 164.

auf Selbsthilfeobliegenheiten, Mitwirkungspflichten sowie die Berechnungen oder Auswahl von Leistungen begrenzt.<sup>7</sup> Die Beratung muss zudem nach § 14 Absatz 2 Satz 3 SGB II adressat\*innengerecht erfolgen. Der Leistungsträger ist in der Pflicht, die Beratung derart auszugestalten, dass ihre Inhalte von Leistungsberechtigten trotz potenzieller Barrieren, wie kognitive oder sprachliche Anforderungen, verstanden werden.<sup>8</sup> Wissensvermittlung ist voraussetzungsvoll und erfordert eine Reflexion des komplexen didaktischen Gefüges, welches für den Lernerfolg von Ratsuchenden entscheidend ist.<sup>9</sup> Neben der Zeit, Ausstattung, Methodenkompetenz und dem Fachwissen von Fachkräften spielen die soziokulturellen Faktoren aufseiten der Leistungsberechtigten eine Rolle, wie beispielsweise soziale Einbindungen, Sprache oder Bildung sowie die konkrete Interaktionssituation und das Setting. Die vermittelten Inhalte müssen zudem für die Leistungsberechtigten unmittelbar bedeutsam sein. Unvollständige oder nur begrenzt nachvollziehbare Wissensvermittlung erschweren den Zugang zur materiellen Existenzsicherung von Leistungsberechtigten maßgeblich.<sup>10</sup> Fachkräfte sind im Prozess entsprechend vielfältig gefordert.<sup>11</sup> Der Beratungsauftrag ist darüber hinaus nicht auf die einmalige Erfüllung der Beratungspflicht durch die Jobcenter eingeschränkt, trotz ihrer Obliegenheit nach §§ 17 und 18 SGB II, auf die Nutzung von Beratungsangeboten anderer Sozialleistungsträger beziehungsweise der freien Wohlfahrtspflege hinzuwirken. Es besteht diesbezüglich kein Ermessensspielraum, wenngleich die Einschätzung des Bedarfs in der Praxis de facto dem Leistungsträger unterliegt.<sup>12</sup>

Andererseits haben die Jobcenter keine exklusive Zuständigkeit für die Bearbeitung dieser Problemlagen. Nicht von allen persönlichen Ansprechpersonen und Mitarbeitenden der Leistungsabteilungen in den Jobcentern kann erwartet werden, neben prozessorientierten Beratungskompetenzen über

---

<sup>7</sup>Vgl. Berlit, SGB II (wie Anm. 3), § 14 Rn. 13.

<sup>8</sup>Vgl. Berlit, SGB II (wie Anm. 3), § 14 Rn. 18 f.

<sup>9</sup>Vgl. Harald Ansen/Katharina Angermeier, Der Zeitfaktor in der Sozialen Schuldnerberatung, in: *Magazin erwachsenenbildung.at* 41 (2020), S. 13-2–13-8, hier S. 13-4.

<sup>10</sup>Vgl. Petra Kaps/Frank Oschmiansky, Wiedereinstiege – Was hilft? Einige Lehren aus einer zwölfmonatigen Begleitung von 25 Menschen in schwierigen Lebenslagen, in: *info also* 4 (2020), S. 153–162, hier S. 156 f.

<sup>11</sup>Vgl. Berlit, SGB II (wie Anm. 3), § 14 Rn. 13.

<sup>12</sup>Vgl. Berlit SGB II (wie Anm. 3), § 14 Rn. 17.

vertiefende Rechtskenntnisse in allen Gebieten des Sozialrechts<sup>13</sup> sowie über weitgefächerte gegenstandsbezogene Wissensbestände zur Unterstützung von Leistungsberechtigten bei der Bewältigung existenzieller Problemlagen im Alltag zu verfügen, wie beispielsweise psychische Beeinträchtigungen, (drohende) Wohnungslosigkeit, Überschuldungen oder Gewalterfahrungen. Der Beratungsauftrag findet seine Grenzen, sofern Bedarfe in den Fokus rücken, die beispielsweise mit Leistungen nach § 16a SGB II gedeckt werden können. Sie sind nicht mehr ausdrücklich von der Beratungspflicht der Jobcenter umfasst.<sup>14</sup> Die Hinwirkungspflicht zu Beratungsangeboten verweist hier auf den Nachrang der Leistungen im SGB II.<sup>15</sup> Entsprechend relevant sind das Verweisungswissen und -können<sup>16</sup> der Mitarbeitenden. Fehlt allerdings eine eindeutige Definition der eigenen Zuständigkeit im Verhältnis zu anderen Beratungs- und Leistungsarten, ist die Verweisung erschwert. Voraussetzung ist zudem, dass die Problemlagen von Leistungsberechtigten durch persönliche Ansprechpersonen als bearbeitungswürdig und bearbeitbar erkannt und anerkannt werden.<sup>17</sup> Bereits die initiale Kontextklärung, die jeder potenziellen Verweisung vorausgeht, erfordert ein hohes Maß an explorativer Gesprächsführung und ein kooperatives Vorgehen der Fachkräfte. In Erstgesprächen, die in Jobcentern oft auch nicht freiwillig erfolgen, gilt, dass die Bereitschaft und das Vertrauen von Adressat\*innen zunächst erarbeitet werden müssen, damit diese sich auf ihr Gegenüber und alle Unwägbarkeiten, welche der Unterstützungsprozess mit sich bringen kann, einlassen können. Mit Menschen in eine Beziehung einzutreten bedeutet zugleich Nähe herzustellen, in die intimste, teils schambesetzte Alltäglichkeit der Lebensverhältnisse einzudringen. Insofern sind pädagogischer Takt und Respekt geboten.<sup>18</sup> Diese Schritte sind in jedem Beratungs- und Unterstützungsprozess

---

<sup>13</sup>Vgl. Kemper, SGB II (wie Anm. 1), § 4 Rn. 17.

<sup>14</sup>Vgl. Berlit, SGB II (wie Anm. 3), § 14 Rn. 19.

<sup>15</sup>Vgl. Kemper, SGB II (wie Anm. 1), § 4 Rn. 17 f.

<sup>16</sup>Vgl. Burkhard Müller/Ursula Hochuli-Freund, Sozialpädagogisches Können. Ein Lehrbuch zur multiperspektivischen Fallarbeit, überarb. u. erw. Aufl. 8, Freiburg 2017, S. 55 ff.

<sup>17</sup>Vgl. ausführlich Molle, Würdigung und Arbeitslosigkeit (wie Anm. 4), S. 127 ff.

<sup>18</sup>Vgl. Hans Thiersch, Unerkannt lassen. Gefahren und Grenzen von Aufdeckungsarbeit in der Beratung, in: Frank Nestmann/Frank Engel/Ursel Sickendiek (Hrsg.), Das Handbuch der Beratung, Band 3: Neue Beratungswelten: Fortschritte und Kontroversen, Tübingen 2013, S. 1695-1709.

voraussetzungsvoll und erfordern vielfältige strukturbezogene und prozessbezogene Kompetenzen.<sup>19</sup>

Es ist festzuhalten, dass die meisten psychosozialen Probleme der Leistungsberechtigten im SGB II eine rechtskreisübergreifende Erschließung von Dienst-, Sach- und/oder Geldleistungen erfordern, die ohne sachkundige Unterstützung oftmals aufgrund der Komplexität des Systems herausfordernd ist. Ein Sozialleistungsträger, der diese umfangreichen Aufgaben erfüllt, müsste fallorientiert und sozialarbeiterisch weitläufig orientiert arbeiten. Die fehlende Normierung der Beratungsqualität sowie die aufgezeigten Unschärfen des gesetzlichen Beratungsverständnisses führen dazu, dass die komplexen Anforderungen, mit denen Mitarbeitende in den Jobcentern angesichts von heterogenen Problemlagen der Leistungsberechtigten konfrontiert sind, nicht ausreichend gewürdigt werden. Notwendige Qualifikationsanforderungen, Grenzen des Beratungsauftrags und behördenunabhängige Kontrollmöglichkeiten zur Absicherung der Beratungsqualität sind in den Fokus der Aufmerksamkeit zu rücken, um dem Anspruch eines zunehmend ganzheitlich orientierten Ansatzes der Arbeitslosenförderung gerecht zu werden.

Konzeptionelles Beratungsverständnis in der Grundsicherung für Arbeitssuchende  
Es sind vielfältige Impulse zur ganzheitlichen Weiterentwicklung der Beratung in der Grundsicherung für Arbeitssuchende zu identifizieren, welche an die überarbeitete Fassung der Beratungskonzeption<sup>20</sup> anchlussfähig sind. Die Bundesagentur für Arbeit erprobt und evaluiert mit dem Ziel der Reduzierung von Langzeitarbeitslosigkeit innovative Projektideen an unterschiedlichen Standorten. Dazu zählen unter anderem alternative Formen der Beratung und lebenslagenorientierte Integrationsstrategien durch die Jobcenter im kommunalen Raum.<sup>21</sup> Die Projekte haben zwei thematische Schwerpunkte, die Netzwerkorientierung von Beratung und die alltagsnahe Gestaltung der Beratungssettings, wie die folgenden Beispiele untermauern: Es wird die Relevanz systemischer

---

<sup>19</sup>Vgl. Franz Stimmer/Harald Ansen, *Beratung in psychosozialen Arbeitsfeldern. Grundlagen – Prinzipien – Prozess*, Aufl. 1, Stuttgart 2016, hier S. 349 ff.

<sup>20</sup>Vgl. Matthias Rübner/Peter Weber/Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.), *Grundlagenpapier zur Weiterentwicklung der Beratungskonzeption der Bundesagentur für Arbeit (Beko)*, 2022, [https://www.arbeitsagentur.de/datei/grundlagenpapier-zur-weiterentwicklung-der-beratungskonzeption-der-ba\\_ba147050.pdf](https://www.arbeitsagentur.de/datei/grundlagenpapier-zur-weiterentwicklung-der-beratungskonzeption-der-ba_ba147050.pdf) (26.09.2022).

<sup>21</sup>Vgl. Bundesagentur für Arbeit, *Laborräume, Multiplikatoren, Ideengeber. Die LZA-Schwerpunktregionen stellen sich vor*, Nürnberg 2019.

Ansätze betont.<sup>22</sup> Leistungsberechtigte werden gemeinsam mit allen Mitgliedern der Bedarfsgemeinschaft beraten und die gesamte Familiensituation in den Integrationsprozess einbezogen, beispielsweise bei jungen Familien unter 25 Jahren.<sup>23</sup> Darüber hinaus wird die gezielte Kooperation mit Netzwerkpartner\*innen gesucht, wie Beratungsstellen oder Vereinen.<sup>24</sup> Zusätzlich werden sogenannte Tandems mit anderen Akteuren wie dem Jugendamt gebildet, die zur Beratung in die Jobcenter kommen.<sup>25</sup> Gruppenangebote sowie Peer-to-Peer Beratung<sup>26</sup> werden erprobt. Es findet aufsuchende Beratung statt, „in den Lebenswelten, etwa bei einem Spaziergang um den See oder auf dem Spielplatz“<sup>27</sup>, zu Hause bei den Leistungsberechtigten oder im Quartier.<sup>28</sup> Online-Angebote wie sogenannte virtuelle Klassenzimmer finden Anwendung, die einen Beitrag dazu leisten sollen, Frauen den Zugang zu Coaching- und Qualifizierungsangeboten zu vereinfachen.<sup>29</sup> Eine Gemeinsamkeit der unterschiedlichen Angebotsformen ist, dass die Alltagsbewältigung als Ansatzpunkt der Beratung gewählt wird. Von Rübner wird in einem Beitrag zur ganzheitlichen Beratung und Betreuung im SGB II zudem die Dimension der Zeit beziehungsweise der Prozesshaftigkeit im Rahmen des Fallverstehens, der Zielentwicklung und im Zuge der Auswahl bedarfsdeckender Begleitaktivitäten betont.<sup>30</sup>

---

<sup>22</sup>Vgl. Bundesagentur für Arbeit, Laborräume, Multiplikatoren, Ideengeber. Die LZA-Schwerpunktregionen stellen sich vor S. 12 f.; 15 f.; 20.

<sup>23</sup>Vgl. Bundesagentur für Arbeit, Laborräume, Multiplikatoren, Ideengeber. Die LZA-Schwerpunktregionen stellen sich vor S. 8.

<sup>24</sup>Vgl. Bundesagentur für Arbeit, Laborräume, Multiplikatoren, Ideengeber. Die LZA-Schwerpunktregionen stellen sich vor.

<sup>25</sup>Vgl. Bundesagentur für Arbeit, Laborräume, Multiplikatoren, Ideengeber. Die LZA-Schwerpunktregionen stellen sich vor S. 11.

<sup>26</sup>Vgl. Bundesagentur für Arbeit, Laborräume, Multiplikatoren, Ideengeber. Die LZA-Schwerpunktregionen stellen sich vor S. 18 f.; 22.

<sup>27</sup>Bundesagentur für Arbeit, Laborräume, Multiplikatoren, Ideengeber. Die LZA-Schwerpunktregionen stellen sich vor S. 17.

<sup>28</sup>Vgl. Bundesagentur für Arbeit, Laborräume, Multiplikatoren, Ideengeber. Die LZA-Schwerpunktregionen stellen sich vor S. 59.

<sup>29</sup>Vgl. Bundesagentur für Arbeit, Laborräume, Multiplikatoren, Ideengeber. Die LZA-Schwerpunktregionen stellen sich vor S. 14; 18.

<sup>30</sup>Vgl. Matthias Rübner, Ganzheitliche Beratung und Betreuung im SGB II? Ansatzpunkte für eine Horizonsverweiterung, in: Blätter der Wohlfahrtspflege 3 (2020), S. 83-105, hier S. 84 f.

Eine vergleichbare konzeptionelle Ausrichtung ist für das Coaching vorgesehen, welches Leistungsberechtigte erhalten, die im Rahmen des Teilhabechancengesetzes nach §§ 16i oder 16e SGB II einer sozialversicherungs-pflichtigen Beschäftigung nachgehen. Im Fokus stehen die Förderung persönlicher, sozialer, instrumenteller und interkultureller Kompetenzen<sup>31</sup> sowie die Stabilisierung der individuellen sozialen und persönlichen Situation, um eine dauerhafte Integration in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen.<sup>32</sup> Dazu zählen explizit die Unterstützung bei einer gelingenden Alltagsbewältigung sowie ein netzwerkorientiertes Vorgehen, welches die Bedarfsgemeinschaft einbindet<sup>33</sup>, das Setting ist örtlich flexibel zu gestalten. Es wird eine Beziehungskontinuität mit den zuständigen Coaches angestrebt.<sup>34</sup> Diese beraten entweder selbst und/oder unterstützen die Verweisung zu anderen Beratungsangeboten. Eine formale Qualifikation der Coaches ist nicht festgelegt.<sup>35</sup>

---

<sup>31</sup>Vgl. Deutscher Bundestag (19. Wahlperiode), BTDr 19/4825, Kleine Anfrage der Abgeordneten Cornelia Möhring, Doris Achelwilm, Simone Barrientos, Michel Brandt, Susanne Fersch, Sylvia Gabelmann, Ulla Jelpke, Zaklin Nastic, Dr. Petra Sitte, Dr. Kirsten Tackmann, Katrin Werner, Sabine Zimmermann und der Fraktion DIE LINKE. Umsetzung der Menschenrechte von Frauen im UN- Zivilpaket, 2018, <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/048/1904825.pdf> (09.01.2021).

<sup>32</sup>Vgl. Deutscher Bundestag (19. Wahlperiode), BTDr 19/19413, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Kipping, Susanne Fersch, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Datenschutzrechtliche und andere rechtliche Probleme beim Coaching nach dem §§ 16e und 16i des Zweiten Sozialgesetzbuch, 2020, <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/194/1919413.pdf> (09.01.2021), S. 2.

<sup>33</sup>Vgl. Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, Teilhabe am Arbeitsmarkt verwirklichen. Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Umsetzung der Förderung nach § 16i SGB II, 2020, [https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2020/dv-26-19\\_16i-sgb-ii-teilhabe-arbeitsmarkt.pdf](https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2020/dv-26-19_16i-sgb-ii-teilhabe-arbeitsmarkt.pdf) (09.01.2021), S. 4.

<sup>34</sup>Vgl. Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Umsetzung der Förderung nach § 16i SGB II „Teilhabe am Arbeitsmarkt“, 2019, [https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2019/dv-21-18\\_teilhabe-am-arbeitsmarkt.pdf](https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2019/dv-21-18_teilhabe-am-arbeitsmarkt.pdf) (09.01.2021), S. 12 f.

<sup>35</sup>Vgl. Deutscher Bundestag (19. Wahlperiode), BTDr 19/9875, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Sozialer Arbeitsmarkt- Ausgestaltung der ganzheitlichen beschäftigungsbegleitenden Betreuung, 2019, <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/098/1909875.pdf> (09.01.2021).

Empirische Befunde zur ganzheitlichen Ausrichtung der Beratung durch Jobcenter

Folgende empirische Befunde des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung dokumentieren, dass eine ganzheitliche Ausrichtung der Beratung insbesondere für langzeitarbeitslose Personen mit einem Fokus auf Netzwerkorientierung, die personenzentrierte Stabilisierung sowie erweiterte Entscheidungsspielräume für Leistungsberechtigte zur Umsetzung der Ziele im SGB II beiträgt:

*Netzwerkorientierung:* Stabile soziale Netzwerke erhöhen die Chancen zur Beschäftigungsaufnahme von langzeitarbeitslosen Personen. Dazu zählen Freund\*innen und Bekannte, die bei der Bewältigung von Alltagsproblemen unterstützen können, sowie Mitgliedschaften in freiwilligen Vereinigungen, wie Sportvereinen, Gewerkschaften oder Kirchen.<sup>36</sup> Informationen und Hinweise aus erweiterten Netzwerken haben zudem ein gesteigertes Motivationspotenzial für die Arbeitssuche.<sup>37</sup> Partnerschaften erhöhen die Stabilität von Beschäftigungsverhältnissen.<sup>38</sup> Die Gruppenberatung von Bedarfsgemeinschaften ist unter anderem zielführend zur Informationsvermittlung oder der Alltagsorganisation. Sofern die Beziehungen zwischen Mitgliedern der Bedarfsgemeinschaft konfliktbelastet

---

<sup>36</sup>Vgl. Gerhard Krug/Mark Trappmann/Christof Wolf, Rolle des sozialen Netzwerkes von Langzeitarbeitslosen. Mitgliedschaften in Vereinen und Hilfe bei Alltagsproblemen können Jobchancen erhöhen. *IAB Kurzbericht 22/2020*, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2020, <http://doku.iab.de/kurzber/2020/kb2220.pdf> (09.01.2021), S. 1; Holger Bähr/Andrea Kirchmann/Christin Schafstädt/Khira Sippli/Jochen Späth/Bernhard Boockmann, Bedarfsgemeinschaften im SGB II. Bei individueller Beratung und Vermittlung behalten Jobcenter auch den Haushalt im Blick. *IAB Kurzbericht 14/2019*, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2019, <http://doku.iab.de/kurzber/2019/kb1419.pdf> (09.01.2021), S. 8.

<sup>37</sup>Vgl. Andreas Hirsland/Lukas Kerschbaumer/Ivonne Küsters/Mark Trappmann, Langzeitleistungsbeziehende im SGB II. Unerwartete Übergänge in bedarfsdeckende Arbeit. *IAB Kurzbericht 20/2019*, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2019, <http://doku.iab.de/kurzber/2019/kb2019.pdf> (09.01.2021), S. 7.

<sup>38</sup>Vgl. Matthias Umkehrer, Wiedereinstieg nach Langzeitarbeitslosigkeit. Welche Arbeitsverhältnisse sind stabil, welche nicht? *IAB Kurzbericht 15/2020*, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2020, <http://doku.iab.de/kurzber/2020/kb1520.pdf> (09.01.2021), S. 1.

sind, können sich Einzelgespräche allerdings als geeigneteres Format erweisen, beispielsweise um normative Geschlechtsrollenverständnisse im Rahmen von Partnerschaften zu reflektieren.<sup>39</sup>

*Personenzentrierte Stabilisierung:* Es wird eine partielle Umorientierung der Aktivierungsansätze für die Unterstützung von Leistungsberechtigten mit multiplen Problemlagen empfohlen: Die erste Implikation zur Förderung von Übergängen in Beschäftigung auf den ersten Arbeitsmarkt lautet: „Von zentraler Bedeutung dürften der Ausbau und die Weiterentwicklung konsequent personenbezogener und fallsensibler Beratungskonzepte und -prozesse sein.“<sup>40</sup> Beratung in Jobcentern sollte an die Interessen, Neigungen, Talente, das aktuelle Befinden sowie als stimmig empfundene Lebensperspektiven von Leistungsberechtigten anschließen. Eine zweite Implikation bezieht sich auf die fallbezogene Stabilisierung, welche die soziale Teilhabe von Leistungsberechtigten auch jenseits der Beschäftigungsaufnahme fördert.<sup>41</sup> Personen mit multiplen Vermittlungshemmnissen finden vermehrt eine bedarfsdeckende Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt in Lebensphasen mit hohem Selbstvertrauen und gesteigerter Motivation, welche die Handlungsfähigkeit stärken.<sup>42</sup>

*Erweiterte Entscheidungsspielräume:* Drittens wird betont, dass Leistungsbe-rechtigte unter anderem auf der Grundlage von Erfahrungen während des Vermittlungsprozesses aktiv rationale und nachvollziehbare Entscheidungen für oder gegen Hilfe- und Maßnahmeangebote treffen, wobei der subjektiv richtige Zeitpunkt und die Passung der angebotenen Arbeit wesentliche Faktoren darstellen. „Wählerisch‘ zu sein ist in dem hier untersuchten Zusammenhang keineswegs gleichbedeutend mit überhöhtem Anspruchsdenken und passivem

---

<sup>39</sup>Vgl. Matthias Umkehrer, Wiedereinstieg nach Langzeitarbeitslosigkeit. Welche Arbeitsverhältnisse sind stabil, welche nicht? *IAB Kurzbericht* 15/2020, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2020, <http://doku.iab.de/kurzber/2020/kb1520.pdf> (09.01.2021), S. 6 ff.

<sup>40</sup>Hirseland/Kerschbaumer/Küsters/Trappmann, Unerwartete Übergänge (wie Anm. 36), S. 10.

<sup>41</sup>Vgl. Hirseland/Kerschbaumer/Küsters/Trappmann, Unerwartete Übergänge (wie Anm. 36), S. 9 f.

<sup>42</sup>Vgl. Hirseland/Kerschbaumer/Küsters/Trappmann, Unerwartete Übergänge (wie Anm. 36), S. 1.

Abwarten.“<sup>43</sup> Die gemeinsame Planung des Prozesses wirkt ermutigend und unterstützend für den Übergang in die Erwerbstätigkeit.<sup>44</sup> Vor diesem Hintergrund wird empfohlen, Wahl- und Handlungsspielräume von Leistungsberechtigten zu erweitern.<sup>45</sup> Ergänzend verweisen Befragungen von Mitarbeitenden darauf, dass die Flexibilisierung der Vorgaben zur Eingliederungsvereinbarung im Hinblick auf den Inhalt und Abschlusszeitpunkt einen sinnvollen Ansatzpunkt für Reformen darstellt, um sie als kooperatives Instrument nutzen zu können.<sup>46</sup> Dass die Beschäftigungsstabilität in einem Zusammenhang mit der subjektiven Zufriedenheit von Leistungsberechtigten mit der Tätigkeit steht und vor diesem Hintergrund eine Bedürfnisorientierung für die nachhaltige Integration empfohlen wird, belegen weitere Untersuchungen.<sup>47</sup>

Die vorgestellten thematischen Schwerpunkte aktueller Projekte der Bundesagentur für Arbeit sowie die konzeptionelle Ausrichtung des Coachings nach §§ 16i und 16e SGB II geben Hinweise darauf, dass die Befunde des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung im Rahmen der Weiterentwicklung des Beratungsverständnisses Berücksichtigung finden. Es zeigt sich, *dass* zunehmend eine netzwerkorientierte Perspektive für die Konzeption von Beratungs- und Unterstützungsangeboten der Jobcenter eingenommen wird, die in alltagsnahen Settings stattfinden sollen. Die Relevanz einer personenzentrierten Stabilisierung findet ebenso Berücksichtigung. *Wie* die konzeptionelle Ausgestaltung der Netzwerkorientierung in der Beratung allerdings im Detail auszugestalten ist, bleibt ausgehend von den öffentlich verfügbaren Materialien bisher weitestgehend offen, ebenso wie die inhaltliche Konkretisierung der geschilderten Alltagsorientierung und die damit verbundene Stabilisierung. Wenig Aufmerksamkeit

---

<sup>43</sup> Hirseland/Kerschbaumer/Küsters/Trappmann, Unerwartete Übergänge (wie Anm. 36), S. 6.

<sup>44</sup> Vgl. Hirseland/Kerschbaumer/Küsters/Trappmann, Unerwartete Übergänge (wie Anm. 36),

<sup>45</sup> Vgl. Hirseland/Kerschbaumer/Küsters/Trappmann, Unerwartete Übergänge (wie Anm. 36), S. 9 f.

<sup>46</sup> Vgl. Monika Senghaas/Sarah Bernhard/Carolin Freier, Eingliederungsvereinbarungen aus Sicht der Jobcenter. Pflichten der Arbeitsuchenden nehmen viel Raum ein. IAB Kurzbericht 5/2020, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2020, <http://doku.iab.de/kurzber/2020/kb0520.pdf> (09.01.2021), hier S. 8.

<sup>47</sup> Vgl. Umkehrer, Wiedereinstieg nach Langzeitarbeitslosigkeit (wie Anm. 37), S. 6, 11.

gilt in konzeptionellen Dokumenten bisher zudem erweiterten Entscheidungsspielräumen beziehungsweise der subjektiven Zufriedenheit mit Beratungs- und Unterstützungsleistungen von Leistungsberechtigten.

#### Impulse zur Weiterentwicklung des Beratungsverständnisses im SGB II

Es wird vorgeschlagen zukünftig Theorien und Forschungsergebnisse zu sozialer Unterstützung und Netzwerken in die konzeptionelle Weiterentwicklung des Beratungsverständnisses einzubeziehen. Erstens geben sie Anhaltspunkte, welche Fähigkeiten, Ressourcen und Motivation aufseiten von Berater\*innen in Jobcentern soziale Unterstützung fördern. Zweitens zeigen sie auf, welche interaktionsbezogenen Voraussetzungen erforderlich sind, damit Adressat\*innen die Unterstützung annehmen können.<sup>48</sup> Diverse Untersuchungsergebnisse untermauern, wie wichtig es ist, dass Unterstützungsversuche sich an den Bedürfnissen der adressierten Person orientieren.<sup>49</sup> Drittens sind theoretische Perspektiven auf Netzwerke und soziale Unterstützung hilfreich, um die soziale Eingebundenheit von Leistungsberechtigten in ihrem Alltag außerhalb der Beratung konzeptionell aufzuarbeiten. Persönliche Beziehungen können die Wirkung formeller Hilfsangebote fördern, aber auch erschweren. Viertens ermöglichen Netzwerktheorien die Reflexionen über den Aufbau, die Pflege und den Abbruch von befriedigenden und stabilen persönlichen Beziehungen<sup>50</sup>, die für Leistungsberechtigte hilfreich sein können. Für die konzeptionelle Ausgestaltung von gruppenbezogenen Beratungs- und Unterstützungsangeboten sind diese Hinweise gleichermaßen instruktiv.

Darüber hinaus ist das Verständnis von Alltagsorientierung der Beratung im SGB II zu konkretisieren. Anknüpfungspunkte bietet die Lebensweltorientierte

---

<sup>48</sup>Vgl. analog für persönliche Beziehungen Brooke C. Feeney/Nancy L. Collins Social support in close relationships, in Anita L. Vangelisti/Daniel Perlman (Hrsg.), *The Cambridge Handbook of Personal Relationships*, Ed. 2, Cambridge 2018, S. 282–296, hier S. 290 f.

<sup>49</sup>Vgl. analog für persönliche Beziehungen Brooke C. Feeney/Nancy L. Collins Social support in close relationships, in Anita L. Vangelisti/Daniel Perlman (Hrsg.), *The Cambridge Handbook of Personal Relationships*, Ed. 2, Cambridge 2018, S. 282–296, hier S. 286 f.

<sup>50</sup>Vgl. unter anderem Diane H. Felmlee/Colleen H. Sinclair, Social networks and personal relationships, in: Anita L. Vangelisti/Daniel Perlman (Hrsg.), *The Cambridge Handbook of Personal Relationships*, Ed. 2, Cambridge 2018, S. 467–480, hier S. 471.

Soziale Arbeit.<sup>51</sup> Damit verbundene Anforderungen an das professionelle Handeln im gesetzlichen und institutionellen Kontext der Jobcenter sind ausdrücklich kritisch zu reflektieren. Dies gilt auch für alle weiteren genannten theoretischen Perspektiven.

Macht und Ganzheitlichkeit im Beratungsverständnis der Grundsicherung für Arbeitssuchende

Ziel der folgenden Ausführungen ist vor diesem Hintergrund die abwägende Reflektion über Verfügungsmöglichkeiten von Fachkräften gegenüber Adressat\*innen, welche mit einem ganzheitlichen Beratungsverständnis im SGB II einhergehen. Wie aufgezeigt wurde, bringt die Neuausrichtung der Beratung viele Potenziale für eine alltagsnahe Unterstützung der Leistungsberechtigten mit sich. Ergänzend werden in diesem Abschnitt die Handlungsspielräume von Fachkräften beschrieben sowie Veränderungen der Bedingungen für die Möglichkeiten zur Ausübung von Macht und Kontrolle aus Perspektive des Relationen Konstruktivismus beleuchtet.

Diskrete Handlungsspielräume von Berater\*innen in Jobcentern

Die Umsetzung des gesetzlichen und konzeptionellen Beratungsverständnisses in der Praxis obliegt den Mitarbeitenden der Jobcenter. Lipsky bezeichnet diese Personengruppen, welche im operierenden Geschäft der Verwaltung tätig sind, als sog. Street-level Bureaucrats. Sie verfügen über ein hohes Maß an Autonomie in Form von diskreten Handlungsspielräumen, welche sich der öffentlichen Betrachtung und Kontrolle weitestgehend entziehen.<sup>52</sup> Mitarbeitende der Jobcenter beeinflussen beispielsweise trotz expliziter Weisungen, ob und welche arbeitsmarktpolitische Maßnahme Leistungsberechtigte erhalten. Einzelne Fachkräfte können dabei in vergleichbaren Situationen unterschiedlich entscheiden.<sup>53</sup> Street-level Bureaucrats nutzen ihre Handlungsspielräume auf individuelle Art und Weise, um Belastungen im Arbeitsalltag zu bewältigen. Dazu zählen neben hohen Fallzahlen, Zeit- und Kostendruck oftmals

---

<sup>51</sup>Vgl. Hans Thiersch, *Lebensweltorientierte Soziale Arbeit – revisited*, Weinheim/Basel 2020.

<sup>52</sup>Vgl. Michael Lipsky, *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York 1980, S. 13 ff.

<sup>53</sup>Vgl. Christopher Osiander/Joß Steinke, *Street-level bureaucrats in der Arbeitsverwaltung. Dienstleistungsprozesse und reformierte Arbeitsvermittlung aus Sicht der Vermittler*. *IAB Discussion Paper* 15/2011, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2011, <http://doku.iab.de/discussionpapers/2011/dp1511.pdf> (09.01.2021), S. 11.

konfligierende Handlungslogiken, welche sie ausloten müssen. Zielerwartungen von Institutionen sind in der Regel mehrdeutig, vage oder widersprüchlich<sup>54</sup> und Konfliktlösungen auf der Ebene der Gesetzgebung werden an die administrative Ebene weitergegeben.<sup>55</sup> Einerseits orientiert sich das Handeln der Street-level Bureaucrats am Modell des Helfens, der Interaktion und advokatorischer Verantwortung. Andererseits sind sie dem Grundsatz der Gleichbehandlung und Distanzierung verpflichtet, unter den Bedingungen der Ressourcenbeschränkung, Zwang und damit verbundenen Erwartungen an die Adressat\*innen ihrer Dienste.<sup>56</sup> Dies verweist auf ein herausforderndes Spannungsverhältnis.

Street-level Bureaucrats entwickeln daher Praxen der Entlastung und Routinisierung, die unter anderem im Rahmen der aktiven Produktion von Problemkategorien in Interaktion mit Betroffenen ihren Ausdruck finden und kaum durch Außenstehende überprüfbar sind.<sup>57</sup> Die Problemkategorien haben beispielsweise Auswirkungen auf die Feststellung eines Beratungsbedarfs in den Jobcentern. Groenemeyer geht davon aus, dass die Dimensionen der Kategorisierungsarbeit, der Moralarbeit und der Emotionsarbeit in diesem Prozess eine Rolle spielen<sup>58</sup>. Im Rahmen der Kategorisierungsarbeit werden individuelle Eigenschaften von Adressat\*innen in institutionell handhabbare Kategorien umgewandelt und alle als überflüssig bewerteten Informationen der persönlichen Lebenspraxis durch die Fachkraft ausgeblendet. Die Sortierung, Klassifizierung und Kategorisierung der Informationen in eine Problemkategorie erfolgen oft

---

<sup>54</sup>Vgl. Christopher Osiander/Joß Steinke, Street-level bureaucrats in der Arbeitsverwaltung. Dienstleistungsprozesse und reformierte Arbeitsvermittlung aus Sicht der Vermittler. *IAB Discussion Paper 15/2011*, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2011, <http://doku.iab.de/discussionpapers/2011/dp1511.pdf> (09.01.2021), S. 27.

<sup>55</sup>Vgl. Christopher Osiander/Joß Steinke, Street-level bureaucrats in der Arbeitsverwaltung. Dienstleistungsprozesse und reformierte Arbeitsvermittlung aus Sicht der Vermittler. *IAB Discussion Paper 15/2011*, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2011, <http://doku.iab.de/discussionpapers/2011/dp1511.pdf> (09.01.2021), S. 41.

<sup>56</sup>Vgl. Lipsky, Street-Level Bureaucracy (wie Anm. 51), S. 71.

<sup>57</sup>Vgl. Axel Groenemeyer, Soziale Probleme, in: Hans- Uwe Otto/Hans Thiersch (Hrsg.), *Handbuch Soziale Arbeit. Grundlagen der Sozialarbeit und Sozialpädagogik*, überarb. Aufl. 6, München 2018, S. 1499-1514, hier S. 1505 f.

<sup>58</sup>Vgl. Axel Groenemeyer, Doing Social Problems – Doing Social Control, in: Axel Groenemeyer (Hrsg.), *Doing Social Problems. Mikroanalysen der Konstruktion sozialer Probleme und sozialer Kontrolle in institutionellen Kontexten*, Wiesbaden 2010, S. 13–56, S. 42 ff.

routinisiert und nicht immer dialogisch.<sup>59</sup> Sie sind niemals wert- und interessenfrei, teilweise führen sie auch zu Diskriminierung der Leistungsberechtigten. Ein Beispiel ist die Einstufung als unvermittelbar anhand des Alters.<sup>60</sup> Mit der Transformation von Individuen in sogenannte Kund\*innen in Jobcentern geht durch die bewertende Problemzuschreibung auch immer die Veränderung des moralischen Status einher. Diesen Anpassungsvorgang an eine durch die Institution bestimmte Rolle bezeichnet der Autor als Moralarbeit. Im Zuge des Beziehungsaufbaus, des Aushandelns konkurrierender Deutungen oder der Konfliktlösung in Unterstützungsprozessen wird darüber hinaus strategisch mit Gefühlen gearbeitet: „Die moralische Konstruktion von Verantwortlichkeiten und Schuld und die Zuschreibung von Attributen der ‚guten‘ und ‚schlechten‘ Klientel ist unmittelbar mit der Zuteilung von Sympathie und Antipathie verbunden.“<sup>61</sup> Die Konstruktion von Schuldigen beziehungsweise Opfern dient beispielsweise der Rechtfertigung von Sanktionen, erregt zugleich auch Gefühle wie Betroffenheit.

Berater\*innen in Jobcentern verfügen insofern über weitläufige Handlungsspielräume, die nur begrenzt einer externen Kontrolle zugänglich sind, allerdings nachteilige Konsequenzen für Leistungsberechtigte haben können. Um potenzielle Veränderungen dieser Handlungsspielräume erkennbar zu machen, die mit einem zunehmend ganzheitlich ausgerichtetem Beratungsverständnis der Grundsicherung für Arbeitssuchende einhergehen, wird auf der Grundlage des relationalen Konstruktivismus zunächst ein Machtbegriff konturiert und dieser anschließend auf die veränderten Bedingungen der Beratung durch die Jobcenter angewendet. Die gewählte theoretische Perspektive auf Macht, welche Kraus für die Soziale Arbeit entwickelt hat, stellt die Interaktion von Umwelt und Subjekten

---

<sup>59</sup>Vgl. unter anderem Kaps/Oschmiansky, Wiedereinstiege (wie Anm. 9); Bastian Stockinger/Cordula Zabel, Bewertung der Betreuung und Beratung in den Jobcentern. Leistungsberechtigte bedürfen oft besonderer Unterstützung. *IAB Kurzbericht* 23/2020, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2020, <http://doku.iab.de/kurzber/2020/kb2320.pdf> (09.01.2021).

<sup>60</sup>Vgl. Steffen Beigang/Karolina Fetz/Dorina Kalkum/Magdalena Otto, Diskriminierungserfahrungen in Deutschland, in: Antidiskriminierungsstelle des Bundes, 2017, [https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Expertisen/expertise\\_diskriminierungserfahrungen\\_in\\_deutschland.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=7](https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Expertisen/expertise_diskriminierungserfahrungen_in_deutschland.pdf?__blob=publicationFile&v=7) (09.01.2021), S. 248, 258 f.

<sup>61</sup>Groenemeyer, Doing Social Problems (wie Anm. 57), S. 49.

in den Vordergrund und hebt somit ihre soziale Dimension hervor.<sup>62</sup> Für die Beratung als Interaktionsgeschehen ist sie deshalb besonders anschlussfähig.

#### Relational-konstruktivistisches Machtverständnis

Dem relational-konstruktivistischen Machtverständnis geht die Grundannahme voraus, dass es nicht „die“ eine Realität gibt, sondern Menschen ihre subjektiven Lebenswirklichkeiten konstruieren. Gleichzeitig erfolgt dieser Prozess nicht vollständig beliebig und losgelöst von der Umwelt, sondern in Interaktionen mit ihr.<sup>63</sup> Erst diese Doppelbindung der Wirklichkeitskonstruktion erlaubt es darauf zu schließen, dass Menschen gegenseitig Einfluss aufeinander haben können. Daran anknüpfend unterscheidet der Autor zwei Möglichkeiten Macht und Kontrolle auszuüben, durch Begrenzung oder Beeinflussung.<sup>64</sup> Begrenzende Macht, welche die Handlungsmöglichkeiten eines Menschen einschränkt, ist auch gegen den Willen von Betroffenen wirksam, um unerwünschte Verhaltensweisen zu unterbinden, zum Beispiel das Verüben von Straftaten durch eine Inhaftierung. Inwieweit hingegen Mittel der Beeinflussung zu einem erwünschten Denken oder Handeln führen, bleibt abhängig vom Eigensinn der Betroffenen. Entscheidend ist dabei unter anderem die Bewertung der Verfügungsgewalt des Gegenübers.<sup>65</sup> Diese Machtform ist beispielsweise wirksam, wenn Leistungsberechtigte sich in der Beratung aufgrund von Schamgefühlen einschüchtern lassen. Die Machtformen stehen nicht konträr zueinander, sie überschneiden sich teilweise, beispielsweise wenn Sanktionen im SGB II als Drohpotenziale genutzt werden, um die Bewerbungsbemühungen von Leistungsberechtigten zu intensivieren. Beide Arten der Einflussnahme können zudem für beliebige Ziele eingesetzt werden. Begrenzende Macht hat allerdings eine höhere „Wirksicherheit“ als die Beeinflussung, als soziales Konstrukt garantiert diese keine Steuerung.

---

<sup>62</sup>Vgl. Björn Kraus, *Relationaler Konstruktivismus – Relationale Soziale Arbeit. Von der systemisch- konstruktivistischen Lebensweltorientierung zu einer relationalen Theorie der Sozialen Arbeit*, München 2019, S. 75 ff.

<sup>63</sup>Vgl. Björn Kraus, *Relationaler Konstruktivismus – Relationale Soziale Arbeit. Von der systemisch- konstruktivistischen Lebensweltorientierung zu einer relationalen Theorie der Sozialen Arbeit*, München 2019 S. 80 ff.

<sup>64</sup>Vgl. Björn Kraus, *Relationaler Konstruktivismus – Relationale Soziale Arbeit. Von der systemisch- konstruktivistischen Lebensweltorientierung zu einer relationalen Theorie der Sozialen Arbeit*, München 2019 S. 87.

<sup>65</sup>Vgl. Björn Kraus, *Relationaler Konstruktivismus – Relationale Soziale Arbeit. Von der systemisch- konstruktivistischen Lebensweltorientierung zu einer relationalen Theorie der Sozialen Arbeit*, München 2019 S. 93.

Entscheidend sind die Möglichkeiten zur Verweigerung von Betroffenen.<sup>66</sup> Die analytischen Kategorien erlauben es, ohne normative Bewertungen die Bedingungen von Macht und Kontrolle zu untersuchen. Der Autor betont in seiner konstruktivistischen Lesart zudem, dass die Beobachter\*innenperspektive bei der Bestimmung von Machtphänomenen konsequent zu berücksichtigen ist, weil sie unter anderem über die Zuschreibung von Interessen und Machtpotenzialen entscheidet.<sup>67</sup> Im vorliegenden Beitrag erfolgt die Analyse unter Rückgriff auf Grundannahmen der Sozialen Beratung.<sup>68</sup>

---

### **3 Bedingungen von Machtgebrauch im ganzheitlichen Beratungsverständnis des SGB II**

Die dargestellte relational-konstruktivistische Perspektive ermöglicht es, unter besonderer Berücksichtigung der sozialen Dimension nachzuvollziehen, wie sich die Bedingungen der Möglichkeiten von Macht und Kontrolle mit einem zunehmend ganzheitlich ausgerichteten Beratungsverständnis in der Grund-sicherung für Arbeitssuchende verändern. Gleiches gilt für die einhergehende Anpassung der Handlungsspielräume von Betroffenen, um ihren Eigensinn durchsetzen zu können. Zur Illustration werden einige Beispiele dargestellt, eine vollständige Analyse wird in diesem Rahmen nicht durchgeführt.<sup>69</sup>

Die ganzheitliche Ausrichtung des Beratungsverständnisses bietet folgende zusätzliche Potenziale für Beeinflussung, da die Jobcenter im intimsten Nahbereich der Leistungsberechtigten tätig werden:

---

<sup>66</sup>Vgl. Björn Kraus, Relationaler Konstruktivismus – Relationale Soziale Arbeit. Von der systemisch- konstruktivistischen Lebensweltorientierung zu einer relationalen Theorie der Sozialen Arbeit, München 2019 S. 96 ff.

<sup>67</sup>Vgl. Björn Kraus, Relationaler Konstruktivismus – Relationale Soziale Arbeit. Von der systemisch- konstruktivistischen Lebensweltorientierung zu einer relationalen Theorie der Sozialen Arbeit, München 2019 S. 88.

<sup>68</sup>Vgl. Harald Ansen, Soziale Beratung. Theorie und Methodik. Standpunkt: Sozial 2-3 (2015), S. 70-79.

<sup>69</sup>Vgl. für weitere Beispiele aus anderen Arbeitsfeldern Juliane Sagebiel/Sabine Pankofer, Soziale Arbeit und Machttheorien. Reflexionen und Handlungsansätze, Freiburg 2015, S. 122 ff.

1. *Erweitertes Themenspektrum der Beratung*: Durch die zusätzlichen Eindrücke aus dem alltäglichen Umfeld der Leistungsberechtigten sowie durch die konzeptionell vorgegebene personenzentrierte Gesprächsführung wird das thematische Spektrum der Beratung erweitert. Für Betroffene verschärft sich unabhängig vom *faktischen* Vorgehen der Fachkräfte damit das vermeintliche Drohpotenzial, dass die anvertrauten Informationen zum Machtmittel im amtlichen Kontext werden. Gröning bezeichnet vergleichbare Prozesse, in denen Ratsuchende ihre Ängste, Grenzen oder Sorgen im Rahmen personenzentrierter Settings Fachkräften vertrauensvoll anvertrauen und diese anschließend funktional für Interventionen gegen ihren Willen genutzt werden, als „Double Binds“ im Rahmen gouvernementaler Praxen in der Beratung. Sobald Ratsuchende diesen Mechanismus erkennen, können sie ihn sich allerdings zur Durchsetzung ihres Eigensinns zu Nutze machen.<sup>70</sup>
2. *Erschwerter Schutz der Privatheit*: Die Möglichkeiten für Leistungsbe-rechtigte, sich gegen Zudringlichkeiten im privaten Raum zu sichern, werden in alltagsnahen Settings der Beratung mit Fokus auf die personen-zentrierte Stabilisierung und unter Einbezug des persönlichen Netzwerkes eingeschränkt. Dies gilt insbesondere im Vergleich zu formalisierten Einzelberatungen in den Räumlichkeiten der Jobcenter. Betroffenen wird in ganzheitlichen Beratungsformaten viel Selbstoffenbarung abverlangt. Techniken zur Kontrolle von Informationen über Merkmale der Identität, Verhalten oder Fakten<sup>71</sup>, wie Täuschung oder Verschweigen, bieten eine Möglichkeit, sich dieser Anforderung zu verweigern. Das Vorgehen hat verschiedene Funktionen, wie sich Beschämungen zu ersparen oder private Informationen und Probleme zu schützen.<sup>72</sup>
3. *Druck durch Alltagsnähe*: Die Präsenz von Jobcenter-Mitarbeitenden im Alltag der Leistungsberechtigten birgt das Risiko, Druck im Unterstützungsprozess zu erzeugen, da eine verstärkte Kontrolle der Umsetzung von Beratungsergebnissen, die in Eigenregie außerhalb der Beratungssituation erfolgt, möglich ist.<sup>73</sup>

---

<sup>70</sup>Vgl. Katharina Gröning, Sozialwissenschaftlich fundierte Beratung in Pädagogik, Supervision und Sozialer Arbeit, Gießen 2016, S. 21 f.

<sup>71</sup>Vgl. Erving Goffman, Stigma: Über Techniken der Bewältigung beschädigter Identität, Übers. durch Frigga Haug, Frankfurt am Main 1967, S. 56.

<sup>72</sup>Vgl. ausführlich Thiersch, Aufdeckungsarbeit in der Beratung (wie Anm. 17), S. 1701 ff.

<sup>73</sup>Vgl. hierzu ergänzend Gröning, Beratung (wie Anm. 69), S. 109.

4. *Stabilisierende Situationsdefinitionen durch Alltagsnähe:* Umgebungsfaktoren wie Ort, Erreichbarkeit, Ausstattung, Sitzordnung oder Atmosphäre von Beratungsräumen haben einen Einfluss auf die Bedeutungszuschreibungen der Ratsuchenden im Rahmen der Beratung.<sup>74</sup> Insofern besteht die Möglichkeit, dass das alltagsnahe Setting einen stabilisierenden Effekt auf die Situationsdefinitionen hat. Auf der Grundlage der kognitiven Bewertung der Situation kann sich auch die Bereitschaft verändern, Hilfe oder Ratschläge anzunehmen.
5. *Positive Zuschreibungen an Berater\*innen:* Alltagsnahe und personenzentrierte Vorgehensweisen eröffnen vielfältige Möglichkeiten für eine bedürfnisorientierte, akzeptierende und einfühlsame kommunikative Arbeit jenseits formalisierter Vorgaben und Settings, gegebenenfalls begleitet von zusätzlichen Angeboten (im-) materieller Leistungen. Diese konzeptionelle Ausrichtung der Beratung ist als Potenzial zu verstehen, auf dessen Grundlage durch positive Zuschreibungen wie Sympathie, Engagement, Kompetenz oder Dankbarkeit von Leistungsberechtigten an Fachkräfte Einfluss genommen werden kann, da das Gelingen dieser Variante von Macht und Kontrolle maßgeblich von der Bewertung der Berater\*innen durch die Ratsuchenden abhängig ist.

Begrenzende Machtformen kennzeichnen, dass Betroffenen Handlungsspielräume versagt werden, um die Unterlassung eines unerwünschten Verhaltens zu erzwingen. Dazu zählt vor allem die Verfügungsmacht, Leistungsberechtigten nach § 31 SGB II finanzielle Mittel zu entziehen. Darüber hinaus stellt es eine Form einschränkender Kontrolle dar, Leistungsberechtigten Informationen zu verschweigen oder diese nicht adressat\*innengerecht zu vermitteln, sofern dadurch bewusst ihre Handlungsspielräume reduziert werden.

Im Rahmen der letzten Anhörungen zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Sanktionen im Jahr 2019 wurde ausführlich durch unterschiedliche Studien und Stellungnahmen belegt, dass die Gründe komplex sind, auf die zurückzuführen ist, dass Mitwirkungsanforderungen von Leistungsberechtigten nicht erfüllt werden.<sup>75</sup> Durch ein simples punitives Konditionalschema, welches auf ein verkürztes Verständnis der Lerntheorie und sozialtechnologischer Verhaltenssteuerung

---

<sup>74</sup>Vgl. Stimmer/Ansen, Beratung (wie Anm. 18), S. 73 ff.

<sup>75</sup>Vgl. Bundesverfassungsgericht, Urteil des Ersten Senats vom 05. November 2019, 1 BvL 7/16, [https://www.bundesverfassungsgericht.de/e/1s20191105\\_1bvl000716.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/e/1s20191105_1bvl000716.html) (09.01.2021), Rn. 57 ff.

zurückgeht, ist keine Mitarbeit zu erzwingen, sondern höchstens physische Anwesenheit beziehungsweise inszenierte Formen der formalen Mitwirkung.<sup>76</sup> Einschränkende Machtformen führen zu *Vermeidungsverhalten*, nicht zu einer *aktiven* Beteiligung. Die Umsteuerung auf ein ganzheitliches Beratungsverständnis, welches *vorwiegend* auf beeinflussende Macht- und Kontrollformen setzt, ist angesichts des Ziels der *Aktivierung* von Leistungsberechtigten insofern kohärent. Gleichzeitig fungieren begrenzende Machtformen weiterhin als Drohpotenziale der Jobcenter.

---

## 4 Schlussbetrachtung

Die zunehmend ganzheitliche Orientierung der Beratung in der Grund-sicherung für Arbeitssuchende *ersetzt* keine Verfügungspotenziale der Jobcenter über Leistungsberechtigte, insbesondere solange Sanktionen im SGB II bestehen bleiben. Stattdessen *verändern* sich die Bedingungen zur Ausübung von Macht und Kontrolle der Jobcenter dahingehend, dass *verstärkt Gelegenheiten zur Beeinflussung von Leistungsberechtigten* durch Alltagsnähe und Netzwerkorientierung gesetzlich und konzeptionell verankert werden. Die „Wirksicherheit“<sup>77</sup> dieser Machtformen ist geringer als die von einschränkenden Kontrollbestrebungen, da Betroffenen mehr Spielräume für eigensinnige Entscheidungen verbleiben. Im Fazit ist insofern von einer *graduellen Abstufung* von Verfügungspotenzialen der Jobcenter im ganzheitlichen Beratungsverständnis auszugehen, die in Einzelfällen hinsichtlich der Zumutungen für Leistungsberechtigte variiert. Dies gilt trotz aller Potenziale, welche eine ganzheitliche Beratung für eine responsive Unterstützung von Leistungsberechtigten bereithält.

Dieser Befund hebt hervor, wie wichtig es ist, dass Leistungsberechtigte in der Lage dazu sind, ihre Interessen gegenüber der Behörde zu vertreten, um einem potenziellen Machtmissbrauch zu begegnen. Dies gilt insbesondere, da Schutzmaßnahmen für Betroffene im gesetzlichen Beratungsverständnis kaum verankert sind und Jobcenter-Mitarbeitende als Street-level Bureaucrats über ein hohes Maß an Autonomie in Form von diskreten Handlungsspielräumen verfügen. Die gesetzliche Normierung der Beratungsqualität verschafft diesbezüglich keine ausreichende Abhilfe, wesentliche Änderungen sind im Entwurf zum

---

<sup>76</sup>Vgl. Harald Ansen, Erwerbslosigkeit und SGB II. Plädoyer für ein Sanktionsmoratorium, in: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit 3 (2011), S. 217–222, hier S. 219 ff.

<sup>77</sup>Vgl. Kraus, Relationaler Konstruktivismus (wie Anm. 61), S. 68.

Bürger\*innengeld-Gesetz nicht vorgesehen<sup>78</sup>. Daraus folgt eine gesteigerte Notwendigkeit, externe Mechanismen zur Kontrolle der Verwaltung, wie Ombudsstellen, vertreten durch eine unabhängige Soziale Beratung, zu stärken, auf die Adressat\*innen oftmals angewiesen sind. Von einer flächendeckenden Einrichtung von Ombudsstellen wird bisher mit der Begründung abgesehen, dass das Kundenreaktionsmanagement der Jobcenter bestehende Bedarfe vollständig abdecke<sup>79</sup> und eine Doppelstruktur aus Gründen der wirtschaftlichen Haushaltsführung nicht zu rechtfertigen sei. Dieses Argument ist nicht tragfähig, da ein Kundenreaktionsmanagement der Behörde das Machtgefälle im Umgang von Jobcentern mit Adressat\*innen nicht ausgleichen kann. Inwieweit der im Bürger\*innengeld-Gesetz vorgesehene Schlichtungsmechanismus bei Konflikten zwischen Leistungsberechtigten und Jobcentern nach § 15b SGB II in dieser Hinsicht zukünftig Abhilfe verschafft, bleibt zumindest fraglich, sofern Mitarbeitende der Jobcenter diese Vermittlungsposition einnehmen und nicht externe, unabhängige Dritte.

---

## Literatur

- Harald Ansen/Katharina Angermeier, Der Zeitfaktor in der Sozialen Schuldnerberatung, in: *Magazin erwachsenenbildung.at* 41 (2020), S. 13–2 – 13–8.
- Harald Ansen, Erwerbslosigkeit und SGB II. Plädoyer für ein Sanktionsmoratorium, in: *Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit* 3 (2011), S. 217–222.
- Harald Ansen, Soziale Beratung. Theorie und Methodik. Standpunkt:Sozial 2-3 (2015), S. 70–79.
- Holger Bähr/Andrea Kirchmann/Christin Schafstädt/Khira Sippli/Jochen Späth/Bernhard Boockmann, Bedarfsgemeinschaften im SGB II. Bei individueller Beratung und Vermittlung behalten Jobcenter auch den Haushalt im Blick. *IAB Kurzbericht* 14/2019, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2019, <http://doku.iab.de/kurzber/2019/kb1419.pdf> (09.01.2021).
- Steffen Beigang/Karolina Fetz/Dorina Kalkum/Magdalena Otto, Diskriminierungserfahrungen in Deutschland, in: Antidiskriminierungsstelle des Bundes, 2017, [https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Expertisen/expertise\\_diskriminierungserfahrungen\\_in\\_deutschland.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=7](https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Expertisen/expertise_diskriminierungserfahrungen_in_deutschland.pdf?__blob=publicationFile&v=7) (09.01.2021).

---

<sup>78</sup> vgl. ausführlich Jana Molle/Susanne Vaudt, Bürger:innen in Jobcentern – vernachlässigte Themen aus empirischer Perspektive, im Erscheinen.

<sup>79</sup> Vgl. exemplarisch Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (21. Wahlperiode), DRS. 21/19792, Schriftliche Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Carola Ensslen (DIE LINKE) und Antwort des Senats. Kundenreaktions- Management von Jobcenter team. arbeit.hamburg- Kein Anschluss unter dieser Nummer?, 2020, [https://www.buergerschaft-hh.de/parldok/dokument/69541/kundenreaktions\\_management\\_von\\_jobcenter\\_team\\_arbeit\\_hamburg\\_kein\\_anschluss\\_unter\\_dieser\\_nummer.pdf](https://www.buergerschaft-hh.de/parldok/dokument/69541/kundenreaktions_management_von_jobcenter_team_arbeit_hamburg_kein_anschluss_unter_dieser_nummer.pdf) (09.01.2021).

- Uwe Berlit, SGB II-»Reform« ohne klares Profil. Zu einigen Änderungen durch das 9. SGB II-Änderungsgesetz, in: info also 5 (2016), S. 195–205.
- Kerstin Bruckmeier/Torsten Lietzmann/Thomas Rothe/Anna-Theresa Saile, Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II. Langer Leistungsbezug ist nicht gleich Langzeitarbeitslosigkeit. *IAB Kurzbericht* 20/2015, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2015, <http://doku.iab.de/kurzber/2015/kb2015.pdf> (09.01.2021).
- Deutscher Bundestag (15. Wahlperiode), BTDrucks 15/1516, Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, 2003.
- Deutscher Bundestag (19. Wahlperiode), BTDrucks 19/19413, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Kipping, Susanne Fersch, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Datenschutzrechtliche und andere rechtliche Probleme beim Coaching nach dem §§ 16e und 16i des Zweiten Sozialgesetzbuch, 2020.
- Deutscher Bundestag (19. Wahlperiode), BTDrucks 19/4825, Kleine Anfrage der Abgeordneten Cornelia Möhring, Doris Achelwilm, Simone Barrientos, Michel Brandt, Susanne Fersch, Sylvia Gabelmann, Ulla Jelpke, Zaklin Nastic, Dr. Petra Sitte, Dr. Kirsten Tackmann, Katrin Werner, Sabine Zimmermann und der Fraktion DIE LINKE. Umsetzung der Menschenrechte von Frauen im UN- Zivilpaket, 2018.
- Deutscher Bundestag (19. Wahlperiode), BTDrucks 19/9875, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Sozialer Arbeitsmarkt- Ausgestaltung der ganzheitlichen beschäftigungsbegleitenden Betreuung, 2019.
- Brooke C. Feeney/Nancy L. Collins Social support in close relationships, in Anita L. Vangelisti/Daniel Perlman (Hrsg.), *The Cambridge Handbook of Personal Relationships*, Ed. 2, Cambridge 2018, S. 282–296.
- Matthias Rübner/Peter Weber/Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.), Grundlagenpapier zur Weiterentwicklung der Beratungskonzeption der Bundesagentur für Arbeit (Beko), 2022, [https://www.arbeitsagentur.de/datei/grundlagenpapier-zur-weiterentwicklung-der-beratungskonzeption-der-ba\\_ba147050.pdf](https://www.arbeitsagentur.de/datei/grundlagenpapier-zur-weiterentwicklung-der-beratungskonzeption-der-ba_ba147050.pdf) (26.09.2022).
- Bundesagentur für Arbeit, Laborräume, Multiplikatoren, Ideengeber. Die LZA-Schwerpunktregionen stellen sich vor, Nürnberg 2019.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz) vom 14.09.2022, [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetze/Regierungsentwurfe/reg-buergergeld.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetze/Regierungsentwurfe/reg-buergergeld.pdf?__blob=publicationFile&v=3) (26.09.2022).
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (21. Wahlperiode), DRS. 21/19792, Schriftliche Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Carola Ensslen (DIE LINKE) und Antwort des Senats. Kundenreaktions- Management von Jobcenter team.arbeit.hamburg- Kein Anschluss unter dieser Nummer?, 2020.
- Wolfgang Eicher/Steffen Luik (Hrsg.), SGB II. Grundsicherung für Arbeitsuchende, neu bearb. Aufl. 4, München 2017.
- Rainer Göckler/Matthias Rübner, Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement. Professionelle Standards und Variantenvielfalt des Case Managements in der Grundsicherung für Arbeitsuchende, neu bearb. Aufl. 6, Regensburg 2019.

- Erving Goffman, Stigma: Über Techniken der Bewältigung beschädigter Identität, Übers. durch Frigga Haug, Frankfurt am Main 1967.
- Axel Groenemeyer, Doing Social Problems – Doing Social Control, in: Axel Groenemeyer (Hrsg.), Doing Social Problems. Mikroanalysen der Konstruktion sozialer Probleme und sozialer Kontrolle in institutionellen Kontexten, Wiesbaden 2010, S. 13–56.
- Axel Groenemeyer, Soziale Probleme, in: Hans- Uwe Otto/Hans Thiersch (Hrsg.), Handbuch Soziale Arbeit. Grundlagen der Sozialarbeit und Sozialpädagogik, überarb. Aufl. 6, München 2018, S. 1499–1514.
- Katharina Gröning, Sozialwissenschaftlich fundierte Beratung in Pädagogik, Supervision und Sozialer Arbeit, Gießen 2016.
- Diane H. Felmler/Colleen H. Sinclair, Social networks and personal relationships, in: Anita L. Vangelisti/Daniel Perlman (Hrsg.), The Cambridge Handbook of Personal Relationships, Ed. 2, Cambridge 2018, S. 467–480.
- Andreas Hirsland/Lukas Kerschbaumer/Ivonne Küsters/Mark Trappmann, Langzeitleistungsbeziehende im SGB II. Unerwartete Übergänge in bedarfsdeckende Arbeit. *IAB Kurzbericht* 20/2019, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2019, <http://doku.iab.de/kurzber/2019/kb2019.pdf> (09.01.2021).
- Petra Kaps/Frank Oschmiansky, Wiedereinstiege – Was hilft? Einige Lehren aus einer zwölfmonatigen Begleitung von 25 Menschen in schwierigen Lebenslagen, in: info also 4 (2020), S. 153–162.
- Björn Kraus, Relationaler Konstruktivismus- Relationale Soziale Arbeit. Von der systemisch- konstruktivistischen Lebensweltorientierung zu einer relationalen Theorie der Sozialen Arbeit, München 2019.
- Gerhard Krug/Mark Trappmann/Christof Wolf, Rolle des sozialen Netzwerkes von Langzeitarbeitslosen. Mitgliedschaften in Vereinen und Hilfe bei Alltagsproblemen können Jobchancen erhöhen. *IAB Kurzbericht* 22/2020, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2020, <http://doku.iab.de/kurzber/2020/kb2220.pdf> (09.01.2021).
- Michael Lipsky, Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services. New York 1980.
- Jana Molle, Würdigung und Arbeitslosigkeit: Eine Analyse des Beratungsverständnisses im SGB II (zugelassene Dissertation Universität Hamburg 2018), Wiesbaden 2019.
- Jana Molle/Susanne Vautd, Bürger:innen in Jobcentern – vernachlässigte Themen aus empirischer Perspektive, im Erscheinen.
- Burkhard Müller/Ursula Hochuli-Freund, Sozialpädagogisches Können. Ein Lehrbuch zur multiperspektivischen Fallarbeit, überarb. u. erw. Aufl. 8, Freiburg 2017.
- Johannes Münder/Udo Geiger (Hrsg.), Sozialgesetzbuch II. Grundsicherung für Arbeitssuchende. Lehr- und Praxiskommentar, Aufl. 7, Baden-Baden 2020.
- Christopher Osiander/Joß Steinke, Street-level Bureaucrats in der Arbeitsverwaltung. Dienstleistungsprozesse und reformierte Arbeitsvermittlung aus Sicht der Vermittler. *IAB Discussion Paper* 15/2011, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2011, <http://doku.iab.de/discussionpapers/2011/dp1511.pdf> (09.01.2021).
- Matthias Rübner, Ganzheitliche Beratung und Betreuung im SGB II? Ansatzpunkte für eine Horizonterweiterung, in: Blätter der Wohlfahrtspflege 3 (2020), S. 83–105.
- Juliane Sagebiel/Sabine Pankofer, Soziale Arbeit und Machttheorien. Reflexionen und Handlungsansätze, Freiburg 2015.

- Matthias Schulze-Böing, Dauerbaustelle SGB II- eine kleine Begehung, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 4 (2019), S. 163–169.
- Monika Senghaas/Sarah Bernhard/Carolin Freier, Eingliederungsvereinbarungen aus Sicht der Jobcenter. Pflichten der Arbeitssuchenden nehmen viel Raum ein. *IAB Kurzbericht* 5/2020, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2020, <http://doku.iab.de/kurzber/2020/kb0520.pdf> (09.01.2021).
- Franz Stimmer/Harald Ansen, Beratung in psychosozialen Arbeitsfeldern. Grundlagen – Prinzipien – Prozess, Aufl. 1, Stuttgart 2016.
- Bastian Stockinger/Cordula Zabel, Bewertung der Betreuung und Beratung in den Jobcentern. Leistungsberechtigte bedürfen oft besonderer Unterstützung. *IAB Kurzbericht* 23/2020, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2020, <http://doku.iab.de/kurzber/2020/kb2320.pdf> (09.01.2021).
- Hans Thiersch, Lebensweltorientierte Soziale Arbeit – revisited, Weinheim/Basel 2020.
- Hans Thiersch, Unerkannt lassen. Gefahren und Grenzen von Aufdeckungsarbeit in der Beratung, in: Frank Nestmann/Frank Engel/Ursel Sickendiek (Hrsg.), Das Handbuch der Beratung, Band 3: Neue Beratungswelten: Fortschritte und Kontroversen, Tübingen 2013, S. 1695–1709.
- Matthias Umkehrer, Wiedereinstieg nach Langzeitarbeitslosigkeit. Welche Arbeitsverhältnisse sind stabil, welche nicht? *IAB Kurzbericht* 15/2020, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2020, <http://doku.iab.de/kurzber/2020/kb1520.pdf> (09.01.2021).
- Bundesverfassungsgericht, Urteil des Ersten Senats vom 05. November 2019, 1 BvL 7/16, Rn. 1–225, [https://www.bundesverfassungsgericht.de/e/1s20191105\\_1bv1000716.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/e/1s20191105_1bv1000716.html) (09.01.2021).
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, Empfehlungen des Deutschen Vereins zum Fallmanagement im Jobcenter, 2017, <https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2017/dv-18-16-fallmanagement.pdf> (09.01.2021).
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Umsetzung der Förderung nach § 16i SGB II „Teilhabe am Arbeitsmarkt“, 2019, <https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2019/dv-21-18-teilhabe-am-arbeitsmarkt.pdf> (09.01.2021).
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, Teilhabe am Arbeitsmarkt verwirklichen. Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Umsetzung der Förderung nach § 16i SGB II, 2020, [https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2020/dv-26-19\\_16i-sgb-ii-teilhabe-arbeitsmarkt.pdf](https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2020/dv-26-19_16i-sgb-ii-teilhabe-arbeitsmarkt.pdf) (09.01.2021).

**Prof. Dr. Jana Molle**, Hochschule Bremen, Professur für Beratung in der Sozialen Arbeit, Beratung in der Sozialen Arbeit, Arbeitslosigkeit, Armut; aktuelle Publikationen: Molle, J. (2019): Würdigung und Arbeitslosigkeit. Eine Analyse des Beratungsverständnisses im SGB II (zugl. Diss. Univ. Hamburg 2018). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. Ansen, H.; Molle, J. (2020). Soziale Diagnostik in der Sozialen Beratung bei Armut. In: Sozialmagazin 5–6/2020, S. 15–22. Molle, J.; Vaudt, S.: Bürger:innen in Jobcentern – vernachlässigte Themen aus empirischer Perspektive, im Erscheinen.



---

# Deutschland im Wechselspiel zwischen Migration und Integration

Hudson Luis

---

## Schlüsselwörter

Migration · Flucht · Geflüchtete · Integration · Ausländerbehörde

---

## 1 Einleitung

„Das Böse in der Welt rührt fast immer von der Unwissenheit her, und der gute Wille kann so viel Schaden anrichten wie die Bosheit, wenn er nicht aufgeklärt ist. Die Menschen sind eher gut als schlecht, doch in Wahrheit ist das gar nicht die Frage.“

Albert Camus, *Die Pest*

Kaum ein Politikfeld hat in den vergangenen Jahren einen solchen Bedeutungszuwachs erfahren, wie der Themenbereich der Migrations- und Integrationspolitik. Auch wenn derzeit vor allem die Corona-Pandemie die Schlagzeilen beherrscht und das Thema gegenwärtig in der deutschen Öffentlichkeit eine untergeordnete Rolle spielt, so ist die Herausforderung der Migration und Integration dennoch aktuell. Die Lage in der Welt hat sich verschlechtert: Kriege

---

H. Luis (✉)

Abteilung Gelsenkirchen, HSPV NRW - Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW, Köln, Deutschland

E-Mail: [hudson.luis@rwth-aachen.de](mailto:hudson.luis@rwth-aachen.de)

© Der/die Autor(en), exklusiv lizenziert an Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2023

N. M. Sturm und E. John (Hrsg.), *Ethik der Macht der öffentlichen Verwaltung*, Geschichte und Ethik der Polizei und öffentlichen Verwaltung, [https://doi.org/10.1007/978-3-658-38354-1\\_7](https://doi.org/10.1007/978-3-658-38354-1_7)

und Unterdrückungen nehmen zu und vertreiben Menschen aus ihrer Heimat. Mit rund 80 Mio. Menschen sind es so viele, wie nie zuvor. Auch ist erfahrungsgemäß kaum ein Thema so lebensnah im Alltag der Bevölkerung verankert, wie der Umgang mit Zugewanderten (Korte 2016:86). „Es ist die Übersetzung des sperrigen Begriffs der Globalisierung in den familiären Alltag. Humanitäres Engagement mischt sich mit Ängsten, Konflikten und ganz neuen Verteilungskämpfen, der sich keine Familie entziehen kann.“ (Korte 2016:86)

Es scheint, als hätte jeder eine Meinung dazu (vgl. Korte 2016:86). Die populäre Medienlandschaft hat sich insbesondere mit der Frage der gelingenden Integration von Flüchtlingen auseinandergesetzt. Seitdem überbieten sich die Akteure und versuchen Handlungsempfehlungen für Politik und Gesellschaft abzuleiten. Schon Bertolt Brecht sprach in seinem Gedicht „*Die Landschaft des Exils*“ davon, dass der Flüchtling ein „*Bote des Unglücks*“ sei. Häufig wird uns erst bewusst, was Frieden, Wohlstand und Sicherheit wert sind, wenn wir das Leiden der von Bertolt Brecht beschriebenen „*Boten des Unglücks*“ sehen. In den Aufnahmeländern der Flüchtlinge sorgt dies für gemischte Reaktionen. Die einen wandeln ihre Dankbarkeit, wie gut es ihnen geht, in Hilfsbereitschaft gegenüber Flüchtlingen um. Währenddessen fühlen sich andere von den ungebetenen Gästen gestört und hoffen auf deren schnelle Abreise. So ist auch Deutschland zu einem gespaltenen Land während der großen Zuwanderungsereignisse im Jahr 2015 geworden. Auf der einen Seite bildete sich eine Zivilgesellschaft, die bei der Bewältigung des Zuwanderungsstroms geholfen hat, wo sie nur konnte. Ohne diese Gesellschaft wären die staatlichen Institutionen nach wenigen Wochen zusammengebrochen. Auf der anderen Seite bildete sich indessen eine Gruppe, die mit dem wachsenden Zustrom von Asylsuchenden überfordert war, auf Protektionismus setzte, die Grenzen schließen wollte und sich demonstrativ für unzuständig erklärte (Münkler & Münkler 2016:7). Im Kontext dessen wurden neue politische Instrumentarien geschaffen und Institutionen gegründet.

Diese Ausarbeitung beschäftigt sich vor allem mit der deutschen Migrations- und Integrationspolitik ab 1955. Oftmals wird in der öffentlichen und politischen Debatte eine Reihe von Zusammenhängen missverständlich bzw. vereinfacht und populistisch dargestellt oder gänzlich ignoriert, insbesondere wenn es um Flucht-migration, den allgemeinen Zustand der Migrationsgesellschaft insgesamt sowie die konkreten Integrationserfordernisse in Deutschland geht (vgl. El-Mafaalani 2017:24). Die Begriffe Migration und Integration sind nicht nur Gegenstand gesellschaftlicher Debatten, sondern zunehmend auch praktischer Politikfelder – ob auf kommunaler Ebene, in den Ländern oder im Bund. Ziel dieses Beitrages ist es, einen Perspektivwechsel vorzunehmen und die verschiedenen Problemfelder zu skizzieren.

Aus Gründen der Lesbarkeit wird auf eine konsequente Umsetzung genderneutraler Formulierung verzichtet. Im Text wird, wenn er sich auf Personengruppen bezieht, die männliche Form gewählt (z. B. „Migranten“). Dies ist nicht geschlechterspezifisch gemeint und bezieht sich auf Angehörige aller Geschlechter – selbstverständlich bezieht sich der Text ebenfalls und in gleicher Weise auf Frauen (z. B. „Migrantinnen“) Um Missverständnissen vorzubeugen wird in diesem Beitrag der Begriff „Flüchtling“ und nicht „Geflüchtete“ verwendet. Die neue Wortschöpfung suggeriert, dass das Thema nach der Flucht abgeschlossen und erledigt ist. Das ist es aber keineswegs.

---

## **2 Integration**

### **2.1 Verständnisannäherungen an den Begriff Integration**

„Integration ist weder Assimilierung noch Einverleibung, sondern vielmehr ein Prozess in zwei Richtungen, der sich im Wesentlichen auf die gegenseitige Anerkennung des kulturellen Reichtums des jeweils anderen gründet: Es ist weder Verflachung einer Kultur vor dem Hintergrund einer anderen noch gegenseitige Isolierung mit der Gefahr von ebenso unheilvollen wie gefährlichen »Ghettoisierungen«.“<sup>1</sup> (Papst Franziskus 2017)

Zwischen der Migrations- und Integrationspolitik besteht ein enger Zusammenhang, weil die öffentliche Debatte aus den Vorschlägen, Maßnahmen, Programmen und Reformen abgeleitet werden, sodass eine Vielfalt existiert – wie die Bedürfnisse der Menschen – die zu integrieren sind. Der Grund hierfür ist insbesondere die Sichtweise darauf, wie Integration verstanden wird. Integration wird bekanntermaßen von Praktikern als Querschnittsaufgabe gesehen und definiert. Die Vielfältigkeit sorgt dafür, dass es zu einer komplexen Aufgabe wird. Im politischen Diskurs wird die Integration auch als „gesamsgesellschaftliche Aufgabe“ beschrieben. Komplizierter wird es, wenn der Integrationsbegriff jedoch näher definiert und seine politische Umsetzung operationalisiert werden muss. Der Bonner Politikwissenschaftler Volker Kronenberg betont, dass der Integrationsbegriff seit jeher ein umstrittener

---

<sup>1</sup>Ansprache von Papst Franziskus an die Teilnehmer des Internationalen Forums „Migration und Frieden“ (Dienstag, 21.02.2017).

ist, weil er häufig nicht einheitlich verwendet wird. Er enthält sowohl eine deskriptive als auch eine normative Dimension. Als solches ist dies nicht ungewöhnlich, trägt aber im politischen Diskurs oftmals dazu bei, dass die Verwendung des Begriffs von einer gewissen Diffusität und Unschärfe begleitet wird (vgl. Kronenberg 2017:8).

Der Begriff „Integration“ entstammt dem lateinischen Verb „integrare“ und bedeutet *wkmiederherstellen, herstellen eines Ganzen*. Hierbei ist die Zusammenführung des Verschiedenen gemeint, wobei das Verschiedene als solches kenntlich bleibt (vgl. Meier-Braun 2013:16). „In der politischen Diskussion wird dieser Begriff oftmals als Assimilation verstanden, das heißt als Aufgabe der eigenen kulturellen und sprachlichen Herkunft und im Sinne einer vollständigen Anpassung an die deutsche Gesellschaft. Dabei wird in der Regel nicht festgelegt, an welche Normen und Werte sich die Einwanderer eigentlich genau anpassen sollen und was letztendlich das Vorbild eines angepassten Ausländers oder eines ‚integrierten Deutschen‘ ist“ (Meier-Braun 2013:16). Der Soziologe Hartmut Esser beschreibt Integration aus der systemtheoretischen Perspektive. Demnach besteht Integration u. a. im Zusammenhalt von Teilen in einem systematischen Ganzen. Gegenbild hierbei ist der Zerfall der Gesellschaft und ihre Segmentation (vgl. Kronenberg 2017:8).

Wie eingangs beschrieben, wird der Begriff in den Sozialwissenschaften kontrovers diskutiert, da er häufig nicht einheitlich angewandt wird. Im politischen Diskurs kommt hinzu, dass er oftmals als Kampfbegriff Verwendung findet.

Integration wird von der einen oder anderen Partei immer noch als eigenständige Aufgabe des Migranten gesehen. Das bedeutet, der Zuwanderer soll die Assimilation (Anpassung/Angleichung) an die Mehrheitsgesellschaft eigenständig vollziehen (vgl. Obendorfer 2013:45). Auch in den traditionellen Integrationstheorien herrschte lange diese Annahme, dass sich der Migrierende an die Aufnahmegesellschaft anpasst und schließlich voll in ihr aufgeht (vgl. Seifert 2012:67). Doch bei näherer Betrachtung war dies oftmals nicht der Fall. „Der reine assimilative Gedanke ist im heutigen Integrationsdiskurs kaum mehr vorzufinden und wird auch von der Politik nicht länger als zielführend erachtet“ (vgl. Kronenberg 2017:8). Der Migrationsforscher Heckmann beschreibt Integration als ein zweiseitiger Prozess, der eine wechselseitige Anstrengung seitens der Migranten, aber auch seitens der aufnehmenden Gesellschaft abverlangt. Er mahnt an, dass der Prozess ein langwieriger wird und über mehrere Generationen verläuft (vgl. Heckmann 2013:228).

Insgesamt wird Integration in vier Dimensionen von Minderheiten in der Aufnahmegesellschaft unterschieden:

1. „eine sogenannte strukturelle Dimension, den Zugang zu Kernbereichen der Gesellschaft, vor allem zum Arbeitsmarkt und zum Bildungssystem;
2. die kulturelle Integration, bei der es vor allem um das Erlernen der Sprache und die Übernahme von Verhaltensweisen und Normen des Aufnahmelandes geht;
3. die soziale Integration, – die Kontakte zwischen Einwanderern und Einheimischen, beispielsweise die Mitgliedschaft in Vereinen;
4. Bei der Integration geht es aber auch um das Gefühl der Zugehörigkeit, um die Identifikation mit der Aufnahmegesellschaft bzw. der Herkunftsgesellschaft, wobei unklar ist, ob man sich nicht sogar in zwei Ländern zu Hause fühlen kann, in der neuen wie auch in der alten Heimat“ (Meier-Braun 2017:35).

Demnach ist die Voraussetzung für Integration die strukturelle, kulturelle, soziale und staatsbürgerliche Gleichberechtigung. Der Politikwissenschaftler Oberndörfer merkt hier kritisch an, dass staatsbürgerliche und soziale Gleichberechtigung nur durch Einbürgerung und gleiche Rechte im Sozialstaat ermöglicht werden können. Er führt weiter aus, dass die notwendige soziale Gleichberechtigung der Zuwanderer als ein selbstverständlicher Teil subsidiärer Sozialpolitik definiert und praktiziert werden sollte.

Ebenso – wie die Einheimischen – müssen auch die Zuwanderer das Recht haben, ihre eigenen kulturellen Überlieferungen zu pflegen (vgl. Obendörfer 2013:46).

„Die Grenzen dieses Rechts werden für alle, für die Einheimischen wie für die Migranten, durch die Normen der Verfassung, durch Gesetze und die Rechtsprechung bestimmt“ (Obendörfer 2013:46).

Wenn sich Integrationspolitik jedoch nur auf die deutsche Sprache und das abstrakte Grundgesetz als Rahmen konzentriert, wird dies zu wenig sein, um für eine Gesellschaft eine gemeinschaftsstiftende verbindende Wirkung zu entfalten. Demnach vollzieht sich die Integration nicht in einem wertlosen Raum, sondern bildet mit der Sprache und Werten den Rahmen, in dem sie sich entfalten kann (vgl. Meier-Braun 2017: 35). Denn wie Oberndörfer postuliert, geht Integration von einem kulturellen Pluralismus aus, der die Akzeptanz, die Wertschätzung und den Respekt gegenüber kultureller und religiöser Vielfalt nach dem Prinzip der „Einheit in Verschiedenheit“ voraussetzt. Auch der Pontifex Papst Franziskus fordert einerseits von der Mehrheitsgesellschaft eine Willkommenskultur, mahnt gleichfalls an, dass die Migranten bereit sein müssen, sich in das Aufnahmeland

zu integrieren. So sprach er am katholischen Welttag der Migranten und Flüchtlinge (2017) davon, dass sich beide Seiten kennenlernen und anerkennen müssten. Der Flüchtling/Migrant müsse Bereitschaft haben „die Gesetze, die Kultur und die Traditionen der Aufnahmeländer“ kennenzulernen und zu befolgen. Die Mehrheitsgesellschaft, runtergebrochen auf die Gemeinschaft vor Ort, sollte sich „ohne Vorurteile dem Reichtum der Verschiedenheit“ öffnen (Papst Franziskus 2017).

Integration kann als Wechselwirkung zwischen Mehrheits- und Minderheitsgesellschaft mit Anforderung auf beiden Seiten betrachtet werden (vgl. Kronenberg 2017:8). Fokussiert wird dabei eine doppelte „Bringschuld“, die heute bei Praktikern in Deutschland auch als Konzept des „Fordern und Fördern“ verstanden wird. Zuwanderer müssen die Bereitschaft zur Integration mitbringen und der deutsche Staat muss entsprechende Integrationsangebote zur Verfügung stellen (vgl. Kronenberg 2017:8).

Letztendlich ist die Integration weder statisch noch eintönig. Sie zeigt sich in unterschiedlichen Formen. Sie ist komplex, schwer zu durchschauen und folgt nicht immer einer Logik oder einem Automatismus. Darüber hinaus stellt sie die betroffenen Akteure vor zahlreiche Herausforderungen. Wenn jedoch die Integration gelingt, bereichert sie eine Gesellschaft und gibt ihr neue Möglichkeiten. Sie kann aber auch scheitern, sodass sich unter Umständen kriminelle Szenen oder Milieus entwickeln. Demnach bildet die Desintegration eine wechselseitige Dynamik von Segregation, herrschender Ignoranz, Alltagsrassismus, zunehmender Radikalisierung und Gewaltbereitschaft (vgl. Gestring 2014:313).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass durch mehrere Arten von Integration, es zu den unterschiedlichen Voraussetzungen, Bereitschaften und Rahmenbedingungen kommen kann. Darüber hinaus gibt es keine einheitliche Auswirkung und Effekt der Integration (vgl. El-Mafaalani 2017:28). Integration kann also nicht ohne Akzeptanz der kulturellen Verschiedenartigkeit erfolgen. Daher sollte eine Integrationspolitik aus Sicht einer Kooperation **mit** den Migranten und nicht ausschließlich für die Migranten gestaltet werden. In diesem Sinne fordert auch der Diözesanrat der Katholiken die Mehrheitsbevölkerung sowie die Zugewanderten auf, diese gesellschaftliche Herausforderung gemeinsam zu stemmen (vgl. Diözesanrat der Katholiken 2021). „Beide müssen sich dafür öffnen und verändern sich dabei. Integration bedeutet Investition in die Zukunft.“ (Diözesanrat der Katholiken 2021).

Eine Gesellschaft, die von Einwanderern Anpassung an die Vorstellung und Gewohnheit von Provinzkulturen des Aufnahmelandes verlangt und dieses als

Integration bezeichnet, verhindert damit im Endeffekt paradoxerweise diese falsch verstandene Integration (vgl. Obendorfer 2013:47).

Wie nach Oberndorfer kann die Problematik folgendermaßen bildlich zusammengefasst werden: Zuwanderer, die aus Angola, Saudi-Arabien oder China kommen, können gute gesetzestreue Bürger sein, aber keine bayerischen oder schwäbischen Bauern. Aufgrund ihrer physischen Äußerlichkeit „Hautfarbe“ sind viele nicht integrierbar, wenn die Verschiedenartigkeit nicht akzeptiert wird. Das Grundgesetz (GG) schützt vor einer solchen Diskriminierung in Artikel 3 Absatz 3 GG, S. 1.

Dort wurde das Diskriminierungsverbot wie folgt aufgeschrieben: „Niemand darf wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden“ (Art. 3 Absatz 3 GG).<sup>2</sup>

## 2.2 Richtungswechsel in der Integrationspolitik -Deutschland ein Einwanderungsland

In den letzten 30 Jahren hat sich viel in der deutschen Integrationspolitik getan. Damals wurden noch unverblümt folgender Satz geäußert:

„Prüfung des Antrags so schnell wie irgend möglich, gegebenenfalls Überprüfung durch einen Einzelrichter an Ort und Stelle – und dann an Kopf und Kragen packen und raus damit.“ (Preuß 2014)

Solche Sätze wurden nicht etwa von der Deutschen Volkunion, der NPD oder den Republikanern geäußert, sie kamen vom nordrhein-westfälischen SPD-Fraktionschef Friedhelm Farthmann.

Denn bis in die 90er-Jahre wurde am konstanten Dementi festgehalten: „Deutschland sei kein Einwanderungsland“. Das Abstreiten der offensichtlichen gesellschaftspolitischen Realität hielt bis zur Bundestagswahl 1998 an und führte dazu, dass notwendige integrationspolitische Maßnahmen für die in Deutschland lebenden Migranten verschleppt wurden. Die Bundestagswahl 1998 endete

---

<sup>2</sup>Hier ist kritisch anzumerken, dass der Begriff „Rasse“ in Art. 3 GG durchaus für Kritik sorgt, da er ein Konstrukt und Überbleibsel aus dem Kolonialrassismus ist, und es keine Menschenrassen gibt.

mit einem Rot-Grünen Wahlsieg und markierte den Richtungswechsel in der Zuwanderungs- und Integrationspolitik. Die neue Bundesregierung reformierte ab 1999 das Staatsangehörigkeitsrecht nach den Standards von Kanada und den USA. Diese Reformen kamen vor allem den ausländischen Kindern zugute (vgl. Meier-Braun 2013:18). Das Prinzip der Vererbung (*ius sanguinis*) wurde ergänzt um das Territorialprinzip (*ius soli*). „Jedes nach dem 1. Januar 2000 in Deutschland geborene Kind ausländischer Eltern erhielt qua Geburtsort zunächst die deutsche Staatsbürgerschaft – bis es sich nach Vollendung des 18. Lebensjahres für einen Pass entscheiden musste“ (Kronenberg 2017:18).

Das Staatsangehörigkeitsrecht von 1913, in dem noch klar beschrieben wurde, dass Deutschland kein Einwanderungsland sei, wurde somit bildlich „zu Grabe getragen“. Historisch gesehen, markierte dieses Ereignis somit den Kurswechsel in der Migrationspolitik (Kronenberg 2017:18).

Neben der Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts, setzte Bundesinnenminister Otto Schily (SPD) im Herbst 2000 die „Unabhängige Kommission Zuwanderung“ unter dem Vorsitz der ehemaligen Präsidentin des Deutschen Bundestags Rita Süßmuth (CDU) ein. „Dies war eine Reaktion auf die Mängel des veralteten Ausländergesetzes, das der Realität eines Einwanderungslandes nicht mehr gerecht werden konnte [...]“. Dadurch wurde erstmalig die Einwanderungsrealität politisch anerkannt und versucht proaktiv zu gestalten. Unter dem Vorsitz von Süßmuth sollte die integrationspolitische Situation aufgearbeitet und im Ergebnis Empfehlungen ausgesprochen werden. Gebildet wurde die Kommission aus 21 Vertretern von Gewerkschaft, Kirchen, Unternehmerverbänden und anderen gesellschaftlich relevanten Gruppen.

Im Jahr 2001 wurde der über 300 Seiten umfangreicher Abschlussbericht „Zuwanderung gestalten, Integration fördern“ vorgestellt.

Bereits im Vorwort beschreibt die Kommission den Ist-Stand, dass Deutschland ein Einwanderungsland sei: „Deutschland ist faktisch ein Einwanderungsland. Menschen sind gekommen und geblieben – andere sind in ihre Heimatländer zurückgekehrt oder weitergewandert. Zuwanderung ist zu einem zentralen öffentlichen Thema geworden. Die Anerkennung der Realität ist an die Stelle von Tabus getreten. Sachlichkeit bestimmt zunehmend die öffentliche Auseinandersetzung“ (Kommission Zuwanderung 2001:3).

Süßmuth bezeichnete im Abschlussbericht das vorherige System der Integrationsförderung mit dem Begriff des „pragmatischen Improvisierens“. „Sie kritisierte die Differenzierung von Integrationsmaßnahmen nach dem Aufenthaltsstatus der Migranten sowie das Fehlen einer umfassenden, strategischen Integrationspolitik“ (BAMF 2010:11). Daher wurde erstmalig ein reaktives integrationspolitisches Gesamtkonzept vorgelegt. Dazu enthielt es ein Konzept

zur Gestaltung von Migration und Integration als Ressource für Wirtschaft, Kultur und Gesellschaft (vgl. Kronenberg 2017:18).

In den Jahren 2001 bis 2004 entwickelte sich dann eine teils kontroverse Debatte um das Zuwanderungsgesetz. Innenminister Schily arbeitete einen Entwurf des Zuwanderungsgesetzes aus, der viele Elemente der Kommission „Zuwanderung“ enthielt. Jedoch scheiterte das Vorhaben den Entwurf in ein Gesetz zu gießen, unter anderem durch eine parteipolitische Polarisierung. Zum Eklat kam es 2002, nachdem das Land Brandenburg im Bundesrat seine Stimme uneinheitlich abgab und das Bundesverfassungsgericht dieses Vorgehen im Nachgang für ungültig erklärte. Dennoch verabschiedete der Bundestag nach langen politischen Verhandlungen, mit großer Mehrheit am 1. Juli 2004 den Zuwanderungskompromiss. Am 1. Januar 2005 trat dann das „Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und Integration von Unionsbürgern und Ausländern“ in Kraft (vgl. Meier-Braun 2013:19; Kronenberg 2017:19).

§ 1 des Zuwanderungsgesetzes beschreibt den Zweck des Gesetzes:

„Das Gesetz dient der Steuerung und Begrenzung des Zuzugs von Ausländern in die Bundesrepublik Deutschland. Es ermöglicht und gestaltet Zuwanderung unter Berücksichtigung der Aufnahme- und Integrationsfähigkeit sowie der wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland. Das Gesetz dient zugleich der Erfüllung der humanitären Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland. Es regelt hierzu die Einreise, den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern. Die Regelungen in anderen Gesetzen bleiben unberührt.“ (Zuwanderungsgesetz)

Das Gesetz soll die Zuwanderung „unter Berücksichtigung der Aufnahme- und Integrationsfähigkeit“ ermöglichen und gestalten, damit wurde die Migrations- und Integrationspolitik von der Bundesregierung nach Jahrzehnten der Dementi als steuerungsbedürftig anerkannt und seitdem proaktiv betrieben. Oder um es anders zu sagen: Mit dem Zuwanderungsgesetz hat sich Deutschland dazu bekannt, ein Einwanderungsland zu sein. Nach der politischen Anerkennung muss ein Abbau der Repräsentationslücken vorangetrieben werden, fordert die Migrationsforscherin Foroutan. Viele gesetzliche Initiativen wurden schon vorangetrieben. Exemplarisch für diese Anerkennung wären u. a.: das Zuwanderungsgesetz (2005), Bluecard (2011), Anerkennung ausländischer Abschlüsse (2012) oder die doppelte Staatsbürgerschaft für in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern (2014). Diese Beispiele zeigen den politischen Willen, ein Einwanderungsland zu sein. Politisch sowie gesellschaftlich setzt sich seit 2001 die Akzeptanz ein Einwanderungsland zu sein durch (vgl. Foroutan 2019:38).

Dies führt dazu, dass man nun vermehrt sieht, dass Migranten und ihre Nachkommen, offensiv ihre Rechte auf der strukturellen Ebene (Zugang zum Arbeitsmarkt und zum Bildungssystem), der sozialen Ebene (Kontakt zwischen Einwanderern und Einheimischen), der kulturellen Ebene (Übernahme von Verhaltensweisen und Normen des Aufnahmelandes) sowie der identikativen Ebene der Anerkennung (Zugehörigkeit/Identifikation mit der Aufnahmegesellschaft) einfordern. Migranten fordern diesen Aushandlungsprozess nicht nur ein, sondern fühlen sich in all ihrer Unterschiedlichkeit als Teil des Kollektivs, also als Teil der Aufnahmegesellschaft (vgl. Foroutan 2019:16 f.). Diese Verhandlungsprozesse führen in einer Gesellschaft zu Streit. Dies ist ein stückweit Paradox, weil Integration Teilhabe verspricht. Teilhabe bedeutet aber im Umkehrschluss nicht, dass daraus eine harmonische Gesellschaft erwächst. Nun müssen Minderheiten und Mehrheitsrecht neu ausgehandelt werden – am Arbeitsmarkt, im Bildungswesen oder im politischen Alltag. Minderheiten treten nunmehr selbstbewusster auf, schaffen für sich eine Öffentlichkeit und melden ihr Interesse in verschiedenen Bereichen an. Verteilungs- und Konfliktpotenzial können dadurch zunehmen. Demnach führe also eine gelungene Integration nicht zu einer Homogenisierung der Lebensweisen und einer vermeintlich harmonischen Gesellschaft. Integration führe also zur Teilhabe und Teilhabe zu Kontroversen sowie Konflikten. Diese Art der Differenz- und Fremdheitserfahrung seien also vielmehr ein Indikator für eine gelungene Integration (vgl. El-Mafaalani 2019:41 f.).

Abschließend lässt sich also feststellen, dass Deutschland seine ablehnende Haltung, kein Einwanderungsland zu sein, aufgegeben hat. Heute ist Deutschland nach den USA auf den zweiten Platz, wenn es um die Wahl des Ziellandes der Migranten geht (vgl. Fachkommission Integrationsfähigkeit 2020:8). Darüber hinaus hat die Bundesregierung mit dem Zuwanderungsgesetz im Jahr 2005, nach jahrelanger Debatte, de facto selbst anerkannt ein Einwanderungsland zu sein. Denn erstmalig wurden Integrationsbemühungen auf Bundesebene gebündelt. Das sorgt dafür, dass Migranten und ihre Nachkommen verstärkt am gesellschaftlichen Leben teilhaben und Anerkennung einfordern. Wie El-Mafaalani postuliert, führt dies zu Kontroversen und Streit in einer Gesellschaft. Gelungene Integration kann also das Konfliktpotenzial steigern (vgl. El-Mafaalani 2017:28). „Zunächst sind es Konflikte um soziale Positionen und Ressourcen, im Zeitverlauf werden soziale Privilegien und kulturelle Dominanzverhältnisse infrage gestellt und neu ausgehandelt. Es handelt sich also um grundlegende, die Gesellschaft verändernde Konflikte“ (El-Mafaalani 2017:28). Die Fachkommission der Bundesregierung zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit stellt ebenfalls fest, dass u. a. der Anteil der Eingewanderten und ihrer Nachkommen in den nächsten Jahren steigt und dass sich daraus Chancen entwickeln. Wenn

Integration also gelingt, kann der Staat gesellschaftlich durch die kulturelle und soziale Vielfalt profitieren. Ebenfalls kann der Staat aus ökonomischer Sicht zusätzlich gewinnen. Migranten und ihre Nachkommen, die ihren Bildungsweg gemeistert haben und einer Arbeitstätigkeit nachgehen, arbeiten am wirtschaftlichen Bestehen des Landes mit. Dies führt wiederum zum fiskalischen Ertrag, der wiederum an das Gemeinwesen zurückgeführt wird. Die Kommission mahnt zur Vorsicht, auch wenn die Migration und Integration Chancen mit sich bringen würden, zeigt die historische Erfahrung in diesem Themenbereich, dass mit ihr aber auch Risiken einhergehen. Zugewanderte und Einheimische müssen sich den neuen Verteilungskämpfen stellen, dies kann wiederum zu sozialen, politischen und kulturellen Konflikten führen. Die in Ablehnung, Diskriminierung oder gar Rassismus münden (vgl. Fachkommission Integrationsfähigkeit 2020:8).

---

### **3 Integration am Beispiel des bundesweiten Systems der Integrationskurse**

Der Erwerb der deutschen Sprache stellt einen zentralen Baustein zur Eingliederung in die Gesellschaft dar. Diese Feststellung bestreitet heute über Partei- und Wissenschaftsgrenzen keiner mehr. Denn durch die Verständigung auf eine gemeinsame Kommunikationsbasis kann die Teilhabe am wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben ermöglicht werden. Deshalb gilt unter Praktikern, je eher die deutsche Sprache von Zuwanderern erlernt wird, umso eher kann eine uneingeschränkte gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht werden. Jedoch reicht eine alleinige Fokussierung auf die Sprachkompetenz, für eine gelungene Integration, noch nicht aus. Es bedarf weiterer Komponenten wie beispielsweise der Geschichts-, Kultur- und Wertevermittlung der Aufnahmegesellschaft. Diese müssen über den Spracherwerb hinaus in gleichermaßen angeboten und vermittelt werden. Rückblickend hat sich im Themenbereich der Integration in Deutschland vieles getan. Zahlreiche Herausforderungen werden heute in diesem komplexen Querschnittsbereich, politisch beherzter angegangen als in den vergangenen Jahrzehnten. Dies hängt auch mit der Tatsache zusammen, dass Deutschland nach jahrelanger Debatte anerkannt hat, ein Einwanderungsland zu sein (vgl. El-Mafaalani 2017:16). Wie bereits im Kap. 3 beschrieben, war die Integration in der Geschichte Deutschlands bei weitem kein Selbstläufer. Die bis zur Jahrtausendwende aufrechterhaltende Maxime, Deutschland sei kein Einwanderungsland, blockierte dabei jahrzehntelang eine konzeptbegleitende Integrationspolitik. Es fehlte vor allem an einer übergreifenden strategischen Ausrichtung, aus der sich Ziele und Maßnahmen ableiten konnten. Stattdessen delegierte der Staat

**Tab. 1** Zahlen Integrationskurse seit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes im Jahr 2005 bis 2019

ca. 2,3 Mio Kurseintritte	ca. 163.000 begonnene Integrationskurse	ca. 1600 bundesweite Kurs- träger
------------------------------	--	---

**Quelle:** Eigene Darstellung in Anlehnung an Vogel

die Integrationsarbeit lange Zeit an Wohlfahrtsverbände und ignorierte kritische Stimmen aus Wissenschaft sowie Politik. Mit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes zum 1. Januar 2005 wurde der Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und Integration von Ausländern erstmalig bundesweit geregelt. Gleichfalls wurde vom Bund auch erstmals – als zentrales Instrument – ein Gesamtintegrationskonzept vorgelegt, aus der die Integrationskurse entwickelt wurden. Es war die Geburtsstunde des bundesweiten flächendeckenden Kurssystems. Die frühzeitige Vermittlung der deutschen Sprache (Sprachkurs) verbunden mit einer Wertevermittlung (Orientierungskurs) durch anerkannte Sprachkursträger, ist ein wichtiger Baustein für eine gelingende Integration und wird seit 2005 stetig von einer Bewertungskommission beim BAMF unter Vorsitz des BMI weiterentwickelt. Seit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes bis zum Stichtag 31.12.2019 haben ca. 2,3 Mio. Menschen einen Integrationskurs besucht (vgl. Vogel). Eine Übersicht über die Zahlen der Besucher von Integrationskursen kann in Tab. 1 gefunden werden.

## 4 Integrationskonzepte in der Praxis

### 4.1 Gesellschaftlicher Zusammenhalt durch das Konzept des „Fordern und Fördern“ am Beispiel Integrationskurse

Die Bundesregierung setzt bei ihren integrationspolitischen Vorhaben auf das Konzept des „Fordern und Fördern“. Mit Wissen, dass die Integration nicht in einem luftleeren Raum geschieht, wird eine Integrationsstrategie verfolgt, die zum einen ein Angebot an die Zuwanderer macht – u. a. durch staatliche Förderung der Integration – andererseits wird eine Integrationsbereitschaft eingefordert und ist bereit, diese bei einer fehlenden Bereitschaft seitens der Zuwanderer, zu sanktionieren. Um eine bestmögliche Integration zu erreichen, wurde ein modulares Integrationsangebot entwickelt, das passgenau auf die ver-

schiedenen Zielgruppen zugeschnitten ist. Es umfasst dabei die drei folgenden Integrationsfelder:

1. „Sprachvermittlung,
2. Integration in Ausbildung, Arbeit und (Hochschul-)Bildung sowie
3. gesellschaftliche Integration“ (vgl. Bundesregierung 2019:5).

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) wird gemäß dem § 43 AufenthG in Verbindung mit dem § 1 der Integrationskursverordnung (IntV) beauftragt in Zusammenarbeit mit den Ausländerbehörden (ABH), dem Bundesverwaltungsamt (BVA), den Kommunen, den Migrationsdiensten sowie den Trägern der Grundsicherung Integrationskurse durchzuführen. Das BAMF finanziert, kontrolliert, entwickelt und steuert die vom Bund vorgegebenen Integrationskurse. Darüber hinaus entscheidet das Bundesamt über die Zulassung der Kursträger sowie über die Zulassung von Teilnehmer (vgl. Vogel). Als gesetzliche Grundlage dienen hierbei die §§ 43, 44 und 45 AufenthG. Weitere Einzelheiten werden in der Integrationskursverordnung (IntV) geregelt.

Die Integrationskurse bestehen seit 2005 und werden vom Bund als Basisangebot der Sprachförderung angeboten sowie stetig weiterentwickelt. Dabei wird das Ziel verfolgt, den Zuwanderern eine gesellschaftliche Teilhabe durch Vermittlung der Sprache zu ermöglichen, sodass sie ohne Hilfe oder Vermittlung Dritter in allen Angelegenheiten des täglichen Lebens selbstständig handeln können (vgl. § 43 Abs. 2 AufenthG). Erreicht werden soll das Sprachniveau B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (GER). Das vorgegebene GER-Sprachniveau wird durch einen Sprachkurs und einem sich direkt anschließenden Orientierungskurs erreicht. Für Teilnehmer, die an einem Alphabetisierungskurs teilnehmen, wird das Ziel A2 verfolgt. Kursteilnehmer können bei Erreichung des Sprachniveaus B1 das Wichtigste verstehen und zusammenhängend über vertraute Themen sprechen. Das selbst auferlegte Ziel B1, kann im internationalen Vergleich auch als ein ambitioniertes Ziel angesehen werden, denn B1 entspricht dem Sprachniveau im Vergleich von Englischkenntnissen deutscher Schüler der Sekundarstufe 1 (vgl. BAMF 2008:8). Seit Einführung der Kurse im Jahr 2005 hat es ca. 2,3 Mio. Kurseintritte durch Zuwanderer gegeben. Die Tendenz ist steigend, insbesondere mit Blick auf die hohen Zuwanderungen in den Jahren 2015/16.

Da unterschiedliche Kursarten angeboten werden, müssen alle Teilnehmer vor Beginn eines Integrationskurses einen Einstufungstest absolvieren. Anhand der Testergebnisse werden die jeweiligen Personen einem bestimmten Kursmodul zugeordnet. Gegebenenfalls wird der Besuch eines speziellen Integrationskurses

empfohlen. Diese Kurse umfassen 900 Unterrichtseinheiten und sind an die Bedürfnisse der betroffenen Personen angepasst.

## 4.2 Integrationskurse

Hinreichende Sprachkenntnisse sind – wie bereits beschrieben – eine unabdingbare Basis für die Integration in den Arbeitsmarkt sowie für die Eingliederung in die Gesellschaft. Die Deutschförderung durch Integrationskurse gilt seit dem Zuwanderungsgesetz 2005 daher als Herzstück der staatlichen Integrationsförderung (vgl. BMI 2010:16). Da seit einigen Jahren die weltweite Migration zunimmt und Deutschland als Zuwanderungsland an Beliebtheit hinzugewonnen hat, steht nicht nur die Frage der Unterbringung im Vordergrund, sondern auch die der gesellschaftlichen Integration. Die große Herausforderung ist eine frühzeitige Integration durch Sprachkurse, an der seit 2005 ca. 2,3 Mio. Teilnehmer teilgenommen haben (vgl. Griesbeck 2016:5). Der Bund bietet mit den Integrationskursen ein Grundangebot zur Förderung der gesellschaftlichen, kulturellen und wirtschaftlichen Teilhabe von Zuwanderern an (vgl. Bundesregierung 2019:13).

Die Integrationskurse – bestehend aus Sprach- und Orientierungskurs – sind daher die zentralen Maßnahmen zur Integrationsförderung (Tissot, et al. 2019:5). Die §§ 44 und 44a AufenthG legen darüber hinaus auch fest, welche Personengruppen einen Anspruch auf Teilnahme und auf die vom Bund geförderten Integrationskurse haben. Dabei wird bestimmt, wer eine Teilnahmeberechtigung erhält und welche Personen zur Teilnahme verpflichtet werden. Wer eine Teilnahmeberechtigung oder Verpflichtung erhält, hängt vom Status der Personengruppe ab. Diese können je nach rechtlicher Lage von verschiedenen staatlichen Stellen wie vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), dem Bundesverwaltungsamt (BVA), der Ausländerbehörde (ABH), den Träger der Grundsicherung (TGS) oder durch Leistung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (TLA) erteilt werden (vgl. Tissot, et al. 2019:11). Eine Übersicht über die jeweiligen Berechtigungen kann in Tab. 2 gefunden werden.

Um die bestmögliche Förderung zu schaffen, wurden die Einstufungstests entwickelt. Diesen muss jeder Teilnehmer vor Antritt eines Integrationskurses absolvieren. Nach Auswertung der Testergebnisse werden die jeweilige Person einem bestimmten Kursmodul zugeordnet. Das Ziel des Integrationskurses wird in der Integrationskursverordnung näher definiert. Das Erreichen der Deutsch-

**Tab. 2** Zugang zum Integrationskurs nach Statusgruppe

Personengruppen	Status	Zuständige staatliche Stelle	Häufigste Herkunftsländer/ Staatsangehörigkeiten
Spätaussiedler	Berechtigung	BVA	Deutschland, Russland, Kasachstan
EU-Bürger	Zulassung	BAMF	Rumänien, Bulgarien, Polen
Deutsche (mit nicht ausreichenden Deutschkenntnissen)	Zulassung	BAMF	Deutschland
Ausländische Staatsangehörige („Altzuwanderer“, Zuzug vor 1.1.2005)	Verpflichtung (bei besonderer Integrationsbedürftigkeit)	ABH	Afghanistan, Syrien, Irak, Türkei
Ausländische Staatsangehörige („Neuzuwanderer“, Zuzug nach 1.1.2005)	Berechtigung/ Verpflichtung (bei nicht ausreichenden Deutschkenntnissen)	ABH	Syrien, Bosnien-Herzegowina, Afghanistan, Kosovo, Irak
Ausländische Staatsangehörige mit ALG-II-Bezug	Verpflichtung	TGS	Syrien, Afghanistan, Irak
Asylbewerber (aus Ländern mit guter Bleibeperspektive)	Verpflichtung	TLA	Syrien, Irak, Iran, Somalia, Eritrea

**Quelle:** Eigene Darstellung in Anlehnung an Tissot, et al. 2019, Seite 12

kenntnisse auf dem Niveau B1 ist wiederum Voraussetzung für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis und Einbürgerung (vgl. Vogel). Nachfolgende Teilnehmergruppen haben einen Anspruch auf einen Integrationskurs:

- „Neuzuwanderer, denen erstmalig ein Aufenthaltstitel erteilt wurde und die sich dauerhaft im Bundesgebiet aufhalten, darunter unter anderem anerkannte Asylberechtigte, Flüchtlinge, international subsidiär Schutzberechtigte und Personen gem. § 44 Abs. 1 Nr. 1c und Nr. 2 AufenthG,
- Spätaussiedler sowie deren Ehegatten und Abkömmlinge.

Ferner können vom BAMF zur Teilnahme im Rahmen einer Ermessensentscheidung zugelassen werden:

- Altzuwanderer und EU-Bürger,
- integrationsbedürftige Deutsche.

Seit Inkrafttreten des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes im Jahr 2015 können insbesondere auch zugelassen werden:

- Asylbewerber, bei denen ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist,
- Aus humanitären und persönlichen Gründen Geduldete“ (Bundesregierung 2019:14)

Die Integrationskursverordnung schreibt ebenfalls vor, wie ein Integrationskurs ausgestaltet sein soll. Er besteht zum einen aus einem Sprachkurs (Basis+Aufbausprachkurs) und einem sich anschließenden Orientierungskurs. Der Allgemeine Integrationskurs ist der meistbesuchte Integrationskurs. Er umfasst pro Teilnehmer 600 (UE) Unterrichtseinheiten mit à 45 min. Der sich nach dem Sprachkurs anschließende Orientierungskurs wird mit 100 UE angeboten und gelehrt. Der Sprachkurs besteht dabei aus einem Basissprachkurs mit 300 UE, in dem die Themen wie einkaufen, wohnen, Kinder und Freizeit behandelt werden. Der Aufbausprachkurs mit ebenfalls 300 UE beinhaltet Themen wie Gesellschaft, Staat, Menschen und Kultur. Sowohl der Basis- als auch der Aufbausprachkurs teilen sich in drei Module auf, sodass der Allgemeine Integrationskurs aus sechs Modulen Sprachkurs plus Orientierungskurs besteht. Alle Integrationskurse schließen mit dem „Deutschen-Test für Zuwanderer“ (DTZ) ab. Der Orientierungskurs schließt mit dem Test „Leben in Deutschland“ (LiD) ab (vgl. BAMF 2016). Der DTZ-Test besteht zum einen aus einer schriftlichen sowie mündlichen Prüfung. Zum Bestehen und Erreichen des Sprachniveaus B1 müssen die Kursteilnehmer im Prüfungsteil „Sprechen“ sowie in mindestens einem der Prüfungsteile „Hören und Lesen“ oder „Schreiben“ das Niveau B1 erreichen (vgl. Tissot, et al. 2019:11). Teilnehmende, die beide Tests erfolgreich bestanden haben, erhalten das „Zertifikat Integrationskurs“. Teilnehmende, die den Sprachtest trotz ordnungsgemäßer Kursteilnahme nicht bestehen, haben darüber hinaus noch die Möglichkeit auf eine kostenlose Wiederholung von maximal 300 Unterrichtseinheiten des Sprachkurses (vgl. BAMF 2016).

Das BAMF hat ein ausdifferenziertes Curriculum für spezielle Teilnehmergruppen entwickelt, die in speziellen Integrationskursen gefördert werden. Diese

Kurse umfassen 900 UE und sind an den Bedürfnissen der betroffenen Personen angepasst. Dabei handelt es sich um folgende spezielle Integrationskurse:

- Jugendintegrationskurse;
- Eltern bzw. Frauenintegrationskurse;
- Integrationskurse mit Alphabetisierung;
- Förderkurs (für Zuwanderer, die länger in Deutschland leben, aber die deutsche Sprache nicht im ausreichenden Maße sprechen bzw. nicht erlernt haben);
- Alphabetisierungskurs;
- Intensivkurs (ist ein Kurs für Schnelllerner mit insgesamt 400 UE).

Bei den o. g. speziellen Kursen soll auf den Bedarf der Teilnehmer besonders eingegangen werden (vgl. Bundesregierung 2019:13). Insgesamt bietet das BAMF also acht unterschiedliche Kursarten an.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Bundesregierung bei der Integration auf das wechselsteige Konzept des „Fordern und Förderns“ setzt. Herzstück der deutschen Integrationspolitik ist dabei insbesondere die Förderung der deutschen Sprache durch die Integrationskurse.

Denn ausreichende Sprachkenntnisse sind grundlegend für eine gelingende Integration in Beruf und Gesellschaft. Sprache verbindet die Menschen und führt u. a. zu einer Stärkung des gesellschaftlichen Klimas und Zusammenhalts. Neben der Förderung der Sprache sollte ebenfalls in gleichermaßen der Orientierungskurs teil weiterhin gestärkt werden. Menschen, die nach Deutschland kommen, sollten von Anbeginn über das Politische- sowie Wertesystem in Kenntnis gesetzt werden. Die Vermittlung der Werte sollte idealerweise den Integrationsprozess stetig begleiten. Summa summarum kommt Integration sowohl den Zuwanderern als auch der Mehrheitsgesellschaft zugute, denn durch eine gemeinsame Kommunikationsbasis, Wertordnung und Akzeptanz der Verschiedenheit erfolgt ein Verstehen und verstanden werden auf beiden Seiten. Aus Fehlern der Vergangenheit, also Integration noch nicht staatlich gewollt und gefördert wurde, sollte man lernen. Aus ihr sind z. B. Parallelgesellschaften entsprungen, die sich in der Clankriminalität heute bemerkbar machen.<sup>3</sup> Diese Fehler sollte der Staat nicht nochmal wiederholen. Auch wenn Integration teuer und anstrengend für beide Seiten ist. Eine verfehlte bzw. keine Integration ist immer teurer und kann eine Gesellschaft spalten und somit fällt dies der Gesellschaft früher oder später auf die Füße.

---

<sup>3</sup>Zur Vertiefung siehe: <https://www.tagesschau.de/faktenfinder/clankriminalitaet-107.html>.

## Literatur

- BAMF. (2010). *Bundesweites Integrationsprogramm. Angebote der Integrationsförderung in Deutschland – Empfehlungen zu ihrer Weiterentwicklung*. Nürnberg: BAMF.
- BAMF. (2020). *Migrationsbericht der Bundesregierung. Migrationsbericht 2019*. Berlin: Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat.
- BMI. (30. August 2004). *Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und Integration von Unionsbürgern und Ausländern*. Abgerufen am 22. Mai 2021 von [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzestexte/DE/Zuwanderungsgesetz.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzestexte/DE/Zuwanderungsgesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=1).
- BMI. (2020). *Bundesministerium des Innern*. Von [https://www.bmi.bund.de/DE/service/lexikon/functions/bmi-lexikon.html?cms\\_lv3=9397782&cms\\_lv2=9391092](https://www.bmi.bund.de/DE/service/lexikon/functions/bmi-lexikon.html?cms_lv3=9397782&cms_lv2=9391092) abgerufen.
- BMI. (kein Datum). *Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat*. Abgerufen am 19. März 2021 von [https://www.bmi.bund.de/DE/themen/verfassung/staatliche-ordnung/staatsgebiet/staatsgebiet-node.html;jsessionid=34ADAE22C8C462BEB70D243E1E1FC59A.1\\_cid364](https://www.bmi.bund.de/DE/themen/verfassung/staatliche-ordnung/staatsgebiet/staatsgebiet-node.html;jsessionid=34ADAE22C8C462BEB70D243E1E1FC59A.1_cid364).
- Brandt, W. (1973. Januar 18). *Bundeskanzler Brandt. Regierungserklärung des zweiten Kabinetts Brandt/Scheel*. Abgerufen am 06. Januar 2021 von Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: <http://library.fes.de/pdf-files/netzquelle/a88-06578.pdf>.
- Bundesamt, S. (2020). *Bevölkerung mit Migrationshintergrund 2019 um 2,1 % gewachsen: schwächster Anstieg seit 2011*. Von [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/07/PD20\\_279\\_12511.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/07/PD20_279_12511.html) 29.12.2020 abgerufen.
- El-Mafaalani. (2019. Februar 2019). Alle an einem Tisch. Identitätspolitik zwischen Teilhabe und Diskriminierung. *Aus Politik und Zeitgeschichte. Identitätspolitik*, S. 41–45.
- El-Mafaalani, A. (25. Dezember 2013). *Das Einwanderungsland wird erwachsen*. Abgerufen am 07. Januar 2021 von Zeit Online: <https://www.zeit.de/gesellschaft/zeit-geschehen/2013-12/integration-migranten-zuwanderung>
- El-Mafaalani, A. (2017). Flucht in die Migrationsgesellschaft. Allgemeine Zusammenhänge, migrations- und integrationspolitische Herausforderungen. In L. Hartwig, G. Mennen, & C. Schrapper, *Handbuch Soziale Arbeit mit geflüchteten Kindern und Familien*. Weinheim (S. 20–34). Weinheim: Beltz Juventa.
- El-Mafaalani, A. (25. Februar 2019). Alle an einem Tisch. Zwischen Teilhabe und Diskriminierung. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, S. 41–45.
- FDP, K. C. (1982). *Friedrich Naumann Stiftung*. Von [https://web.archive.org/web/20150924040325/https://www.freiheit.org/files/288/IN5-304\\_Koalitionsvereinbarung\\_1982.pdf](https://web.archive.org/web/20150924040325/https://www.freiheit.org/files/288/IN5-304_Koalitionsvereinbarung_1982.pdf) (06.01.2021) abgerufen.
- Foroutan, N. (2015). *Bundeszentrale für politische Bildung*. Von <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdoziers/205190/die-postmigrantische-gesellschaft> (Zugriff: 04.01.2021) abgerufen.
- Foroutan, N. (2019). *Die postmigrantische Gesellschaft: Ein Versprechen der pluralen Demokratie*. transcript Verlag.
- Franzikus, P. (21. Februar 2017). *Libreria Editrice Vaticana*. Abgerufen am 23. Februar 2021 von [https://www.vatican.va/content/francesco/de/speeches/2017/february/documents/papa-francesco\\_20170221\\_forum-migrazoni-pace.html](https://www.vatican.va/content/francesco/de/speeches/2017/february/documents/papa-francesco_20170221_forum-migrazoni-pace.html).

- Freudenthal, R. (2020). Von Ipsos Marktforschungsinstitut: <https://www.ipsos.com/de-de/marke-deutschland-hat-weltweit-das-beste-image-ergebnisse-des-anholt-ipsos-nation-brands-index-nbi> 30.12.2020 abgerufen.
- Gestring, N. (2014). Widersprüche und Ambivalenzen kommunaler Integrationskonzepte. In P. Gans, *Räumliche Auswirkungen der internationalen Migration* (S. 311–326). Hannover: Verlag der ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung.
- Haberstroh, F., Lechner, C., Graf, J., & Grote, J. (2020). *Migration, Integration, Asyl in Deutschland 2019: Politische und Rechtliche Entwicklungen*. Nürnberg: BAMF.
- Heckmann, F. (2013). Die Integrationsdebatte in Deutschland. In R. K.-H. Meier-Braun, *Deutschland Einwanderungsland. Begriffe-Fakten-Kontroversen* (S. 227–229). Stuttgart: Zentrale für politische Bildung.
- Integrationsbeauftragte. (28. 12 2020). *Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration*. Von <https://www.integrationsbeauftragte.de/ib-de/amt-und-person/amt-und-aufgaben> abgerufen.
- Integrationsfähigkeit, F. (2020). *Gemeinsam die Einwanderungsgesellschaft gestalten. Bericht der Fachkommission der Bundesregierung zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit*. Berlin: Bundeskanzleramt.
- Kleinschmidt, H. (2011). *Migration und Integration: Theoretische und historische Perspektiven (Theorie und Geschichte der bürgerlichen Gesellschaft)*. Westfälisches Dampfboot.
- KoaV. (2018). *Ein neuer Aufbruch für Europa. eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für das Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU,CSU und SPD 19. Legislaturperiode*. Berlin.
- Katholiken, D. d. (2021). Von <https://www.erzbistum-muenchen.de/dioezesanrat/themen-und-projekte/cont/80187>. Integration eine Gesellschaftliche Herausforderung. Abgerufen am 23. Juni 2021 von Diözesanrat der Katholiken Erzbistum München und Freising 2021.
- Korte, K.-R. (2016). Flüchtlinge verändern unsere Demokratie. *Zeitschrift für Politikwissenschaften*, S. 87–95.
- Kronenberg, V. (2017). *Integration vor Ort. Herausforderung | Erfahrung | Perspektiven*. Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Kussmann, M. (2019). *SWR 2*. Von <https://www.swr.de/swr2/wissen/der-philosoph-karl-popper-und-die-offene-gesellschaft-sw2-wissen-2019-09-17-100.html> (Zuletzt abgerufen 26.11.2020) abgerufen.
- Lavorano, S. (2019). *Rassismus*. Stuttgart: Reclam.
- Lernhart, M. B. (2010). *Pflegekräftemigration nach Österreich: Eine empirische Analyse*. Peter Lang GmbH, Internationaler Verlag der Wissenschaften; New Edition.
- Liakova, M. (2013). Migrationstheorien. In K.-H. Meier-Braun, & R. Weber, *Deutschland Einwanderungsland* (S. 35-37). Stuttgart: Kohlhammer GmbH Stuttgart.
- Lindhoff, A. (17. September 2019). *Einwanderungsland? Wir doch nicht*. Abgerufen am 06. Januar 2020 von Zeit Online: <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2019-09/migrationsdebatte-einwanderungsland-fluechtlingspolitik-bundeswoerter>.
- Meier-Braun, K.-H. (2013). Deutschland Einwanderungsland. In K.-H. Meier-Braun, & R. Weber, *Deutschland Einwanderungsland* (S. 15-27). Stuttgart: W. Kohlhammer GmbH Stuttgart.
- Meier-Braun, K.-H. (2017). *Einwanderung und Asyl. Die 101 wichtigsten Fragen*. München: C.H.Beck.

- Merkel, A. (2021). *Bundeskanzlerin*. Von <https://www.bundeskanzlerin.de/resource/blob/656738/1833770/d2bde27b7a0baea9773fff3e9fb001f6/download-pdf-data.pdf> (04.01.2020) abgerufen.
- Münkler, H., & Münkler, M. (2016). *Die neuen Deutschen*. Berlin: Rowohlt.
- Obendorfer, D. (2013). Zuwanderung und Integration im demokratischen Verfassungsstaat. In K.-H. Meier-Braun, & R. Weber, *Deutschland Einwanderungsland. Begriffe-Fakten-Kontroversen* (S. 45–48). Stuttgart: W. Kolhammer GmbH.
- Oltmer, J. (2013). Migration. In K.-H. Meier-Braun, & R. Weber, *Deutschland Einwanderungsland. Begriffe – Fakten – Kontroversen* (S. 31–34). Stuttgart: W. Kohlhammer GmbH Stuttgart.
- Oltmer, J. (kein Datum). *stk.niedersachsen.de*. Von file:///C:/Users/Hudson%20Luis/Downloads/20160406\_Impulsreferat\_Oltmer.pdf (06.01.2021) abgerufen.
- Preuß, R. (10. Dezember 2014). *Trotz aller Proteste gegen Unterkünfte, trotz aller Debatten ums Asylrecht: Deutschlands Bürger gehen viel offener mit Flüchtlingen um. Anfang der neunziger Jahre war das noch ganz anders. Ein Plädoyer für Optimismus*. Abgerufen am 07. Januar 2021 von Süddeutsche Zeitung: <https://www.sueddeutsche.de/politik/fluechtlingspolitik-deutschland-ist-zum-einwanderungsland-gereift-1.2260517-0#seite-2>.
- Rasche, U. (11. Oktober 2010). *Einwanderungsland wider Willen*. Abgerufen am 07. Januar 2021 von Frankfurter Allgemeine: [https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/sarrazin/analyse-deutschland-ein-einwanderungsland-wider-willen-1580276.html?printPagedArticle=true#pageIndex\\_2](https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/sarrazin/analyse-deutschland-ein-einwanderungsland-wider-willen-1580276.html?printPagedArticle=true#pageIndex_2).
- Seifert, W. (2012). Migration. Vom Gastarbeiter zum Menschen mit Migrationshintergrund. In S. Hradil, *Deutsche Verhältnisse. Eine Sozialkunde* (S. 67–95). Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- SVR. (2020). *Fakten zur Asypolitik*. Berlin: Sachverständigenrat deutscher Stiftung für Integration und Migration (SVR) GmbH.
- UNO-Flüchtlingshilfe. (2020). *uno-fluechtlingshilfe*. Von <https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/informieren/fluechtlingszahlen/05.11.2020> abgerufen.
- Will, A.-K. (2018). *Migrationshintergrund im Mikrozensus. Wie werden Zuwanderer und ihre Nachkommen in der Statistik erfasst?* Berlin: MEDIENDIENST INTEGRATION.
- Zuwanderung, K. (2001). *Zuwanderung gestalten. Integration fördern*. Berlin: Bundesministerium des Innern.

**Hudson Luis** arbeitet im Ministerium für Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen im Referat „Kabinett – und Parlamentsangelegenheiten, Europa und Internationales“. Er lehrt nebenamtlich Politikwissenschaften und Interkulturelle Kompetenz an der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen an den Studienort Köln sowie Dortmund. Darüber hinaus promoviert er am Institut für Politikwissenschaft der RWTH Aachen. Zu den Schwerpunkten seiner Forschungs- und Lehrtätigkeit gehören u.a. die Themen Migration und Integration, gesellschaftliche Transformation von Einwanderungsländern sowie Radikalisierung und Diskriminierungsformen



# Probleme, Bedingungen und Möglichkeiten einer Verwaltungsethik am Beispiel der Migrationsverwaltung

Tobias Trappe

## Schlüsselwörter

Verwaltungsethik · Migrationsverwaltung · Moralische Integrität · Verantwortung

Wie lässt es sich eigentlich begründen, was so selbstverständlich zu sein scheint: dass Staaten Menschen an der Einreise hindern? Hat nicht jeder ein Recht, selbst und frei zu entscheiden, wo er leben will? Und: Welche Rechte und Pflichten haben Staaten gegenüber denen, die auf ihrem Hoheitsgebiet leben, aber nicht zu ihren Bürgerinnen und Bürgern zählen? Das sind nur einige der Fragen, die seit Jahren unter dem Stichwort *Migrationsethik* immer intensiver diskutiert werden.

So wichtig diese Fragen sind: Zu ihnen werde ich im Folgenden nichts oder zumindest nur indirekt etwas beitragen. Mein Interesse gilt nicht – jedenfalls nicht in erster Linie – den Migrantinnen und Migranten, gilt nicht ihren Rechten

---

Die folgenden Überlegungen stellen die überarbeitete Fassung eines Beitrags dar, der 2020 unter dem Titel „Verletzlichkeit und Verantwortung. Grundzüge einer Ethik der Migrationsverwaltung“ in dem von F. von Harbou/J. Marlow herausgegebenen Sammelband „Philosophie des Migrationsrechts“ (Tübingen: Mohr-Siebeck, S. 409–434) erschienen ist.

---

T. Trappe (✉)

Abteilung Duisburg, HSPV NRW - Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW, Deutschland, Duisburg  
E-Mail: [tobias.trappe@hspv.nrw.de](mailto:tobias.trappe@hspv.nrw.de)

© Der/die Autor(en), exklusiv lizenziert an Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2023

N. M. Sturm und E. John (Hrsg.), *Ethik der Macht der öffentlichen Verwaltung*, Geschichte und Ethik der Polizei und öffentlichen Verwaltung, [https://doi.org/10.1007/978-3-658-38354-1\\_8](https://doi.org/10.1007/978-3-658-38354-1_8)

und gilt nicht den auf sie bezogenen Pflichten von Staaten; mein Interesse gilt stattdessen denjenigen, die in den unterschiedlichen Bereichen der staatlichen Migrationsverwaltung tätig sind: also vor allem in den Ausländerbehörden sowie im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Meine Denkanstöße zielen also nicht so sehr auf eine Ethik von Flucht und Migration, als vielmehr auf eine *Ethik der Flucht- bzw. allgemeiner der Migrationsverwaltung*.

---

## 1 Zwei rechtsstaatliche Probleme der Verwaltungsethik

Eine solche Ethik der Migrationsverwaltung gibt es aktuell im deutschsprachigen Raum nicht (oder nur in Ansätzen) – so wenig wie es eine allgemeine Ethik der öffentlichen Verwaltung gibt. Dieses Defizit ist kein Zufall. Denn im Selbstverständnis unseres Rechtsstaates stellt die Idee einer Verwaltungsethik<sup>1</sup> eine nicht geringe Problematik dar – zumindest dann, wenn sie als angewandte Ethik mit dem Anspruch auftritt, das Handeln der Verwaltung und der Verwaltungsmitarbeitenden zu orientieren. Denn angesichts der strengen Rechtsbindung der Verwaltung steht jede andere normative Orientierung unter dem selbst hochmoralischen *Verdacht der Willkür, der Unberechenbarkeit und der Ungleichbehandlung*. Die Vorstellung, dass Verwaltungsmitarbeitende ihre Entscheidung und ihr Handeln entlang etwa moralischer Verpflichtungen, gruppenspezifischer Wertvorstellungen oder persönlicher Gerechtigkeitsmotive ausrichten, erscheint tendenziell als Gefahr für die Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns. Zweitens fehlt der Ethik, was das Recht zumindest für unser Verständnis auszeichnet: der Ethik fehlt die *demokratische Legitimation*. Und drittens haben Verwaltungsmitarbeitende in aller Regel mit ihrem *Diensteid* ein moralisch verbindliches Versprechen abgegeben, ihre rechtlich definierten und am Allgemeinwohl orientierten Pflichten zu befolgen, also andere – und das heißt eben auch: moralische – Handlungsgründe zurückzustellen.

---

<sup>1</sup>Der Begriff geht m.W. auf Max Morstein Marx zurück, der selbst darauf hinweist, dass „das ein ungewöhnlicher Ausdruck sein“ mag, allerdings die historischen Linien bis in die Kameralistik des 18. Jahrhunderts zurückzieht; Beamtenethos und Verwaltungsethik. Eine einführende Skizze, in: Verwaltungsarchiv 54 (1963) 4, S. 323–344, hier: S. 330.

## 2 Die „Eigenmacht“ der Verwaltung als Bedingung für ihre Ethik

Welche Tätigkeitsfelder bleiben also der Ethik, wenn sie mehr sein will als eine ethische Reflexion der Verwaltung, wenn sie also den Anspruch erheben will, das Verwaltungshandeln zu *normieren*? Denn wo Verwaltung als hierarchisch organisierter, gesetzlich programmierter, unpolitischer, durch eine komplexe Rechts-, Fach- und Dienstaufsicht kontrollierter und vonseiten der Gerichtsbarkeit überprüfter „Apparat“<sup>2</sup> verstanden wird, scheint ihr auf den ersten Blick jede „Eigenmacht“<sup>3</sup> zu fehlen, ohne die eine „Ethik der öffentlichen Verwaltung“ letztlich ins Leere laufen müsste.

### 2.1 Ethik, Compliance und die Moral der „sauberen Verwaltung“

Zumindest aus einer innerhalb der Verwaltung verbreiteten Sicht kann Ethik tatsächlich kaum mehr und anderes sein als eine stärker ins Persönliche gewendete Variante des öffentlichen Dienstrechts. Verwaltungsethik ist vor allem eine Ethik der *Tugenden*, charakterlicher Haltungen also, die für den Dienst („Amt“) am Gemeinwohl, an der *res publica*, unerlässlich sind. Eine solche Ethik übernimmt dann theoretisch, vor allem aber im Rahmen von Aus- und Fortbildungsmaßnahmen die Aufgabe, vor dem Hintergrund insbesondere von Korruptionsrisiken, eines allgemeinen Wertewandels und einer verstärkten Ökonomisierung der Verwaltung die Rechtstreue der Mitarbeitenden, also ihre *compliance*, sicherzustellen. Durch Analyse, vor allem aber Entwicklung und Stärkung der Werte bzw. Werteeinstellungen des Personals soll eine so verstandene Ethik (in der Terminologie der OECD: ein „Ethikmanagement“)

---

<sup>2</sup>Diese Sicht wird sprachlich gerne durch die Metapher der Verwaltungs „maschine“ zum Ausdruck gebracht; vgl. dazu A. Anter: Verwaltung und Verwaltungsmetaphorik. Der lange Weg der Maschine. In: P. Collin/K.-G. Lutterbeck (Hrsg.): Eine intelligente Maschine? Handlungsorientierungen moderner Verwaltung (19./20. Jh.). Baden-Baden: Nomos 2009, S. 35–56.

<sup>3</sup>Vgl. R. Mayntz: Soziologie der öffentlichen Verwaltung, Heidelberg: C.F. Müller, 1997, S. 64 ff.

eine *integre Verwaltung* und damit komplementär das *Vertrauen* der Menschen sichern<sup>4</sup>. Insbesondere ist es die Treuepflicht: die Bereitschaft, sich mit der freiheitlich-demokratischen Grundordnung zu identifizieren (BVerfGE 39, 334 (34 f.)), die durch die Ethik der Verwaltung vermittelt, gestärkt, motiviert werden soll. Angesichts rassistischer und rechtsextremer Vorfälle innerhalb der Polizei gewinnt diese – immer schon ambivalente<sup>5</sup> – Aufgabe der Ethik in der letzten Zeit an politisch gewollter Aufmerksamkeit und Relevanz. Damit verbundene Forderungen, nach denen Beamtinnen und Beamte, die nicht „fest auf dem Boden des Grundgesetzes stehen“, in der Polizei „keinen Platz“ haben dürfen und daher umgehend aus dem Dienst zu entfernen sind, können allerdings auch zu einem Aktivismus der „Säuberungen“ führen, bei dem etwa in Einzelfällen straf- und disziplinarrechtliche Ungerechtigkeiten in Kauf genommen, eine Kultur der Angst gefördert und so eine echte und ehrliche Aufarbeitung von Problemen eher behindert als gefördert wird. So sehr die Ethik der öffentlichen Verwaltung für die Werte der Verfassung wirbt, so sehr gehört zu ihr doch auch ein noch ungeschriebenes Kapitel über das „zweite Böse“ rigorosen Strafens: über die „Gewalt, die die Moral selber schafft“<sup>6</sup>. Es gibt vielleicht auch im Umgang mit menschen- sowie demokratiefeindlichen Tendenzen innerhalb von Polizei und

<sup>4</sup>N. Behnke: Alte und neue Werte im öffentlichen Dienst, in: B. Blanke/F. Nullmeier/Chr. Reichard/G. Wewer (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 4., akt. und erg. Aufl., Wiesbaden: Springer 2011, S. 340–349, hier: S. 346 ff.; Th. Franz: Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Wiesbaden: Springer VS 2013, S. 499; O. Winkler: Recht und Ethik als Steuerungsmedien und die Relevanz ethischer Fragen für die Verwaltungsbildung, in: *Verwaltung und Management* 23 (2017), 1, S. 4–12, hier S. 7.

<sup>5</sup>„Moralisch aufgeladene Kulturprogramme“ etwa durch Ethikrichtlinien, Moralcodizes, Leitbilder, Integritätskampagnen etc. fördern u. U. nur die moralische Selbstdarstellung von Organisationen und ihrer Mitarbeitenden nach außen und damit so etwas wie organisationale „Heuchelei“; so im Anschluss an die Arbeiten von N. Brunsson (vgl. etwa *The necessary hypocrisy*, in: *International Executive* 35 (1993) S. 1–9) St. Kühl: Heuchelei statt Konflikt. Zur Wirkung von Moral in Organisationen, in: C. Besio/A. Armbruster (Hrsg.): *Organisierte Moral*, Wiesbaden: Springer VS 2021, S. 107–129 (als Working Paper 5/2019 greifbar unter <https://pub.uni-bielefeld.de/download/2936650/2936651/K%C3%BChl%2C%20Stefan%3B%20Working%20Paper%205-2019%20-%20Heuchelei%20statt%20Konflikt.pdf>, zuletzt abgerufen 12.03.2022); ders.: *Brauchbare Illegalität. Vom Nutzen des Regelbruchs in Organisationen*, Frankfurt/New York: Campus 2020, S. 147 ff.

<sup>6</sup>J.-C. Wolf: *Das Böse*. Berlin/Boston: De Gruyter 2011, S. 10; vgl. S. 107 ff.; zum „Werben für Verfassungswerte“ vgl. meinen gleichnamigen Aufsatz im *Deutschen Polizeiblatt für die Aus- und Fortbildung* 40 (2022), 5 [im Erscheinen].

Verwaltung für die von disziplinarischen und strafrechtlichen Maßnahmen Betroffenen so etwas wie ein „Recht, ein anderer zu werden“<sup>7</sup>, und damit einhergehend die Verpflichtung, einem Menschen eine „zweite Chance“ einzuräumen, das drastischen Sanktionen eine Grenze setzt.

## 2.2 Der Gerechtigkeitsauftrag der Verwaltungsmitarbeitenden und die Wirklichkeit erträglichen Unrechts

Dass jede Verpflichtung zur *compliance* irgendwann an Grenzen stoßen kann, ist eine Wahrheit, die angesichts der historischen Erinnerung an den „Verwaltungsmassenmord“ (H. Arendt) im sog. Dritten Reich zum dunklen Hintergrund unserer Verfassung gehört. Es kann daher nahe liegen, die Ethik der Verwaltung vor allem auf solche Grenzprobleme *legalen Unrechts* zu konzentrieren. Anknüpfungspunkt für eine solche Verwaltungsethik ist der *Gerechtigkeitsauftrag*, der mit dem Dienst der Beamtin und des Beamten innerlich verbunden ist: Durch § 33 Abs. 1 S. 2 BeamtStG sind sie dazu verpflichtet, ihre Aufgaben nicht nur unparteiisch, sondern auch „gerecht“ wahrzunehmen. Das schließt die Verpflichtung ein, die in der Rechtsordnung „positivierten Gerechtigkeitsmaßstäbe“ zur Anwendung zu bringen, sich also in der täglichen Arbeit insbesondere an den Grund- und Menschenrechten sowie an den Prinzipien des Rechts- und Sozialstaats zu orientieren und so der Pflicht zur Verfassungstreue nachzukommen. Im Ernstfall kann ihn dies zur *Remonstration* zwingen, mit der die Beamtinnen und Beamten Zweifel an der Rechts- und Verfassungsmäßigkeit anzuwendenden Rechts geltend zu machen haben. Gerade weil damit jedoch keine „Verwerfungs- oder Nichtbeachtungskompetenz“ durch die einzelne Beamtin oder den einzelnen Beamten verbunden ist, weil diese stattdessen verpflichtet sind, das Gesetz

---

<sup>7</sup>Vgl. D. Sölle: Das Recht ein anderer zu werden, in H. Vogt (Hrsg.): Die Wiedergewinnung des Humanen. Beiträge zur gesellschaftlichen Relevanz der Menschenrechte, Stuttgart: Steinknopf 1975, S. 189–199; P. Bieri spricht von einem „Recht auf eine offene Zukunft“. Es ist dies das „Recht, sich im Tun und Erleben verändern und neue Wege gehen zu dürfen. Wenn wir dem anderen die Würde lassen wollen, dürfen wir ihn nicht durch festgelegte Erwartungen einschnüren. Wir dürfen uns kein endgültiges Bildnis von ihm machen, unter dessen Last er ersticken müßte. Dieses Recht ist ein Aspekt des Wunschs, als ein Wesen betrachtet zu werden, das ein Zweck in sich selbst ist: kein Wesen, das andere zum bloßen Instrument ihrer Wünsche machen dürfen“ (Eine Art zu leben. Über die Vielfalt menschlicher Würde, München: Carl Hanser 2013, S. 153 f.).

anzuwenden, stellt sich allerdings die Frage, ob die Beamtin und der Beamte *kategorisch* an für ungerecht gehaltenes Recht gebunden ist. Legt man die für diese Fälle entwickelte sog. Radbruch‘ ‘che Formel zugrunde, lässt sich eine Gehorsamsverweigerung der Beamtin oder des Beamten erst für solche Fälle begründen, in der die Ungerechtigkeit geltenden (weil korrekt zustande gekommenen und sozial wirksamen) Rechts ein „unerträgliches Maß“ annimmt<sup>8</sup>. Weil es sich im demokratischen Rechtsstaat dabei eher um Ausnahmesituationen handeln dürfte, hat die Radbruch’sche Formel im Alltag der Verwaltung vor allem die Funktion, das *Verantwortungsbewusstsein* der Beamtin wie des Beamten zu schärfen<sup>9</sup>. Sie kann aber vielleicht auch daran erinnern, dass zu ihrer Arbeit ein besonderes „Berufsleiden“ gehört, nämlich die Fähigkeit *erträgliches Unrecht* zu dulden – ohne zum Opfer von Apathie oder gar Zynismus werden zu dürfen.

### 2.3 Verwaltungshandeln auf der alltäglichen Mikroebene

Ein weiterer Ansatz der Ethik arbeitet nicht an den Grenzen, wohl aber unterhalb des Rechts, aber auch unterhalb der Schauffassade der Verwaltung. Das kann das Verhältnis im Kollegenkreis genauso betreffen wie das Verhalten zu den „Kunden“ der Verwaltung:

---

<sup>8</sup>Die einschlägige Formulierung kennt neben der argumentativ entscheidenden sog. „Unerträglichkeitsformel“ noch ein zweites Kriterium für einen möglichen Verlust der Rechtsnatur ungerechten Rechts: die sog. „Verleugnungsformel“: „Der Konflikt zwischen der Gerechtigkeit und der Rechtssicherheit dürfte dahin zu lösen sein, dass das positive, durch Satzung und Macht gesicherte Recht auch dann den Vorrang hat, wenn es inhaltlich ungerecht und unzweckmäßig ist, es sei denn, dass der Widerspruch des positiven Gesetzes zur Gerechtigkeit ein so unerträgliches Maß erreicht, dass das Gesetz als,unrichtiges Recht‘ der Gerechtigkeit zu weichen hat. Es ist unmöglich, eine schärfere Linie zu ziehen zwischen den Fällen des gesetzlichen Unrechts und den trotz unrichtigen Inhalts dennoch geltenden Gesetzen; eine andere Grenzziehung aber kann mit aller Schärfe vorgenommen werden: wo Gerechtigkeit nicht einmal erstrebt wird, wo die Gleichheit, die den Kern der Gerechtigkeit ausmacht, bei der Setzung positiven Rechts bewusst verleugnet wurde, da ist das Gesetz nicht etwa nur,unrichtiges Recht‘, vielmehr entbehrt es überhaupt der Rechtsnatur.“ (G. Radbruch: Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht (1946), in: Rechtsphilosophie, hrsg. von R. Dreier/St. L. Paulson, 2., überarb. Aufl., Heidelberg: C.F. Müller 2013, S. 211–217, hier 216 f.).

<sup>9</sup>Vgl. dazu J.F. Lindner: Der Gerechtigkeitsauftrag des Beamten, in: Zeitschrift für Beamtenrecht 64 (2016), 1–2, S. 1–6.

1. Welche Gerüchte in die Welt gesetzt, welche Informationen gestreut (oder vor-enthalten) und welche Beziehungen ausgenutzt werden, ferner:
2. wie wohlwollend oder arrogant, wie großzügig oder missgünstig, wie hilfsbereit oder schadenfroh, wie nachsichtig oder selbstgerecht man ist, und weiter:
3. wie lange man jemanden warten lässt, wie höflich man einem anderen Menschen begegnet, ob und inwieweit man Unsicherheiten und Ängste des Gegenübers wahrnimmt, wie man auf vermeintliche oder wirkliche Respektlosigkeiten reagiert, wieviel Zeit und Geduld man sich bei der Beratung von Antragsstellerinnen und Antragstellern nimmt, welche Mühe man sich bei nur unvollständig vorgelegten Unterlagen gibt, mit welchen Stellen und Einrichtungen man innerhalb wie außerhalb der eigenen engere Kontakte pflegt, welcher Vorgesetzten oder welchem Vorgesetzten man die eigene Entscheidung vorlegt, wann man die Härtefallkommission einschaltet oder den Erlassgeber zur Prüfung bestimmter Vorschriften und Regelungen auffordert –

all das ist nur ein winziger Ausschnitt von alltäglichen Mikropraktiken, die vom Recht nur sehr eingeschränkt erfasst und von der Organisation nur sehr eingeschränkt gesteuert werden, die aber ganz erhebliche Auswirkungen sowohl aufseiten der „Kunden“ wie auf Kultur und Klima etwa einer Abteilung haben können, Auswirkungen, die eine Verwaltungsethik durchaus sinnvoll und notwendig erscheinen lassen.

## 2.4 Die Freiheiten der Ministerialbürokratie

Bei allen drei zuvor genannten Zugängen zu einer Verwaltungsethik wird nun allerdings die Verwaltung primär aus dem Vollzug von Gesetzen heraus verstanden. Dieser Horizont spielt indessen für die sog. *Ministerialbürokratie* eine spürbar untergeordnete Rolle, so dass hier: für die „politische Verwaltung“ eine Beratung von Seiten der Ethik zumindest möglich, wenn nicht sogar sinnvoll und notwendig zu sein scheint. Welche Themen auf die politische Agenda gesetzt, welchen Interessengruppen Möglichkeiten bei der Initiierung und Formulierung politischer Vorhaben der Regierung eröffnet (oder verschlossen), wie politisch beschlossene Konzepte ausgearbeitet, Gesetzes- und Verordnungstexte formuliert, kritische Informationen (nicht) berücksichtigt oder strategische Entscheidungen

umgesetzt werden<sup>10</sup>, all das ist durch das Recht ebenso wenig dirigiert wie die Gestaltung der öffentlichen Kommunikation oder die Art und Weise, wie auf der Arbeitsebene die Abstimmung mit den übrigen Ressorts vorgenommen wird. Die Arbeit der Ministerialverwaltung unterliegt daher auch nur bedingt der gerichtlichen, sondern mehr der parlamentarischen Kontrolle etwa durch Untersuchungsausschüsse oder der Finanzkontrolle beispielsweise durch Rechnungshöfe. Gerade hier: im Bereich der politisch getriebenen und politisch abhängigen Ministerialbürokratie kann die Ethik augenscheinlich den berechtigten Anspruch erheben, normative Regelungs- sowie Kontrolldefizite zu ergänzen.

## 2.5 „Eigenständigkeit“ der Normalverwaltung

Aber auch die Arbeit der „Normalverwaltung“ lässt sich nicht einfach mit dem Vollzug von Gesetzen identifizieren – und zwar nicht nur angesichts der vielen Tricks, mit denen sich jede Organisation und jede Organisationseinheit der Fremdsteuerung entziehen, angesichts der vielen pragmatischen, aber vielleicht nie ganz regelkonformen Lösungen, mit denen sie ihren Alltag irgendwie zu bewältigen suchen oder angesichts der vielen Vorschriften, die oft widersprüchlich, kaum noch zu überschauen sind und daher nicht selten nur noch selektiv wahrgenommen werden<sup>11</sup>. Bereits auf *rechtstheoretischer Ebene* hat sich das in der deutschen Verwaltungsrechtswissenschaft vor allem durch O. Mayer entwickelte und durch M. Weber dann wirkmächtig verbreitete Modell einer gesetzesdirigierten oder gar gesetzesdeterminierten Verwaltung als unhaltbar erwiesen. Rechtsfindung ist mehr und anderes als ein formal-deduktiver Subsumtionsvorgang, der bei korrekter Ausführung immer zu demselben und also einzig richtigen Ergebnis führen muss. Rechtsfindung ist vielmehr immer Rechtskonkretisierung und damit ein

---

<sup>10</sup> Immer noch lesenswert R. Mayntz: Politisierung der Bürokratie, in: H.-H. Hartwich (Hrsg.): Gesellschaftliche Probleme als Anstoß und Folge von Politik. Opladen: Westdeutscher Verlag 1983, S. 475–486. Speziell zur Verantwortung politischer Beamtinnen und Beamter im Kontext etwa der „Loveparade“ oder der Ermittlungen zum NSU vgl. W. Seibel/K. Klamann/H. Theis: Verwaltungsdesaster. Von der Loveparade bis zu den NSU-Ermittlungen. Frankfurt/New York: Campus 2017; vgl. auch unten Anm.15.

<sup>11</sup> F. Wager: Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 37 (1979) S. 215–260, hier: S. 244 ff. spricht nicht ohne Witz von einer „Not der Selbstbestimmung durch Regelungsüberlastung“; vgl. auch die 7. These (ebd. S. 253).

schöpferischer Akt, dem ein Moment des Willentlichen, der Dezision innewohnt<sup>12</sup> und damit für eine ethischen Normierung offen ist.

Spielräume eines zwar gesetzlich gelenkten, aber doch eigengewichtigen Entscheidens öffnen sich der Verwaltung aber nicht nur angesichts der stets „fallblinden“ (Morstein Marx) und daher (natürlich im unterschiedlichen Maße) konkretisierungs- und individualisierungsbedürftigen Norm. Gerade die wachsende Komplexität und Dynamik politischer, sozialer, wirtschaftlicher, technischer, ökologischer ... Probleme zwingt zu einer immer größeren Offenheit rechtlicher Regelungen, ohne die flexibles und responsives staatliches Handeln gar nicht möglich wäre. Dieser unvermeidbare, der ethischen Bewertung zugängliche *administrative Entscheidungsfreiraum* tritt vor allem in Gestalt der sich ausweitenden Fülle an Generalklauseln, unbestimmten Rechtsbegriffen und Ermessenvorgaben, vor allem aber in einer zunehmenden Finalprogrammierung des Verwaltungshandelns ans Licht: Wo etwa Industrie angesiedelt, Straßen gebaut, Natur erhalten, Wohngebiete entwickelt werden, ist Aufgabe „planerischer Gestaltungsfreiheit“, zu der eine Ethik etwa der Gemeinwohlpflichten wichtige Impulse geben kann<sup>13</sup>.

Mit den *Verwaltungsvorschriften* kennt das Recht schließlich einen eigenen, der Verwaltung reservierten Normtypus. Durch solche Richtlinien verfügt die Verwaltung über ein Instrument, mit dem sie ihre Aufgabenerfüllung sowohl in organisatorischer Hinsicht selbstständig strukturieren („Organisationsvorschriften“) wie mit Blick auf das Verwaltungshandeln standardisieren kann (und zwar durch ermessenslenkende, norminterpretierende und normkonkretisierende Regelungen). Es handelt sich hier also um eine Form der *administrativen Selbstprogrammierung* durch die Verwaltungsspitze, zu deren Ausgestaltung die Ethik sich ohne weiteres empfehlend und beratend zu Wort melden kann.

---

<sup>12</sup>Vgl. BVerfGE 34, 269 (287). Hierzu sowie zum Folgenden vgl. H. Dreier: Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat. Tübingen: Mohr 1991, S. 162 ff.; W. Hoffmann-Riem: Eigenständigkeit der Verwaltung, in: Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2. Aufl., Bd.1, hrsg. v. W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann/A. Voßkuhle, München: Beck 2012, S. 677–776; M. Jestaedt: Maßstäbe des Verwaltungshandelns, in: Allgemeines Verwaltungsrecht, 15., neubearb. Aufl., hrsg. v. H.-U. Erichsen/H. Pünder, Berlin/Boston: De Gruyter 2015, S. 325–372.

<sup>13</sup>Vgl. dazu E. Bohlken: Stadt- und Raumentwicklung aus gemeinwohltheoretischer und verwaltungsethischer Sicht: Überlegungen zu Gemeinwohlpflichten von Politik und öffentlicher Verwaltung anhand der Beispiele des Rechtes auf Wohnen und des Rechtes auf Stadt, in T. Trappe (Hrsg.): Verwaltung – Ethik – Menschenrechte. Wiesbaden: Springer VS 2021, S. 73–111.

## 2.6 Führungsethik der öffentlichen Verwaltung

Zonen ethisch normierbarer wie kritisierbarer Macht öffnen sich schließlich auch in der Führungsbeziehung. Rechte und Pflichten der oder des Vorgesetzten haben in der Rechtsprechung bislang kaum grundsätzliche Klärung erfahren. Was etwa die *Sorge für das Wohl* der Beamtinnen und Beamten (und ihrer Familien) (§ 45 BeamtStG) bedeutet, wird zwar in einer Vielzahl von Vorschriften und Verordnungen geregelt, jedoch bleibt ein nicht unerheblicher Spielraum, wie sich die oder der jeweilige Vorgesetzte bei einer Ermessensentscheidung von Gesichtspunkten der „Gerechtigkeit“ und des „Wohllollens“ leiten lassen soll (BVerwGE 15, 3 (7)).

Aber nicht nur die hier anknüpfende Erkenntnis, dass die Verwaltung über eine bloße Leitung (headship) hinaus auch echte Führung (leadership) benötigt, erklärt den Bedarf an einer entsprechenden *Führungsethik*.<sup>14</sup> Insbesondere die Analyse von Verwaltungsdesastern wie der „Loveparade“ in Duisburg 2010 hat gezeigt, wie sehr nicht nur die Ministerialbürokratie, sondern auch die Normalverwaltung diversen Politisierungsrisiken ausgesetzt ist, die ihre institutionelle Integrität und Professionalität und damit ihre Rechtsstaatlichkeit bedrohen. Solche Risiken frühzeitig zu erkennen sowie unter Kontrolle zu halten oder entsprechende Untersuchungs- und Aufarbeitungsprozesse in die Wege zu leiten sind augenscheinlich Aufgabe und Leistung von (leitenden) Führungskräften und damit Ausdruck einer praktizierten Ethik, in deren Mittelpunkt die Verantwortung für den Schutz elementarer Grund- und Menschenrechte steht<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup>S. Hassan/B.E. Wright/G. Yukl: Does ethical leadership matter in government? Effects on organizational commitment, absenteeism, and willingness to report ethical problems, in: *Public Administration Review* 74 (2014), 3, S. 333–343. In der Bundesrepublik tritt vor dem Hintergrund des (Neuen bzw. inzwischen:) *Kommunalen Steuerungsmodells* insbesondere die *Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement* (KGSt) für eine stärkere Berücksichtigung „ethischer Kompetenzen“ von Führungskräften ein; vgl. E.R. Holzrichter: Schlüsselkompetenzen für kommunale Führungskräfte. Köln: KGSt, 2017, online unter [https://www.kgst.de/dokumentdetails?path=/documents/20181/1379003/12-B-2017\\_Schlusselkompetenzen.pdf/dc5bec49-15b4-e409-c7d8-dee97722c386](https://www.kgst.de/dokumentdetails?path=/documents/20181/1379003/12-B-2017_Schlusselkompetenzen.pdf/dc5bec49-15b4-e409-c7d8-dee97722c386) (zuletzt abgerufen 12.03.2022).

<sup>15</sup>Mit Bezug auch auf der Finer-Friedrich-Debatte aus den 40er Jahren des letzten Jahrhunderts vgl. W. Seibel: Verwaltungsdesaster und Verwaltungsethik, in: T. Trappe (s. Anm. 13), S. 39–56.

### **„Fürstenspiegel“ als moralische „Kritik der Macht“**

In dem Maße, in dem die Bedeutung der Persönlichkeit der Führungskraft auch jenseits ihrer institutionellen – vor allem: rechtlichen und hierarchischen – Normierung vor Augen steht, kann eine bis in die Antike zurückreichende und in der frühen Neuzeit zur Blüte kommende Tradition der Ethik an Interesse gewinnen: die sog. Fürsten- oder Regentenspiegel (*speculum regis*). „Spiegel“ meint dabei ursprünglich das leuchtende Vorbild: Denn der Fürst leitet das Gemeinwesen nicht in erster Linie durch seine *potestas*, durch (staats-) rechtlich definierbaren Kompetenzen, sondern als „lebendiges Gesetz“ durch seine *auctoritas*, durch das Beispiel seiner Tugend (*virtus*), und damit in weiterer Folge durch seine Reputation (*bona fama*), die erst echten, innerlich getragenen Gehorsam und wahren Respekt erzeugen. So richten sich solche Schriften mahnend und warnend, erziehend und lehrend, manchmal rühmend, manchmal tröstend an künftige, meist jedoch amtierende weltliche, bisweilen auch kirchliche Herrscher. Oft geschrieben aus einer intimen und illusionslosen Kenntnis der „Realpolitik“ sprechen sie – sei es direkt, sei es indirekt – zeitlose Versuchungen allen Führens an: Unberechenbarkeit, Willkür bis hin zu sexuellen Übergriffen und Grausamkeit, aber ebenso Gleichgültigkeit oder fehlende Konsequenz. Die Unbestechlichkeit, mit der diese Themen diskutiert werden, sind ein negativer Reflex jener „Pest“, die bis heute zu den Pathologien an den Höfen und Palästen der Macht gehört: die Schmeichelei und das Intrigantentum. Auch und gerade ihnen gegenüber braucht der Fürst: kluge Vorsicht (*cautio*).

*„Die hohen Beamten mahnen nicht freimütig, und die Ratgeber raten nicht freundschaftlich genug. Denn die Hochgestellten haben zwar unterschiedliche Absichten, wetteifern aber alle um die Gunst des Fürsten, um den Nebenbuhler schachmatt zu setzen und dem Gegner ja keine Handhabe zur Intrige zu bieten. ... Nirgendwo stellt man die Wahrheit unbestechlicher, bequemer und mit geringerer Beschämung fest als in Büchern. Auf jeden Fall sollte der Fürst aber seine Freunde so gewöhnen, dass sie sich in dem Maße in seiner Gunst wissen, als sie freimütig Mahnungen aussprechen. Das aber ist die Aufgabe derer, die zum Umgang des Fürsten gehören, dass sie zur rechten Zeit auf eine angenehme Art und freundschaftlich mahnen, aber es gehört sich auch, dass man den weniger lebenswürdigen Mahnern Nachsicht gewährt, damit nicht diejenigen, die Grund zu einer Rüge haben, durch ein solches Beispiel von ihrer Pflicht abgeschreckt werden“ (Erasmus von Rotterdam: *Inst. Princ. Chr. c.II*).*

### 3 Zwei Probleme einer Ethik der Migrationsverwaltung

Die hier geschilderten, in der Literatur nachweisbaren und vereinzelt in der Aus- und Fortbildung praktizierten Ansätze einer Verwaltungsethik sind fraglos wichtig und richtig. Mit Blick auf die Arbeit der Migrationsverwaltung habe ich jedoch den Eindruck, dass sie vielleicht zu kurz greifen. Aus zwei Gründen:

#### 3.1 Das Gewicht der Verantwortung

Die Mitarbeitenden (allerdings: nicht nur) der Migrationsverwaltung fällen und verarbeiten unter Umständen existentiell so tiefgreifende Entscheidungen, dass davon auch ihre jeweils eigene Identität und Integrität in Mitleidenschaft gezogen werden kann. Es ist einfach ein Unterschied, ob einem Menschen die Fahrerlaubnis oder aber das Aufenthaltsrecht entzogen wird; ein Unterschied nicht nur für die von dieser Entscheidung Betroffenen, sondern auch für die, die diese Entscheidung treffen, an dieser Entscheidung mitwirken oder diese Entscheidung etwa im Rahmen von polizeilich unterstützten Abschiebemaßnahmen umsetzen. Das Gewicht und Ausmaß der Konsequenzen des eigenen Tuns sind in diesem Bereich der öffentlichen Verwaltung augenscheinlich besonders hoch im Zusammenhang mit Entscheidungen etwa im Asylverfahren oder für eine Niederlassungserlaubnis. Und in eben solchen Entscheidungen kann immer auch die jeweils eigene Identität der Verwaltungsmitarbeitenden in Mitleidenschaft gezogen werden: Gerade die Migrationsverwaltung ist ein Ort, an dem es zu *moralischen Verwundungen* kommen kann: zu Verletzungen der für die Identität und Integrität der Menschen (mit-)konstitutiven Werte.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup>Zu diesem Begriff vgl. B. T. Litz/N. Stein/E. Delaney et al.: Moral injury and moral repair in war veterans: a preliminary model an intervention strategy, in: Clin. Psychol. Rev. 29 (2009) 695–706; m.W. ist dieses Konzept mit Blick auf die Verwaltung nur für Polizei aufgegriffen worden; vgl. K. Papazoglou/B. Chopko: The role of moral suffering (moral distress and moral injury) in police compassion fatigue and PTSD: An unexplored topic, in: Frontiers in psychology, 8, 2017, 1999. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2017.01999>.

### 3.2 Die Gefahr des „ethischen Verblässens“<sup>17</sup>

Gleichzeitig und zweitens wird das Bewusstsein der Konsequenzen des eigenen Tuns in der Migrationsverwaltung durch zahlreiche Faktoren vernebelt<sup>18</sup>. Dieses Bewusstsein und damit die Evidenz der eigenen Verantwortung wird verdunkelt etwa durch den für arbeitsteilig organisierte Tätigkeitsfelder generell kennzeichnenden Umstand, dass sich der Zusammenhang zwischen Entscheidung und Effekt unter Umständen bis zur Unkenntlichkeit verflüchtigen kann. Zum zeitlichen Auseinanderfallen zwischen Anhörung und Entscheidung tritt nicht nur die Differenz der dabei aktiven Personen, sondern auch eine Unklarheit bzgl. der Wahrscheinlichkeit, mit der die jeweils getroffene Entscheidung überhaupt Konsequenzen hat: Ob im extremsten Fall ein negativer Bescheid über einen Asylantrag tatsächlich zu einer Abschiebung führt, ist von so vielen Unwägbarkeiten abhängig, dass sich subjektiv leicht der Eindruck einstellen kann, der jeweils eigene Beitrag im Verfahren sei unerheblich.

Die Evidenz der eigenen Verantwortung wird aber auch dadurch verunklart, dass den Mitarbeitenden der Migrationsverwaltung mit der oder dem „Fremden“ ein Mensch gegenübersteht, der gerade nicht Teil einer, durch gewachsene Bindungen und Verbindlichkeiten definierten, Gemeinschaft ist. Nähe als ein zentrales Element des Verantwortungsbewusstseins spielt hier augenscheinlich eine sehr untergeordnete Rolle – ganz anders als etwa bei den Einrichtungen, die sich für die psychosoziale Beratung und Begleitung von Geflüchteten verantwortlich sehen.

---

## 4 Zwei Aufgaben der Ethik der Migrationsverwaltung

Die Ethik der Migrationsverwaltung scheint mir nun eine mögliche Antwort – nicht: die einzige Antwort – zu sein auf diese Problematik: auf bestimmte Erfahrungen der Schädigung und des Leidens, die für die Mitarbeitenden gerade der Migrationsverwaltung besonders gravierend sein können. Ethik so verstanden

---

<sup>17</sup>Dazu A. E. Tenbrunsel/D. M. Messick: Ethical Fading: The Role of Self-Deception in Unethical Behavior, in: Social Justice Research 17 (2004) 2, S. 223–236.

<sup>18</sup>Zu den unterschiedlichen Mechanismen, wie Organisationen Verantwortung verdrängen, vgl. G. Ortmann: Organisation und Moral. Die dunkle Seite, Weilerswist: Velbrück 2010.

ist also eine Form der Selbstsorge, einer Sorge, die sich speist aus besonderen Belastungen, die man als „psychische“, „psychosoziale“ oder „emotionale Gefährdungen“ bezeichnen kann, die aber zumindest auch moralischer Natur sind und das aus zwei Gründen: Eine Sorge der Ethik gilt dem moralischen Ganz- und Heilsein des Menschen, gilt seiner moralischen Integrität, die erstens von dem oft diffusen, oft verdrängten, oft wortlos bleibenden Gefühl bedroht ist, an den eigenen moralischen Verpflichtungen gegenüber anderen gescheitert zu sein. Dieses Scheitern nennen wir *Schuld*. Angesichts der allgemeinen „Kunst, es nicht gewesen zu sein“<sup>19</sup>, erinnert die Ethik an die Wirklichkeit von Schuld und zwar mit dem Ziel, um vor eben solcher Schuld zu schützen.

Die Sorge der Ethik um die moralische Integrität der Verwaltungsmitarbeiter ist aber zweitens auch eine Sorge um seine *Verantwortungsfähigkeit*, um seine Stellung als frei entscheidendes und daher verantwortliches Subjekt. Gerade im Kontext der an existentiell tiefgreifenden Konsequenzen so reichen Arbeit im Bereich der Migrationsverwaltung ist das Verblassen der eigenen moralische Verantwortung unerträglich. Insofern hat die Ethik der Migrationsverwaltung die nicht zu unterschätzende Funktion einer Klärung der eigenen Verantwortung, ihrer Bedingungen, aber auch ihrer Blockaden.

---

## 5 Ethik der Migrationsverwaltung

Was beide Aufgaben bedeuten, möchte ich an einigen – unvollständig bleibenden – Beispielen erläutern, die mir mit Blick auf die Arbeit der Migrationsverwaltung nicht unwichtig zu sein scheinen.

### 5.1 Der Wert der Aufnahmeentscheidung

Zu den ersten Aufgaben einer solchen Ethik der Migrationsverwaltung gehört die immer wieder notwendige Aufklärung über den besonderen Wert der Asylentscheidung. Diese Klarheit scheint mir wichtig angesichts einer „Externalisierungsgesellschaft“ (S. Lessenich), die mit den von ihr produzierten globalen Schäden auch das globale Unrecht und die eigene globale Schuld

---

<sup>19</sup>Vgl. O. Marquard: Wie irrational kann Geschichtsphilosophie sein?, in Philosophisches Jahrbuch 79 (1972) S. 241–253.

entmüllt. Die Ethik kann hier daran erinnern, dass der Schutz des Menschen vor Unheil eine zutiefst kostbare Geste darstellt. Kostbar nicht nur für den, der solche Hilfe erfahren, sondern auch für den, der sie geben darf. Das Denken in rechtlichen Ansprüchen von Flüchtlingen verdeckt bisweilen das Bewusstsein, dass das Schützen und Beschützen eines Menschen auch für die Aufnahmegesellschaft einen Wert in sich haben. In der Aufnahme eines hilfe- und schutzsuchenden Fremden drückt sich die faszinierende Fähigkeit des Menschen aus, partikuläre und affektive Bindungen ins Allgemeine zu transzendieren. In allerletzter Konsequenz dürfte es sich hier wohl um den Ausdruck einer Form universaler Liebe handeln, die im Bewusstsein der uns alle verbindenden Natalität wie Sterblichkeit die unendlich vielen Grenzen zwischen uns Menschen zu etwas im Grunde bloß Vorläufigen und Zufälligen relativiert. Die moralische Kernintuition des Asyls ist die aus Not geborene, an Angst reiche, aber auch von Hoffnung überströmende Idee einer umfassenden Menschheitsfamilie<sup>20</sup>.

## 5.2 Das Gewicht des eigenen Tuns

Zu den Voraussetzungen einer verantwortlichen Entscheidung gehört daher zweitens, dass die Mitarbeitenden der Migrationsverwaltung Klarheit über das Gewicht des eigenen Tuns gewinnen.

Das heißt z. B. erstens, dass die Mitarbeitenden der Migrationsverwaltung wissen müssen, wann sie es mit *verletzlichen Menschen* zu tun haben. Die entsprechenden Vorgaben der EU-Aufnahmerichtlinie zur Identifizierung besonders vulnerabler Personen (Art. 19, 21–25 Richtlinie 2013/33/EU) schützen insofern auch die Mitarbeitenden der Migrationsverwaltung davor, diesen besonders gefährdeten Menschen nicht gerecht zu werden. Wenn jedoch z. B. durch immer höhere Anforderungen an entsprechende Gutachten dieses Wissen um die besondere Verletzlichkeit von Menschen behindert wird, dann stellt dies auch eine Integritätsgefährdung derer dar, die über die Unterbringung und medizinische Versorgung von Flüchtlingen entscheiden müssen. Sie wissen möglicherweise nicht, was sie da wirklich tun.

---

<sup>20</sup>Wie gegen diese Intuition des Asyls verstoßen wird, beschreibt das erschreckende Buch von P. Klemp: *Lass uns mit den Toten tanzen*, Augsburg: MaroVerlag 2019 über die „Flüchtlingspolitik“ an den europäischen Außengrenzen.

Klarheit über das Gewicht des eigenen Tuns heißt aber z. B. auch, dass Mitarbeitende der Migrationsverwaltung sicher sein müssen, dass bei Rückführungsmaßnahmen die Rechte der Betroffenen nicht verletzt werden. Ein *wirksames System der Überwachung* von Rückführungsmaßnahmen ist daher auch in ihrem Interesse<sup>21</sup>. Das gilt auch für das Schicksal von Abgeschobenen im Herkunftsland: Ein entsprechendes *Monitoring*<sup>22</sup> klärt über die Folgen des eigenen Tuns auf und bewahrt die Mitarbeitenden der Migrationsverwaltung vor jener Form des Bösen, die gerade durch seine Gedankenlosigkeit so gefährlich ist.

### 5.3 Blockaden der Verantwortung

Eine dritte zentrale Aufgabe einer Ethik der Migrationsverwaltung zielt auf diejenigen Voraussetzungen, die gegeben sein müssen, damit die Mitarbeitenden der Migrationsverwaltung eine verantwortliche Entscheidung finden, administrativ verarbeiten und schließlich umsetzen können. Die Ethik ermächtigt und ermutigt den Sachbearbeiter der Ausländerbehörde wie die Entscheiderin des BAMF darin, diejenigen Blockaden zu markieren und zu kritisieren, die dem Wert der Aufnahmeentscheidung nicht angemessen sind bzw. dem Gewicht der Verantwortung des eigenen Amtes nicht gerecht werden. Personalknappheit durch krankheitsbedingte Ausfälle; Stellen, die nicht oder nur schwer wiederbesetzt werden können; Zeitnot trotz gleichzeitig steigender Fallzahlen; immer komplexere Gesetzes-, Erlass- und Urteilslagen und immer häufigere gerichtliche Auseinandersetzungen; ineffiziente Arbeitsorganisationen, zunehmende technische Anforderungen sowie andere „administrative Stressoren“ sind austauschbare Beispiele, wie die Fähigkeit zur Verantwortung unterlaufen oder sogar verunmöglicht wird. Eine Gesellschaft, die staatlichen Institutionen und darin: einzelnen Menschen ein solches Amt samt der darin liegenden Verantwortung zumutet, eine solche Gesellschaft wird ihrerseits an eben diesen Menschen schuldig, wenn sie ihnen gegenüber keine besondere Fürsorgepflicht wahrnimmt: Wenn sie ihnen

---

<sup>21</sup>Vgl. etwa den Jahresbericht 2019 der Abschiebungsbeobachtung vom Forum Flughäfen in NRW unter [https://www.ekir.de/www/downloads/Jahresbericht\\_Abschiebungsbeobachtung\\_NRW\\_2019.pdf](https://www.ekir.de/www/downloads/Jahresbericht_Abschiebungsbeobachtung_NRW_2019.pdf) (zuletzt abgerufen 12.03.2022).

<sup>22</sup>Vgl. B. Eßer: Als Flüchtling gescheitert und raus? Abschiebungen als Mittel der Migrationskontrolle, in: C. Ghaderi/Th. Eppenstein (Hrsg.): Flüchtlinge, Wiesbaden: Springer 2017, 347–366, hier: 364 f.

also keine Arbeitsbedingungen garantiert, die die Möglichkeit einer verantwortlichen und verkräftbaren Entscheidung gewährleisten<sup>23</sup>. Hierzu zählen auf jeden Fall auch Räume der *Supervision*, vielleicht sogar einer *Verwaltungsseelsorge*.

### **Gibt es eine Pflicht zur „moralischen Traurigkeit“ (nicht nur) in der Migrationsverwaltung?**

Ist, wer eine schwere, aber nach menschlichem Ermessen richtige Entscheidung fällen und umsetzen muss, wer also z. B. legaler sowie legitimer Weise aufenthaltsbeendende Maßnahmen einleitet, damit schon mit sich „im Reinen“? Oder gibt es nicht so etwas wie eine Pflicht zu moralischer Traurigkeit, eine Pflicht also, auch an einem gerechten und gerechtfertigten Handeln zu leiden, weil und insofern es andere schädigt? Eine Pflicht, deren Befolgung eine angemessene Reaktion auf die „Heillosigkeit“ unserer Welt ist? Mit Blick auf das Führen gerechter Kriege wird eine vergleichbare Frage einmal von Augustinus diskutiert:

*„Indes, so wendet man ein, der Weise führt ja nur gerechte Kriege. Als ob er nicht, wenn er menschlich fühlt, noch viel mehr über die Notwendigkeit gerechter Kriege trauern müsste! Denn wären sie nicht gerecht, dürfte er sie nicht führen, gäbe es also für den Weisen keine Kriege. Nur die Ungerechtigkeit der gegnerischen Seite zwingt ja den Weisen zu gerechter Kriegführung. Und diese Ungerechtigkeit muss ein Mensch an Menschen betrauern, auch wenn keine Nötigung zu Kriegen daraus erwächst. Wer also diese großen, schauerlichen, verheerenden Übel leidvoll betrachtet,*

---

<sup>23</sup>Phänomene dieser Art werden bisweilen als „moralischer Stress“ beschrieben: „Moral distress arises when one knows the right thing to do, but institutional constraints make it nearly impossible to pursue the right course of action“ (A. Jameton: Nursing practice. The ethical issues. EnglewoodCliffs: Prentice-Hall 1984, S. 6). In den daran anschließenden Arbeiten, die vor allem den Bereich der (Intensiv-) Medizin und Pflege in den Blick genommen haben, wurde verstärkt die institutionellen Rahmenbedingungen für die Entstehung von moralischem Stress untersucht; vgl. M.C. Corley: Nurse moral distress: a proposed theory and research agenda, in: Nurs Ethics 9 (2002), 6, S. 636–650. Im deutschsprachigen Raum fehlt es bislang an größeren Studien; vgl. etwa C. Eisele (Hrsg.): Moralischer Stress in der Pflege, Wien: facultas 2017; zum Ganzen den Überblick bei K. Kühlmeyer/E. Kuhn/K. Knochel/H. Hildesheim/V.D. Witt/O. Friedrich/A. Rogge: Moralischer Stress bei Medizinstudierenden und ärztlichen Berufseinsteigenden: Forschungsdesiderate im Rahmen der COVID-19-Pandemie. *Bundesgesundheitsbl* 63 (2020) S. 1483–1490.

*der gestehe, dass sie ein Elend sind; wer sie dagegen ohne geistigen Schmerz (sine animi dolore) erduldet oder betrachtet, der hält sich in unseligem Wahne deshalb für glücklich, weil er es verlernt hat, menschlich zu fühlen“ (Augustinus: De Civ. Dei XIX, 7).*

## 5.4 Die Kette der Verantwortung

Eine Ethik der Migrationsverwaltung, die sich um die Integrität der dort tätigen Mitarbeitenden „sorgt“, nimmt daher auch (und viertens) diejenigen Stellen in die Pflicht, die für die normativen und tatsächlichen Grundlagen der Asylentscheidung zuständig sind. Wer die bisweilen vielleicht über-menschliche Aufgabe hat, über das Begehren eines Menschen nach Heimat und Asyl zu entscheiden, oder wer im Namen von Abschiebemaßnahmen das „Nein“ unseres Staates durchzusetzen hat, der hat gegenüber den jeweils vorgelagerten Stellen einen gerechtfertigten Anspruch, dass gerade auch in seinem Interesse alle anderen Instanzen ihre Verantwortung nach bestem Wissen und Können wahrnehmen. Müsste er daran begründete Zweifel haben, müsste er also z. B. den berechtigten Eindruck gewinnen, dass etwa durch politisches Kalkül bei der Einschätzung sicherer Herkunftsstaaten bestimmte Erkenntnisse nicht adäquat gewürdigt worden sind, dass kritische Sachverhalte innerhalb der Hierarchie durch rhetorische Floskeln überdeckt<sup>24</sup> oder Berichte über Defizite zusammengestrichen und bis zur Unkenntlichkeit gekürzt werden<sup>25</sup>, kann dies nicht nur für die Antragsstellenden erhebliche Auswirkungen haben; auch der Entscheider oder die Entscheiderin würde durch solche Defizite in eine existentielle Verantwortungs- und Gewissensnot geraten. Vergleichbares gilt für die behördenübergreifende Kommunikation und Kooperation: Unklarheiten über Zuständigkeiten, Verschieben von Verantwortlichkeiten, Konkurrenzen in der behördlichen Aufgabenwahrnehmung – all das gefährdet die Evidenz der jeweils eigenen Verantwortung und damit auch die Integrität der zur Entscheidung oder Entscheidungsdurchsetzung verpflichteten Verwaltungsmitarbeitenden.

<sup>24</sup>Zu diesen organisationalen AbwehrROUTINEN („organizational defensive routines“) vgl. Ch. Argyris: Skilled Incompetence, in: Harvard Business Review 64 (1986), 1, S. 6–11; dt. Eingeübte Inkompetenz – ein Führungsdilemma, in: G. Fatzer,

G. (Hrsg.): Organisationsentwicklung für die Zukunft. Köln: Edition Humanistische Psychologie 1993, S. 129–144.

<sup>25</sup>Zu dieser Form des gewollten Nichtwissens vgl. W. Seibel: Successful Failure. An alternative view on organizational coping, in: American Behavioural Scientist 39 (1996), 8, S. 1011–1024.

## 5.5 Die advokatorische Funktion einer Ethik der Migrationsverwaltung

Ein fünfter und letzter Punkt, der sich m. E. aus den vorangegangenen Überlegungen ergibt: Hat die Ethik der Migrationsverwaltung nicht auch eine advokatorische Aufgabe gegenüber Politik wie Öffentlichkeit? Muss sie die Migrationsverwaltung nicht z. B. verteidigen gegenüber einer Politik, die nach öffentlichem Druck und aufgrund von Opportunitätserwägungen immer wieder gerne rechtmäßige Entscheidungen der Asyl- und Ausländerbehörden einkassiert, um sich selbst als Vertreter der Humanität zu inszenieren? Ist die Ethik nicht auch ein Raum, in dem nüchtern die doppelte Moral einer Gesellschaft benannt werden muss, die sich einerseits über die tatsächlichen Konsequenzen ihrer demokratisch gewollten Migrationspolitik gerne selbst etwas vormacht, die sich aber andererseits in punktuellen Empörungen etwa über unmenschliche Abschiebepraktiken ihres guten Gewissens versichert? Umgekehrt: Muss die Ethik nicht öffentlich Einspruch erheben angesichts der Tatsache, dass immer größere Anteile der Bevölkerung lauthals ein konsequenteres Durchgreifen der Behörden fordern, dabei aber kein Verständnis mehr zeigen für die der Verwaltung anvertraute Wahrung vor allem verfahrensrechtlicher Garantien? Gerade im hochkontroversen Feld der Migration machen es sich Öffentlichkeit und Politik gerne einfach, indem sie das Handeln der Verwaltung entweder als „böse“ oder „gut“ abstempeln. Moralische Wertungen sind eine leicht zugängliche und gefährliche Waffe. Ethik muss hier vor simplen Schuldzuweisungen schützen<sup>26</sup>.

**Prof. Dr. Tobias Trappe** lehrt Ethik an der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen. Er ist stellvertretender Sprecher des Fachbereichs Polizei. Seine Forschungsschwerpunkte sind Ethik im Gewaltmonopol, Ethik polizeilicher Grenzerfahrungen, Ethik der Migrationsverwaltung sowie Führungsethik.

---

<sup>26</sup>Ein sehr lesenswertes Beispiel für diese differenzierte Sicht auf die Verwaltungstätigkeit, auf das mich mein Kollege Karsten Witt hingewiesen hat, bietet der Aufsatz von B. Zacka: Why bureaucrats don't seem to care. A researcher's reflection on eight months of observing workers at an anti-poverty agency, in: The Atlantic vom 12.10.2017; online <https://www.theatlantic.com/business/archive/2017/10/bureaucrat-welfare-zacka/542547/> (zuletzt abgerufen 12.03.2022).

---

## Recht und Ethik



# Widerstand gegen die Macht der öffentlichen Verwaltung: Whistleblower im Spannungsfeld von Recht und Moral

Matthias Bode

## A. Einleitung

Öffentliche Verwaltungen sind machtvolle Institutionen des Staates. Ihre Durchsetzungskraft beruht zu großen Teilen auf Wissen.<sup>1</sup> Die Informationsflüsse zwischen Bürgerinnen bzw. Bürgern und Verwaltung treten daher zu Recht

---

<sup>1</sup>Vgl. zum Wissensmanagement der Verwaltung vor allem Vesting, Thomas, Die Bedeutung von Information und Kommunikation für die verwaltungsrechtliche Systembildung, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 2, 2. Aufl., München 2012, § 20; Gusy, Christoph, Die Informationsbeziehungen zwischen Staat und Bürger, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 2, 2. Aufl., München 2012, § 23 Rn. 1 f. Zur „Überlegenheit“, die der Verwaltung kraft ihres Wissens zukam, und die als Herrschaftsmittel – gerade in ihrer Umkehrung, also dem Ausschluss vom Wissen – nicht zu unterschätzen ist, siehe Weber, Max, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1922, S. 129. Vgl. etwa auch den Ausspruch „Wissen ist Macht“, der dem englischen Philosophen *Francis Bacon* (1561–1626) zugeschrieben wird.

---

M. Bode (✉)

Abteilung Gelsenkirchen, HSPV NRW – Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW, Dortmund, Deutschland

E-Mail: [matthias.bode@hspv.nrw.de](mailto:matthias.bode@hspv.nrw.de)

stärker in den Fokus wissenschaftlicher Auseinandersetzung.<sup>2</sup> Im politischen Raum wird teilweise das Modell einer „kollaborativen Verwaltung“ diskutiert, die ihr Wissen – bis hin zu den Entscheidungskompetenzen – mit den Bürgerinnen und Bürgern teilt.<sup>3</sup> Zugleich bleibt auch die Verschwiegenheitspflicht der Verwaltungsangehörigen von großer Bedeutung. Um die nicht autorisierte Weitergabe vertraulichen Wissens aus dem Innern der Verwaltung soll es in diesem Beitrag gehen, insbesondere um die rechtlichen und moralischen Rahmenbedingungen dieser für die Einzelne bzw. den Einzelnen prekären Entscheidung.

Auch in der öffentlichen Verwaltung treten Fehler und Verfehlungen auf. Im Ausnahmefall kann sogar die gesamte Verwaltung ihre moralische Legitimation verlieren. Die Gewähr von Rechtsschutz und die Instrumente der Aufsicht sind gerade deswegen erforderlich. Handelt es sich allerdings um Missstände, die keine oder noch keine unmittelbar belastende Wirkung auf Dritte haben oder innerhalb der Verwaltung „gedeckt“ werden, so verlieren diese Instrumente an Wirksamkeit. Hier kann es seitens einzelner Verwaltungsangehöriger zum offenen Widerstand<sup>4</sup> kommen oder zum öffentlichen Hinweis auf Fehler.

Prominente Beispiel aus jüngerer Zeit, die weltweit Aufmerksamkeit erregten, sind etwa der ehemalige NSA-Mitarbeiter und Whistleblower *Edward Snowden*, der die Abhör- und Auswertungspraktiken seines Arbeitgebers, der NSA, publik machte.<sup>5</sup> Der chinesische Arzt *Li Wenliang* warnte bereits im Dezember 2019 vor den Gefahren durch Covid-19 und wurde dafür von der chinesischen Regierung öffentlich diskreditiert und zum Schweigen gebracht, bis er schließlich selbst

---

<sup>2</sup>Vgl. etwa Gusy, Die Informationsbeziehungen zwischen Staat und Bürger, § 23 Rn. 6 ff.; Günther, Jörg-Michael, Öffentlichkeitsarbeit von Behörden und externes Whistleblowing durch Beamte, in: NVwZ 2018, 1109–1112, hier S. 1109 f.; Ladeur, Karl-Heinz, Die Kommunikationsinfrastruktur der Verwaltung, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 2, 2. Aufl., München 2012, § 21 Rn. 8.

<sup>3</sup>Vgl. Wewer, Göttrik, Zur aktuellen Diskussion über die Öffnung von Staat und Verwaltung, in: ZRP 2013, S. 120–122, hier S. 120.

<sup>4</sup>Der „Widerstand“ sei eine „omnipräsente Erscheinung der europäischen (Kultur-) Geschichte“, schreibt Höfling, Wolfram, Widerstand im Rechtsstaat, in: Merten, Detlef/Papier, Hans-Jürgen, Handbuch der Grundrechte, Bd. 5, Heidelberg 2013, § 121 Rn. 1.

<sup>5</sup>Er wurde inzwischen vielfach geehrt und erhielt unter anderem 2014 den sog. Alternativen Nobelpreis (Right Livelihood Award). Zu diesen und weiteren Beispielen Niermann, Jonathan, Der Whistleblower im Beamtenrecht, Berlin 2019, S. 23 ff.; Hans, Armin, Whistleblowing durch Beamte, Rechtslage und Regelungsbedarf, Hamburg 2017, S. 21 ff. Vgl. auch Sauer, Olaf C., „Whistleblowing“ – notwendiger Bestandteil moderner Personalpolitik?, in: DÖD 2005, S. 121–124, hier S. 121 ff.

an der Krankheit starb; eine verantwortungsvolle Reaktion aus seine Hinweise hätte vermutlich viele der über 2,4 Mio. Toten weltweit (allein bis Februar 2021) retten können.<sup>6</sup> Auch auf die systemwidrigen Steuerverkürzungen im Fall Lux-Leaks, die Manipulation von Abgaswerten bei Autos (sog. „Dieselgate“) oder den Datenmissbrauch bei Cambridge Analytica machten Hinweisgeber aufmerksam.<sup>7</sup> Prominente Fälle in Deutschland betrafen etwa *Werner Pättsch*, der 1963 Missstände im Bundesamt für Verfassungsschutz aufdeckte,<sup>8</sup> und *Margrit Herbst*, die 1994 als Tierärztin im Kreis Segeberg nach vergeblichen internen Klärungsversuchen auf Verdachtsfälle der BSE-Krankheit bei Rindern hinwies und daraufhin ihre Anstellung verlor.<sup>9</sup> Auch der Fall der 2005 gekündigten Altenpflegerin *Brigitte Heinisch*, die sich zunächst intern und anschließend durch eine Strafanzeige gegenüber ihrem Arbeitgeber über Missstände in einem Berliner Altenpflegeheim berichtet hatte, sorgte für Aufsehen.<sup>10</sup> Ebenfalls konnten Rechtsverstöße durch das Panschen von Arzneimitteln, Gefahren durch fehlerbehaftete Technologie etc.<sup>11</sup> auf diese Weise aufgedeckt werden.

Das Thema Whistleblowing wird zunehmend auch in Kreisen des gesellschaftlichen und politischen Systems wahrgenommen.<sup>12</sup> So vergibt beispielsweise

---

<sup>6</sup>Zum Fall Wenliang vgl. Nie, Jing-Bao/Elliott, Carl, Humiliating Whistle-Blowers: Li Wenliang, the Response to Covid-19, and the Call for a Decent Society, in: *Journal of Bioethical Inquiry* August 2020, o. S. , <<https://doi.org/10.1007/s11673-020-09990-x>>. Zu den statistischen Entwicklungen der Corona-Pandemie vgl. <<https://covid19.who.int>> (28.2.2021).

<sup>7</sup>Rottenwallner, Thomas, Rechtsfragen beim Whistleblowing in der öffentlichen Verwaltung – Teil 1, in: *VR* 2020, S. 189–199, hier S. 189.

<sup>8</sup>BGH, Urteil v. 8.11.1965 – 8 StE 1/65 –, juris. Vgl. zum Fall Pättsch insbesondere Bäcker, Carsten, Whistleblower im Amt, Zwischen Verschwiegenheitspflicht und Verfassungstreue, in: *Die Verwaltung* 2015, S. 499–523, hier S. 499 ff.; Niermann, *Der Whistleblower im Beamtenrecht*, S. 27.

<sup>9</sup>Niermann, *Der Whistleblower im Beamtenrecht*, S. 38; Hans, *Whistleblowing durch Beamte*, S. 26 f.

<sup>10</sup>Zum Fall Heinisch vgl. insbesondere EGMR, Urteil v. 21.7.2011, in: *NJW* 2011, S. 3501–3506; Hans, *Whistleblowing durch Beamte*, S. 30 f.

<sup>11</sup>Vgl. <[www.vdw-ev.de/whistleblower-preistraeger](http://www.vdw-ev.de/whistleblower-preistraeger)> (25.2.2021).

<sup>12</sup>Vgl. etwa auch die Interessenvertretung auf Bundesebene in Form des 2006 gegründeten Whistleblower-Netzwerks, das sich unter anderem die Veränderung der „politischen und rechtlichen Strukturen“, die „Aufklärung der Öffentlichkeit“ sowie die „Ermutigung und Unterstützung von Whistleblowern“ zum Ziel gesetzt hat. Vgl. <[www.whistleblower-net.de](http://www.whistleblower-net.de)> (25.2.2021).

die Vereinigung Deutscher Wissenschaftler e. V. in Zusammenarbeit mit der IALANA Deutschland, Vereinigung für Friedensrecht, einen Whistleblower-Preis.<sup>13</sup> Verschiedene Wissenschaftsdisziplinen haben sich dieser Thematik angenommen,<sup>14</sup> die im deutschsprachigen Rechtsraum lange Zeit unter dem Begriff der „Flucht in die Öffentlichkeit“ behandelt wurde.<sup>15</sup> Während nationalen Regelungsansätzen in Deutschland bislang kein Erfolg beschieden war und eine etwaige Berücksichtigung des Schutzes der Beschäftigten regelmäßig Sache der Gerichte blieb, hat nun die EU die der sog. Whistleblower-Richtlinie verabschiedet. Sie reagiert damit auf die Erkenntnisse aus Lux-Leaks und erhofft sich eine Verbesserung der Korruptionsbekämpfung.<sup>16</sup> Bezieht sich diese ausdrücklich zunächst auf Verstöße gegen EU-Recht, so wird längst diskutiert, wie weit die erforderliche Umsetzung in deutsches Recht zum Anlass genommen werden sollte, den Schutz der Whistleblower generell auszuweiten.<sup>17</sup>

Im Folgenden soll zunächst auf die Charakteristika der öffentlichen Verwaltung in Deutschland, insbesondere die spezifische Prägekraft auf ihre Angehörigen, und auf Aspekte des Widerstandes gegen Verwaltungsentscheidungen, vor allem durch Whistleblowing, eingegangen werden (B.). Sodann

<sup>13</sup>Vgl. <[www.vdw-ev.de/whistleblower-preistraeger](http://www.vdw-ev.de/whistleblower-preistraeger)> (25.2.2021).

<sup>14</sup>Die Diskussion um Ursachen und Folgen des Whistleblowing entwickelte sich Ende der 1970er/Anfang der 1980er Jahre im Bereich der Wirtschaftsethik vor allem in den USA. Vgl. m.w.N. Near, Janet P./Miceli, Marcia P., Organizational Dissidence: The Case of Whistle-Blowing, in: Journal of Business Ethics 4 (1985), S. 1–16, hier S. 1 ff., 14; zur Sicht der Organisationspsychologie Blickle, Gerhard/Nerdinger, Friedemann W., Ethik und kontraproduktive Prozesse in Organisationen, in: Schuler, Heinz/Moser, Klaus, Lehrbuch Organisationspsychologie, 6. Aufl., Bern 2019, S. 639–661, hier S. 639 ff.

<sup>15</sup>Vgl. Schemmer, Franz, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, Art. 5 Rn. 140; Schrapper, Ludger/Günther, Jörg-Michael, Landesbeamtengesetz NRW, 2. Aufl., München 2017, § 43 Rn. 4; Werres, Stefan, in: Brinktrine, Ralf/Schollendorf, Kai, BeckOK BeamtenR, BeamtStG, § 33 Rn. 31; Lopacki, Helmut, Verletzung der Verschwiegenheitspflicht und ihre Folgen für Whistleblower in der öffentlichen Verwaltung, in: ZBR 2016, S. 329–337, hier S. 333 f. Von der „Flucht in die Öffentlichkeit“ schreibt bereits Jellinek, Walter, Verwaltungsrecht, Berlin 1928, S. 345.

<sup>16</sup>Gerdemann, Simon, Revolution des Whistleblowing-Rechts oder Pfeifen im Walde?, in: RdA 2019, S. 16–28, hier S. 23; Hans, Whistleblowing durch Beamte, S. 9; vgl. auch Herold, Nico, Die beamtenrechtliche Zulässigkeit des „Whistleblowing“, in: ZBR 2013, S. 8–14, hier S. 9.

<sup>17</sup>So strebe das Justizministerium an, dass „auch Verstöße gegen deutsches Recht“ in den Schutz miteinbezogen würden. BT-Protokoll v. 25.11.2020, S. 24.483; vgl. Wefing, Heinrich „Held oder Denunziant?“, in: Die Zeit, 26.11.2020, S. 9.

wird verdeutlicht, über welche Rechte und Pflichten Angehörige des öffentlichen Dienstes auf Grundlage des geltenden Rechts verfügen (C.). Die sog. Whistleblower-Richtlinie der EU, die bis Ende 2021 in deutsches Recht umzusetzen ist, gibt hier neue Impulse (D.). Der Beitrag schließt mit einem Ausblick auf die Verwaltungsethik und die Rolle der bzw. des Einzelnen in der öffentlichen Verwaltung (E.).

## **B. Die öffentliche Verwaltung als Institution**

Das Gefüge der öffentlichen Verwaltung prägt ihre Beschäftigten und gibt ihnen gleichzeitig auf, sich an „Gesetz und Recht“ zu halten, wie es Art. 20 Abs. 3 GG formuliert (I.). Verwaltungstätigkeit unterliegt im Regelfall vielfältigen Formen der Kontrolle, doch können sich auch Nischen oder Bereiche bilden, in denen Kontrolle versagt oder Einzelne versuchen, als Whistleblower auf Missstände hinzuweisen (II.), häufig verbunden mit der Erwartung, dass die Herstellung von Öffentlichkeit für Korrektur sorgt (III.).

## **I. Prägekraft der Verwaltung**

Die Macht der öffentlichen Verwaltung zeigt sich nicht allein im Außenverhältnis, etwa gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern; vielmehr prägt sie auch ihre Beschäftigten selbst. Hieraus können sich Situationen ergeben, in denen Missstände nicht thematisiert werden, in denen vielmehr ein Anpassungszwang herrscht. „Wo die Bürokratisierung der Verwaltung einmal restlos durchgeführt ist, da ist eine praktisch so gut wie unzerbrechliche Form der Herrschaftsbeziehungen geschaffen“, so beobachtete der Soziologe *Max Weber* 1922.<sup>18</sup> Die „Machtstellung der vollentwickelten Bürokratie“ könne insofern als „sehr groß“ angesehen werden; aufgrund ihrer „überlegenen bürokratischen Fachkenntnis“ sei sie sogar dem jeweiligen Herrscher überlegen.<sup>19</sup> Die Arbeit der Verwaltung folgt eigenen Vorgaben und Mustern, die seitens des politischen Systems vorgegeben werden. Auf diese Weise wird die Vielfalt gesellschaftlicher Realität für die Verwaltung handhabbar. Ihre Funktion ist es, „bindende Problemscheidungen“ zu erzeugen – und zwar „unter der Voraussetzung schon reduzierter Komplexi-

---

<sup>18</sup>Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, S. 669.

<sup>19</sup>Die auf diese Weise Beherrschten „können einen einmal bestehenden bürokratischen Herrschaftsapparat weder entbehren noch ersetzen, da er auf Fachschulung, arbeitsteiliger Fachspezialisierung und festem Eingestelltsein auf gewohnte und virtuos beherrschte Einzelfunktionen in planvoller Synthese beruht“. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, S. 669, 671 f.

tät“, wie es der Soziologe *Niklas Luhmann* ausdrückt.<sup>20</sup> Wer Mitglied der Verwaltung wird, unterwerfe sich ihren Verhaltenserwartungen, wobei „zukünftige Änderungen im Voraus mitanerkannt“ würden.<sup>21</sup>

Diese Regeln und ihre gleichförmige Beachtung spiegeln sich auch im Berufsethos wider.<sup>22</sup> Damit verbunden ist die Entkoppelung von den Rollenbeziehungen der einzelnen Mitarbeiterin bzw. des einzelnen Mitarbeiters; eine Berücksichtigung der je persönlichen Eigenschaften und Angewohnheiten würde die Verwaltungsarbeit überlasten.<sup>23</sup> In der öffentlichen Verwaltung kann dies mit „übermäßiger Standardisierung und Routinisierung der Arbeitsprozesse“ und einer Konzentration auf die Beibehaltung des *status quo* zulasten von Veränderungen einhergehen.<sup>24</sup>

Organisationen definieren aber nicht bloß einen Zweck, erwarten nicht nur ein spezifiziertes mitgliederschafliches Verhalten, sondern sie setzen eigene Dynamiken in Gang, die ihrerseits auf die Motivation ihrer Mitglieder zurückwirken.<sup>25</sup> Auch „strukturelle Gewalt“ kann entstehen und als „Gewalt ohne Täter“ gesellschaftliche Strukturen so verändern, dass Menschen stigmatisiert werden.<sup>26</sup> Die NS-Erfahrung zeigt, auf welche Weise sich Organisationen, beispielsweise die Ordnungspolizei oder die Wehrmacht, zu „gierigen Organisationen“ entwickelten, die vor dem Hintergrund des Krieges immer mehr „Rollenbezüge ihrer Mitglieder“ vereinnahmten.<sup>27</sup> So gingen außerorganisatorische Deutungsmuster

<sup>20</sup>Luhmann, Niklas, *Politische Soziologie*, Frankfurt a. M. 2010, S. 152, 160 f.

<sup>21</sup>Luhmann, *Politische Soziologie*, S. 165 f., 185.

<sup>22</sup>Die „Beamtendisziplin, d. h. Eingestelltsein der Beamten auf präzisen Gehorsam innerhalb ihrer gewohnten [Hervorhebung im Original] Tätigkeit“ würden „zunehmend die Grundlage aller Ordnung“, hielt Weber bereits 1922 fest. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, S. 669. Vgl. Raphael, Lutz, *Recht und Ordnung*, Frankfurt a. M. 2000, S. 76 ff.

<sup>23</sup>Vgl. Luhmann, *Politische Soziologie*, S. 160 f.

<sup>24</sup>Hierzu Faust, Thomas, *Organisationskultur und Ethik, Perspektiven für die öffentliche Verwaltung*, Berlin 2003, S. 94 ff.

<sup>25</sup>Vgl. zu den Erkenntnismöglichkeiten dieser „systemtheoretischen Soziologie“ Kühl, Stefan, *Ganz normale Organisationen, Warum sich Hunderttausende am Holocaust beteiligten*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 2014, S. 93–100, hier S. 97; vgl. auch Christ, Michaela/Suderland, Maja, *Der Nationalsozialismus – (k)ein Thema für die Soziologie?*, in: *dies., Soziologie und Nationalsozialismus*, Frankfurt a. M. 2014, S. 13–30, hier S. 27.

<sup>26</sup>Vgl. Baberowski, Jörg, *Räume der Gewalt*, 2. Aufl., Frankfurt a. M. 2015, S. 117 f.

<sup>27</sup>Zum Begriff Coser, Lewis A., *Greedy organizations*, in: *Europäisches Archiv für Soziologie* 8 (1967), S. 196–215, hier S. 198 ff.; Kühl, Stefan, *Ganz normale Organisationen, Zur Soziologie des Holocaust*, Frankfurt a. M. 2014, S. 313 f. Dies darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass teilweise auch die Möglichkeit bestand, sich verbrecherischen Befehlen zu entziehen, vgl. Klemp, Stefan, „Nicht ermittelt“, *Polizeibataillone und die Nachkriegsjustiz*, 2. Aufl., Essen 2011, S. 57 ff.

verloren, und es wurden – verkürzt ausgedrückt – die Grundlagen für die Durchführung von Verbrechen gelegt.<sup>28</sup>

Vor dem Hintergrund dieser Gewalterfahrung stellte sich bei der Entstehung des Grundgesetzes die Frage nach der künftigen Rolle der bzw. des Einzelnen in der Verwaltung. Diese war eng verbunden mit der Ausgestaltung des Berufsbeamtentums. Einerseits, so schrieb der Verwaltungswissenschaftler *Hans Peters* 1948, müsse „die Herrschaft einer unter Umständen demokratiefeindlichen Kaste“ verhindert werden, andererseits seien „die hervorragenden Fachkenntnisse dieser Personengruppe voll nutzbar zu machen“.<sup>29</sup> Der Parlamentarische Rat löste den Konflikt 1949 letztlich strukturell, indem das Grundgesetz „alle staatliche Gewalt“ zu Achtung und Schutz der Menschenwürde verpflichtete und die Grundrechtsbindung feststellte, Art. 1 Abs. 1 und 3 GG. Überdies wurde die „vollziehende Gewalt“ ausdrücklich an „Gesetz und Recht“ gebunden, Art. 20 Abs. 3 GG. Indem das Grundgesetz zwischen Gesetz und Recht differenzierte, öffnete es sich für „überpositive Gerechtigkeitsvorstellungen“.<sup>30</sup>

Dies wirft die aus Sicht des Rechtssystems „zentrale Frage“ auf, ob und wie weit Verwaltungsangehörige neben den Gesetzen auch „an davon zu unterscheidende Rechtssätze bzw. Gerechtigkeitsvorstellungen gebunden“ sind.<sup>31</sup> Unmittelbar nach Verkündung des Grundgesetzes schien dies noch offen.<sup>32</sup> Die Konkretisierung in dienstrechtlichen Bestimmungen oblag den Parlamenten. Auf Ebene des Beamtenrechts knüpften die Gesetzgeber an die 1922 in das Reichsbeamtenengesetz aufgenommene Verpflichtung an, „für die verfassungsmäßige republikanische Staatsform einzutreten“.<sup>33</sup> Sie normierten die Pflicht, sich zur

---

<sup>28</sup> Kühl, *Ganz normale Organisationen, Zur Soziologie des Holocaust*, S. 317 f.

<sup>29</sup> Peters, Hans, *Die Problematik der deutschen Demokratie*, Zürich 1948, S. 101 f.

<sup>30</sup> Vgl. Herdegen, Matthias, in: Maunz, Theodor/Dürig, Günter, *Grundgesetz-Kommentar*, 92. EL August, München 2020, Art. 1 Abs. 3, Rn. 7, 9.

<sup>31</sup> Grzeszick, Bernd, in: Maunz/Dürig, *Grundgesetz-Kommentar*, Art. 20 Rn. 64.

<sup>32</sup> So bedauerte Peters, dass der Verfassungsgeber selbst die Frage, ob es ein neutraler oder ein vom Parlament abhängiges Beamtentum geben solle, offengelassen habe – unter „Verkennung der Tatsache, dass unser Staat ein Verwaltungsstaat ist“. Peters, Hans, *Der Kampf um den Verwaltungsstaat*, in: Institut für Staatslehre und Politik in Mainz, *Verfassung und Verwaltung*, Festschrift Laforet, München 1952, S. 19–36, hier S. 32 f.

<sup>33</sup> Hatschek, Julius, *Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechts*, 5./6. Aufl., Leipzig 1927, S. 312. Eine ähnliche Treuepflicht bestand bereits gem. § 3 Abs. 1, § 27 S. 1 Gesetz Nr. 15, *Verwaltungsangehörige der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes* vom 15. Juni 1949. RegBl. Württ.-Baden 1949, S. 129.

„demokratischen Staatsauffassung“<sup>34</sup> bzw. zur „freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes“ zu bekennen.<sup>35</sup> Dies gilt als wesentliche Neuerung gegenüber der ausgeprägten Neutralität der Weimarer Reichsverfassung.<sup>36</sup> Damit wurden die überpositivistischen Bezüge, die das Grundgesetz enthält, an die Verfassungsprinzipien gebunden. Der im Grundgesetz anklingende überschießende und deutungsoffene Gerechtigkeitsanspruch wurde zugleich reduziert.

Die Gewähr einer grundrechtskonformen, mithin „rechtmäßigen“ Verwaltung wurde bei der bzw. dem einzelnen Verwaltungsbeschäftigten gesehen: „Nur der ‚furchtlose‘, der freie, nicht in obrigkeitsgewollter Abhängigkeit lebende Beamte“ könne „getreu den Gesetzen nach bestem Gewissen seines Amtes walten“. Der Beamtin bzw. dem Beamten sei es daher nicht verwehrt, „solche Dienstangelegenheiten offen zur Sprache zu bringen, die den ‚gedeihlichen Aufbau eines demokratischen Staatswesens gefährden“.“<sup>37</sup> Entscheidend sei das „richtig verstandene Treueverhältnis zum Staat“, welches die „Beamtenpersönlichkeit bilde“.<sup>38</sup> Vor dem Hintergrund der NS-Diktatur betonte *Hermann Pünder*, langjähriger hoher Beamter in der Weimarer Republik, Verbindungsperson zum Widerstand um *Carl Friedrich Goerdeler* und Mitglied der alliierten Control Commission on Germany, in der ersten Ausgabe der „Öffentlichen Verwaltung“ im Oktober 1948, „jene zahlreichen deutschen Beamten, die aus der Verpflichtung ihres Gewissens heraus heimlich oder offen gegen den NS-Staat aufgestanden sind,“ müssten „der Umbildung des Beamtentums zum Vorbild dienen: freie Männer, die nicht in blindem Gehorsam ihren Vorgesetzten oder einer Partei, sondern aus innerer Verpflichtung ihrem Volke dienen“.<sup>39</sup>

---

<sup>34</sup>Für die Bundesbeamten vgl. § 3 Abs. 2 Gesetzes zur vorläufigen Regelung der Rechtsverhältnisse der im Dienst des Bundes stehenden Personen. BGBl. I 1950, 207.

<sup>35</sup>Für die Bundesbeamten vgl. § 52 Abs. 2 Bundesbeamtengesetz. BT-Drs. 1/2846; BGBl. I 1953, 551.

<sup>36</sup>Vgl. Stolleis, Michael, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, Viertes Band, München 2012, S. 309 f.

<sup>37</sup>Westrick, Gerhard Alois, *Neues Beamtenrecht*, in: DÖV 1949, S. 61–64, hier S. 63; Schmidt-Brücken, Georg, *Neues Beamtenrecht*, in: DÖV 1949, S. 441–446, hier S. 442 f.

<sup>38</sup>Baer, Fritz, *Die rechtlichen und sittlichen Grundlagen des Beamtentums*, in: DÖV 1949, S. 65–67, hier S. 67.

<sup>39</sup>Pünder, Hermann, *Der Weg zum Rechtsstaat*, in: DÖV 1948, S. 2–3, hier S. 3.

Diese Betonung von Gewissensentscheidungen und individueller Verantwortung<sup>40</sup> ist freilich im Zusammenhang mit der in den 1950er Jahren verbreiteten Renaissance naturrechtlicher Grundsätze zu sehen<sup>41</sup> und stand in harschem Kontrast zur Rechtswirklichkeit. Die Lehre vom sog. Besonderen Gewaltverhältnis sah noch bis Anfang der 1970er Jahre eine *pauschale* und ohne Rechtsgrundlage erfolgende Einschränkung der Grundrechte für besondere Personengruppen – unter anderem Beamtinnen und Beamte – vor, denen damit wesentliche Bereiche der politischen Grundrechtsausübung versagt blieben.<sup>42</sup> Hinter den hehren Zielen stand in der Praxis dann also vor allem das noch zu beleuchtende enge Geflecht penibel einzuhaltender Dienstpflichten.

Eine tiefere und kritische Auseinandersetzung mit dem Selbstverständnis und den Handlungsspielräumen der in den Verwaltungen tätigen Personen erfolgte erst seit den 1960er Jahren. „Der Beamte“ sei gerade kein „totes Werkzeug der Pflicht“, wie *Fritz Morstein Marx*, Verwaltungsrechtler an der einflussreichen Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer, 1963 betonte. Hieraus ergaben sich Impulse für eine „Verwaltungsethik“ (siehe [E.I.](#)).<sup>43</sup> Damit einher ging die Infragestellung hierarchischer Ordnungsstrukturen.<sup>44</sup> „Der generelle Demokratisierungstrend“, so stellte der Bielefelder Verwaltungsrechtler *Frido Wagener* 1970 fest, sei „zur Auflösung autoritärer Strukturen in der Organisation angetreten.“<sup>45</sup> Später traten dann „Organisationsleitbilder“ und Feedback-Methoden als Mittel hinzu, um „Kulturwandel“ in der Verwaltung

---

<sup>40</sup> Auch der Richter, spätere Ministerialbeamte und Staatsrechtler Heinrich Kipp betonte 1946: „Kein Richter und kein Verwaltungsbeamter darf ein positives Gesetz anwenden, das seinem sogfältig prüfenden Gewissen entgegengesetzt ist.“ Kipp, Heinrich, *Mensch, Recht und Staat*, Köln 1947, S. 224.

<sup>41</sup> Neumann, Ulfried, *Rechtsphilosophie in Deutschland seit 1945*, in: Simon, Dieter, *Rechtswissenschaft in der Bonner Republik*, Frankfurt a. M. 1994, S. 145–187, hier S. 149, 152 f.

<sup>42</sup> Stolleis, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, Vierter Band, S. 232 f.

<sup>43</sup> Morstein Marx, Fritz, *Beamtenethos und Verwaltungsethik*, in: *VerwArch* 54 (1963), S. 323–344, hier S. 326. „Ohne einsichtsvolle Würdigung des menschlichen Faktors“, so resümierte er 1966, lasse „sich ohnehin ein produktives Verwalten kaum vorstellen“. Ders., *Menschliche Welt in der öffentlichen Verwaltung*, in: *VerwArch* 57 (1966), S. 1–16, hier S. 4.

<sup>44</sup> Vgl. m.w.N. Mayntz, Renate, *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*, Karlsruhe 1978, S. 117 ff.

<sup>45</sup> „Oben und unten“ bedeuteten „letztlich Licht und Dunkel, Himmel und Hölle“. Wagener, Frido, *Zur Zukunft der inneren Struktur der Verwaltung*, in: *VerwArch* 61 (1970), S. 126–140, hier S. 128.

zu begünstigen<sup>46</sup> und eine „ethikbewusste Organisationsentwicklung“ zu etablieren.<sup>47</sup> Die Eigendynamik der Verwaltung wurde dabei aber nicht geleugnet. Diese Trends vermochten die Ausgestaltung des Dienstrechts in seinen wesentlichen Zügen freilich kaum zu verändern.

Die prägende Kraft der Verwaltung wurde also im Laufe des 20. Jahrhunderts vielfach wahrgenommen. Eine Bindung der Verwaltung sowie ihrer Beschäftigten an individuelle Gewissensentscheidungen<sup>48</sup> und Naturrecht, wie sie im Doppelbegriff von „Gesetz und Recht“ aufflackert, setzte sich demgegenüber nicht durch.<sup>49</sup> In praktischer Hinsicht ist also die Bindung an das Gesetz stärker als die an eine – etwa naturrechtlich begründete – Gerechtigkeit; die einzelne Verwaltungsmitarbeiterin bzw. der einzelne Verwaltungsmitarbeiter hat daher – von Extremfällen abgesehen – zunächst keine Möglichkeit, eine *potentiell* gegen das Grundgesetz verstoßende Norm nicht anzuwenden<sup>50</sup> oder eine aus ihrer bzw. seiner Sicht unmoralische Verhaltensweise entgegen seiner Verschwiegenheitspflicht offenzulegen. Der Hinweis auf die *Rechtsbindung* entfaltet im Wesentlichen einen „moralischen Appell an den Gesetzgeber“.<sup>51</sup>

---

<sup>46</sup>Vielfach dürfte es gerade eine Frage der „Verwaltungskultur“, also der „kollektiven Denkmuster, Präferenzen und Grundprämissen“ sein, die die entsprechenden Verwaltungsangehörigen für sich als bindend ansehen. Faust, Organisationskultur und Ethik, S. 89 f., 91.

<sup>47</sup>M.w.N. Faust, Organisationskultur und Ethik, S. 165 ff., 179 ff.

<sup>48</sup>Auch die Gewissensfreiheit ist durch kollidierende Grundrechte und Werte von Verfassungsrang im Rahmen der sog. Praktischen Konkordanz beschränkbar. Vgl. Günter, Hellmuth, Der Beamte, die fachliche Weisung und sein Gewissen, in: DÖD 2007, S. 163–171.

<sup>49</sup>Nach inzwischen ganz mehrheitlicher Auffassung bezieht der Begriff des „Rechts“ nach Art. 20 Abs. 3 GG zwar auch untergesetzliche Normen, etwa Gewohnheitsrecht, oder das Richterrecht, nicht aber Naturrecht oder allgemeine Gerechtigkeitserwägungen. M.w.N. Grzeszick, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 20 Rn. 65 ff.; Sommermann, Karl-Peter, in: von Mangoldt, Herrmann/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl., München 2018, Art. 20 Rn. 265 f.

<sup>50</sup>Er muss dies vielmehr – auf dem Dienstweg – seinem Vorgesetzten mitteilen und ist auf eine etwaige abstrakte Normkontrolle seines Landes beim zuständigen Verfassungsgericht angewiesen. Einen Anspruch auf eine solche Vorlage besteht nicht. Starck, Christian, in: Mangoldt, Hermann von/Klein, Friedrich/ders., Grundgesetz-Kommentar, Bd. 1, 7. Aufl., München 2018, Art. 1 Abs. 3, Rn. 233; vgl. Sommermann, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Art. 20 Rn. 357.

<sup>51</sup>Grzeszick, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 20 Rn. 70.

## II. Verwaltungskontrolle und das Phänomen des Whistleblowers

Diese grundsätzliche normative Rechtsbindung darf freilich nicht übersehen, dass Verwaltungen komplizierte und vielschichtige Institutionen sind. Auch in ihnen treten Missstände und Rechtsverstöße auf. Häufig müssen Risikoentscheidungen unter den Bedingungen einer noch unklaren Rechtslage getroffen werden.<sup>52</sup> Mit dem Instrument der Aufsicht kennt das traditionelle Modell der Verwaltung Kontrollmechanismen, die Fehler entdecken und die Rechtmäßigkeit der Verwaltungstätigkeit sicherstellen sollen.<sup>53</sup> Hinzu treten die anlassbezogene Rechtmäßigkeitsprüfung durch die Gerichte im Rahmen des subjektiven Rechtsschutzes und auch die politische Kontrolle. Einzelne Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter kennt diese Gesamtarchitektur nur als Verantwortliche für die eigenen Aufgabenbereiche; als Interessenwahrerinnen und -wahrer für das Gesamtsystem fasst sie diese nicht auf.<sup>54</sup>

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie und bei wem eine einzelne Person Missstände oder Gefahren zu Gehör bringen darf – vielleicht sogar muss – oder ob sie erduldet werden müssen. Die hierarchische Eingliederung, die Rechtsdurchsetzung kraft Weisung, die Verwaltungsvorschriften sind gerade die vorgesehenen Mittel, um Verantwortlichkeiten zuzuordnen zu können und Entscheidungen einzuholen und durchzusetzen.<sup>55</sup> Führen diese Kommunikationswege nicht zur Auflösung des Konflikts, kommt ein „Ausweg“ allenfalls dadurch in Betracht, dass eine Remonstration erfolgt.<sup>56</sup> Diese Maßnahmen bringen aber nicht unbedingt die gewünschte Veränderung mit sich, insbesondere wenn ein Rechtsverstoß von entscheidenden Organisationsangehörigen gedeckt wird oder wenn es sich um einen moralischen Missstand handelt. Dann erscheint eine

---

<sup>52</sup>Vgl. Bode, Matthias, Vorlagepflicht nach Art. 100 GG und vorläufiger Rechtsschutz, in: *VerwArchiv* 107 (2016), S. 206–232, hier S. 228 f.

<sup>53</sup>So existieren unterschiedliche Formen der Aufsicht, namentlich die Fach- und die Rechtsaufsicht sowie die Haushalts- und Finanzaufsicht. M.w.N. Schiedermaier, Stephanie, Selbstkontrollen der Verwaltung, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Bd. 3, 2. Aufl., München 2013, § 48 Rn. 6 ff., 36 ff.

<sup>54</sup>Vgl. etwa Scherzberg, Arno, Öffentlichkeitskontrolle, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Bd. 3, 2. Aufl., München 2013, § 49 Rn. 44 f.

<sup>55</sup>Schiedermaier, Selbstkontrollen der Verwaltung, § 48 Rn. 3.

<sup>56</sup>Zur Remonstration ausführlich: Felix, Dagmar, *Das Remonstrationsrecht und seine Bedeutung für den Rechtsschutz des Beamten*, Köln 1993.

Mitteilung gegenüber Dritten naheliegend. Das Internet und insbesondere die sozialen Medien bieten diese Möglichkeit.<sup>57</sup>

„Personen (z. B. Arbeitnehmer), die aus dem Innenbereich einer Organisation Informationen – jedenfalls aus ihrer Sicht – über Missstände im öffentlichen Interesse einer breiteren Öffentlichkeit mitteilen“, werden nach der Bestimmung des *Creifelds* Rechtswörterbuchs als Whistleblower bezeichnet.<sup>58</sup> Dies kann auch drohende Gefahren betreffen.<sup>59</sup> Der Begriff des „Whistleblowing“ im Sinne von Alarm schlagen, lässt sich bis ins 17. Jahrhundert zurückverfolgen und findet sein Pendant im deutschen Wort „verpfeifen“, was die Assoziation mit „Verrat“ nahelegt.<sup>60</sup> Gerade im Zusammenhang mit aufgedeckten Skandalen und Gefahren hat der „Whistleblower“ aber auch eine dezidiert positive Konnotation erhalten.<sup>61</sup>

Die Geschichte des Whistleblowing ist länger als die jüngere Diskussion suggeriert; ja im Grunde geht es um ein Ur-Thema der Menschheit, nämlich um die Frage nach einem Recht auf oder sogar der Pflicht zu Widerstand gegen das als anstößig wahrgenommenes Verhalten.<sup>62</sup> Spätestens mit der breitenmedialen Rezeption der Geschehnisse um den amerikanischen NSA-Mitarbeiter *Edward Snowden*, rückte das Thema weltweit in den Fokus der Öffentlichkeit. Dies führte auch zur Übernahme des Begriffs „Whistleblowing“ und zur Rezeption des vor allem US-amerikanischen Fachdiskurses im europäischen Rechtsraum.<sup>63</sup> Die

---

<sup>57</sup> Kleger, Heinz/Mülling Eric, Digitale Bürgersouveränität? Künstliche Intelligenz, zivile Widerstände und kritische Öffentlichkeit, in: Knobloch, Jörn, Staat und Geheimnis, Baden-Baden 2019, S. 217–236, hier S. 223.

<sup>58</sup> Kortstock, Ulf, in: Creifelds kompakt, Rechtswörterbuch, 25. Edition, München 2020, „Whistleblower“. Zum Begriff vgl. auch Near/Miceli, *Journal of Business Ethics* 4 (1985), S. 2 f.

<sup>59</sup> Nie/Elliott, *Journal of Bioethical Inquiry* August 2020, <<https://doi.org/10.1007/s11673-020-09990-x>>.

<sup>60</sup> Zur Begriffsgeschichte Rottenwallner, VR 2020, S. 190; Hans, Whistleblowing durch Beamte, S. 3 ff.; vgl. auch Sauer, DÖD 2005, S. 121.

<sup>61</sup> Kortstock, Ulf, in: Creifelds kompakt, Rechtswörterbuch, 2. Edition 2020, „Whistleblower“.

<sup>62</sup> Forst, Gerrit, Strafanzeige gegen den Arbeitgeber – Grund zur Kündigung des Arbeitsvertrags?, in: NJW 2011, S. 3477–2482, hier S. 3478 f.

<sup>63</sup> Vgl. Gerdemann, Simon, Beamtenrecht aus Brüssel – Die aktuelle Whistleblowing-Richtlinie und ihre Folgen für deutsche Beamte und Verwaltung, in: ZBR 2020, S. 12–18, hier S. 13.

überwiegende Rechtsprechung ist im arbeitsrechtlichen Kündigungsschutzrecht angesiedelt.<sup>64</sup>

Whistleblowing setzt Freiwilligkeit voraus und sei daher abzugrenzen von der aus bindendem Recht heraus bestehenden Anzeigepflicht,<sup>65</sup> ebenso wie von geheimdienstlichen Tätigkeiten, etwa der Spionage, oder von Kronzeugenregelungen.<sup>66</sup> Eine wichtige Differenzierung ist die zwischen internem Whistleblowing, das sich an den Dienstherrn oder Arbeitgeber bzw. dessen Organe richtet, und externem Whistleblowing, dessen Adressat Strafverfolgungs- bzw. Aufsichtsbehörden – oder je nach Definition auch Medien – sein können.<sup>67</sup> Während das interne Whistleblowing eine zeitnahe Korrektur des Fehlverhaltens bewirken kann und einen Ansehensverlust der Institution vermeidet, besteht die Gefahr der Untätigkeit. Demgegenüber bietet die externe Mitteilung einen höheren Grad an Aufmerksamkeit, doch sind die Folgen auch für Einzelpersonen, die vielfach als illoyal angesehen werden, häufig gravierender.<sup>68</sup> In den Staaten des westlichen Auslands wird vielfach ein gleichzeitiges bzw. doppeltes Vorgehen ermöglicht, während in Deutschland die interne Mitteilung als vorrangig angesehen wird (siehe C.III.).<sup>69</sup> Die bloße Mitteilung innerhalb der regulären Hierarchie soll hingegen kein Whistleblowing darstellen; ebenso wenig wie schlichtes von der Norm abweichendes Fehlverhalten oder Sabotage ohne jeden Mitteilungswert.<sup>70</sup> Bedeutsam ist jedenfalls die Differenzierung, ob Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber rechtswidriges Handeln, eine dringende Gefahr für bedeutsame Rechtsgüter oder auch bzw. nur moralisch angreifbare Missstände gegenüber der Öffentlichkeit aufdecken.

---

<sup>64</sup>Die Rechtsstellung der Angestellten unterscheidet sich dabei von derjenigen der Arbeitnehmer kaum. Hans, Whistleblowing durch Beamte, S. 21, 59 f.; vgl. Sauer, DÖD 2005, S. 123 f.; Lopacki, ZBR 2016, S. 331.

<sup>65</sup>Anders Niermann, der insoweit sogar von einer „Pflicht zum Whistleblowing“ schreibt. Niermann, Der Whistleblower im Beamtenrecht, S. 125.

<sup>66</sup>Rottenwallner, VR 2020, S. 195 f.

<sup>67</sup>Hans, Whistleblowing durch Beamte, S. 5.

<sup>68</sup>Hans, Whistleblowing durch Beamte, S. 6.

<sup>69</sup>Vgl. auch zum „Public Interest Disclosure Act (PIDA)“ in Großbritannien Hans, Whistleblowing durch Beamte, S. 18 f.

<sup>70</sup>Near/Miceli, Journal of Business Ethics 4 (1985), S. 3 f.

### III. Öffentlichkeit als Kontrollinstanz

Mit der Öffentlichkeit verbinden sich von je her staatsrechtlich betrachtet positive Erwartungen; nicht umsonst geht bereits der Staatsbegriff selbst – *res publica* – auf die „öffentliche Sache“ zurück. Auch unter dem Grundgesetz ist es die rationale Öffentlichkeit, die – strukturiert durch die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 GG – ihre Repräsentantinnen und Repräsentanten wählt. Diese „staatsrechtliche Fiktion“ einer öffentlichen Meinung dekonstruierte Jürgen Habermas im „Strukturwandel der Öffentlichkeit“, indem er unter anderem auf die Relevanz der „informellen Meinungen“ hinwies.<sup>71</sup> Gleichwohl wird dem Öffentlichen ein „Rationalitätsgehalt“ beigemessen.<sup>72</sup> Transparente Entscheidungen verheißen, ein „neutrales und rationales Urteil“ und mithin Legitimation herbeizuführen.<sup>73</sup> Gerade dies prädestiniere sie für eine „Wächterfunktion über Politik und Verwaltung“.<sup>74</sup>

Aus staatsrechtlicher Perspektive folgt diese Kontrolle dem Demokratieprinzip: Wird innerhalb der Verwaltung ein Fehler entdeckt, so bildet sich eine – inzwischen zumeist „sozial“ mediale – Auseinandersetzung hierüber. Dass die demokratisch legitimierte Institutionen hierauf reagieren, sich also als responsiv erweisen, gilt als „konstitutives Element bei der Verwirklichung der regulativen Idee des Gemeinwohls“.<sup>75</sup> Um diese Diskussion zu ermöglichen, soll der Staat informieren; insofern ist von einem „Informationsverwaltungsrecht“ die Rede.<sup>76</sup> In umgekehrter Richtung besteht inzwischen ein – je nach Sachmaterie und bundes- bzw. landesrechtlicher Normierung unterschiedlich ausgestaltetes – „allgemeines

---

<sup>71</sup> Habermas, Jürgen, Strukturwandel der Öffentlichkeit, 6. Aufl., Neuwied 1974, S. 278, 282, 288.

<sup>72</sup> Scherzberg, Öffentlichkeitskontrolle, § 49 Rn. 69, 126.

<sup>73</sup> Vgl. August, Vincent, Öffentlichkeit in der Transparenzgesellschaft: Merkmale, Ambivalenzen, Alternativen, in: Knobloch, Jörn, Staat und Geheimnis, Baden-Baden 2019, S. 191–216, hier S. 209.

<sup>74</sup> Scherzberg, Öffentlichkeitskontrolle, § 49 Rn. 1 ff., 72.

<sup>75</sup> Scherzberg, Öffentlichkeitskontrolle, § 49 Rn. 21.

<sup>76</sup> Vesting, Die Bedeutung von Information und Kommunikation für die verwaltungsrechtliche Systembildung, § 20 Rn. 4 f., 47 f.; Scherzberg, Öffentlichkeitskontrolle, § 49 Rn. 94; Gusy, Die Informationsbeziehungen zwischen Staat und Bürger, § 23 Rn. 27.

Aktenzugangsrecht<sup>77</sup> bzw. Informationsfreiheitsrecht.<sup>78</sup> Diese Rechte sind organisatorisch eingeeht; die selbstständige Weitergabe von Informationen ist Beschäftigten grundsätzlich nicht gestattet.

Die „Öffentlichkeit“ ist allerdings kein „Allheilmittel“: Bereits begrifflich ist sie schwer zu fassen. Am ehesten lassen sich in Anlehnung an *Scherzberg* themen- oder anlassbezogene „Teilöffentlichkeiten“ identifizieren, die aus „heterogenen, meist einzelfallbezogenen und spezialisierten, füreinander aber grundsätzlich offenen Kommunikationsakten“, bestehen; auch die „Vermachtung“ öffentlich geäußerter Meinung beeinflusst die Kontrollfunktion.<sup>79</sup> Als Akteure öffentlicher Kontrolle werden etwa Medien, Verbände und Interessenverbände tätig.<sup>80</sup> In zunehmendem Maße treten aber auch Individuen auf, die die durch das Internet entstandenen „Kommunikationsräume“ sozialer Medien nutzen; „journalistische ‚gatekeeper‘“ oder Moderatorinnen bzw. Moderatoren fallen hier weg.<sup>81</sup> Im Extrem kann ein „digitaler Pranger“ entstehen.<sup>82</sup> So erscheint der Beitrag der sog. sozialen Medien zum demokratischen Diskurs zunehmend zweifelhaft. Der Begriff der „fake news“ verdeutlicht das Verschwimmen von Fakten und Narrativen – ein Prozess,<sup>83</sup> dessen Dimensionen derzeit nicht absehbar sind. Letztlich erscheint die öffentliche Kommunikation in den sozialen Netzwerken als „tendenziell überkomplex“, da sich die wahrnehmbare Kommunikation

---

<sup>77</sup>Ladeur, Die Kommunikationsinfrastruktur der Verwaltung, § 21 Rn. 10.

<sup>78</sup>Auf diese Weise erhält aber der Bürger im Rahmen der bundes- und vielfach auch landesrechtlich geschaffenen Informationsfreiheitsgesetze Zugang zu Informationen der Verwaltung – und zwar ohne, dass er seine Identität oder die Zielrichtung seiner Anfrage bekanntgeben muss. Diese Entwicklung, die auf das EU-Recht zurückgeht, überführt den Informationszugang von seinem im Rechtsstaatsprinzip liegenden Ursprung in eine Stütze des Demokratieprinzips. Gusy, Die Informationsbeziehungen zwischen Staat und Bürger, § 23 Rn. 81 f.; vgl. Scherzberg, Öffentlichkeitskontrolle, § 49 Rn. 22 ff.

<sup>79</sup>Scherzberg, Öffentlichkeitskontrolle, § 49 Rn. 1 f., 84.

<sup>80</sup>Scherzberg, Öffentlichkeitskontrolle, § 49 Rn. 48 ff.

<sup>81</sup>Noch aus der Sicht des Jahres 2013: Scherzberg, Öffentlichkeitskontrolle, § 49 Rn. 55.

<sup>82</sup>Kleger/Mülling, Digitale Bürgersouveränität? Künstliche Intelligenz, zivile Widerstände und kritische Öffentlichkeit, S. 223.

<sup>83</sup>Von „medialer Realitätskonstruktion“ schreibt Scherzberg, Öffentlichkeitskontrolle, § 49 Rn. 85.

vervielfacht und Filtereffekte verloren gehen.<sup>84</sup> Die Kommunikation in Echtzeit kann überdies emotionale Aufladungen bewirken.<sup>85</sup>

So lässt sich bis hierhin zusammenfassen, dass Verwaltungen im Regelfall nach wie vor eine hohe Prägekraft auf ihre Angehörigen und zugleich eine organisatorische Geschlossenheit zukommt. Einzelpersonen können sich diesen Faktoren entziehen, indem sie Informationen an andere Verwaltungsstelle oder der Öffentlichkeit weitergeben. Damit verbunden ist die Erwartung, dass die Machtausübung der öffentlichen Verwaltung durch die Macht der veröffentlichten Meinung korrigiert oder sanktioniert wird. Der öffentliche Diskurs soll hier einen organisationsexternen Maßstab bieten. Dies kann – muss aber nicht – geschehen; vielmehr kann es auch passieren, dass die z. B. sozialmedial gesteuerte Aufmerksamkeit kein Interesse an dem Fall entwickelt, die Hinweisgeberin bzw. den Hinweisgeber schnell vergisst oder sich sogar hiergegen wendet.

### **C. Gesetzliche Rechte und Pflichten: Die bzw. der Einzelne und seine Kenntnis von Missständen**

Die Machtsphären der Verwaltung einerseits und ihrer Umwelt andererseits werden in Bezug auf die Beschäftigten vor allem durch das Beamten- bzw. das Dienstrecht abgegrenzt. Für gewisse Konstellationen sieht es Handlungsanweisungen vor, die zwischen beiden Sphären vermitteln. Diese Anweisungen reichen vom allgemeinen Widerstandsrecht (I.) bis hin zu spezifischen Dienstpflichten (II.). Ein Schutz von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern ist bislang nur rudimentär ausgeprägt und beschränkt sich im Wesentlichen auf eine Interessenabwägung (III.).

#### **I. Allgemeines Widerstandsrecht**

Das Grundgesetz bietet eine normative Ordnung. Es nimmt dabei auch seine „Feinde“ in den Blick. „Alle Deutschen“ – also nicht allein Staatsbedienstete – haben ein grundrechtliches Widerstandsrecht „gegen jeden, der es unternimmt“, die in den Verfassungsprinzipien niedergelegte „Ordnung zu beseitigen“, wie Art. 20 Abs. 4 GG bestimmt; allerdings nur, „wenn andere Abhilfe nicht möglich

---

<sup>84</sup>Scherzberg, Öffentlichkeitskontrolle, § 49 Rn. 90; Gellner, Winand/Strohmeier, Gerd, Politische Kommunikation im Internet, in: Sarcinelli, Ulrich/Tenscher, Jens, Machtdarstellung und Darstellungsmacht, Baden-Baden 2003, S. 125–140, hier S. 130 f.

<sup>85</sup>Vgl. zur „strikten Ablehnung aller direktdemokratischen Elemente“ bei der Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes Stolleis, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, Vierter Band, S. 124.

ist“. Ähnliche Normen – und hier teilweise nicht nur als Rechts, sondern auch als „jedermanns [...] Pflicht“ ausgestaltet – sehen die Verfassung der Länder Berlin, Bremen und Hessen vor.<sup>86</sup> Diese Normen sind Ausdruck der „wehrhaften Demokratie“.<sup>87</sup> Art. 20 Abs. 4 GG wurde 1968 im Rahmen der sog. Notstandsverfassung in das Grundgesetz aufgenommen und soll sowohl Machtmissbrauch durch staatliche Stellen (sog. „Staatsstreich ‚von oben‘“) als auch „durch revolutionäre Kräfte aus dem nichtstaatlichen Bereich (Staatsstreich ‚von unten‘)“ erfassen.<sup>88</sup> Trägerinnen und Träger des Grundrechts sind die Deutschen in ihrer Funktion „als Staatsbürger“, nicht dagegen die Amtswalterinnen und Amtswalter als Teil der Staatsverwaltung, um Konflikte mit den staatlichen Notstandsbefugnissen zu vermeiden;<sup>89</sup> für die wiederum eigene Normen gelten (siehe II.). Der „Widerstandsfall“ liegt vor, wenn nicht allein ein Verfassungsverstoß gegeben ist, sondern sofern ein Kernelement der verfassungsmäßigen Ordnung beseitigt wird.<sup>90</sup> Als Mittel zur Durchsetzung des Rechts kommen sowohl „passiver Widerstand in Form der Verweigerung von Gehorsampflichten“ als auch „aktiver Widerstand durch die Anwendung von Gewalt gegen Sachen und Personen“ in Betracht, wobei ein Rückgriff auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit angezeigt ist.<sup>91</sup>

Mit dem Widerstandsrecht greift der Verfassungsgeber somit den Gedanken des moralische legitimierten Widerstandes Einzelner auf: Er beschränkt ihn aber zugleich auf die Durchsetzung der Werte der verfassungsmäßigen Ordnung – also gerade nicht die generelle Sanktion von minderen Rechtsverstößen oder die Sanktion anderweitig unethischen Verhaltens – und reduziert ihn prozedural zur *ultima ratio*.

---

<sup>86</sup> Art. 19 Abs. 1 Verfassung des Landes Bremen; Art. 147 Abs. 1 Verfassung des Landes Hessen. Keine Widerstandspflicht sieht Art. 36 Abs. 3 Verfassung des Landes Berlin vor.

<sup>87</sup> Epping, Volker, Grundrechte, 8. Aufl., Berlin 2019, Rn. 1017; Stolleis, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, Vierter Band, S. 309.

<sup>88</sup> BT-Drs. 5/2873, 9. Vgl. Höfling, Widerstand im Rechtsstaat, § 121 Rn. 7 f.

<sup>89</sup> Sommermann, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Art. 20 Rn. 342; Grzeszick, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 20 IX Rn. 15.

<sup>90</sup> Grzeszick, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 20 IX Rn. 20. Vgl. m.w.N. Vgl. Höfling, Widerstand im Rechtsstaat, § 121 Rn. 19 f.

<sup>91</sup> Grzeszick, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 20 IX Rn. 27; Sommermann, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Art. 20 Rn. 352 f.; Höfling, Widerstand im Rechtsstaat, § 121 Rn. 28 f.

## II. Handlungs- und Verhaltenspflichten der Verwaltungsangehörigen

Alle Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung trifft wie gesehen die Verpflichtung, ihre Aufgabenerfüllung an Gesetz und Recht auszurichten.<sup>92</sup> Sie werde auf diese Weise „als ‚Repräsentant[en] der Rechtsstaatsidee‘ zur Sicherung eingesetzt“, wie es das BVerwG ausdrückt.<sup>93</sup> Die Grundrechte der betroffenen Personen stehen insoweit zurück. Zwar wird die Lehre von den Besonderen Gewaltverhältnissen (siehe B.I.) seit den 1970er Jahren von Rechtsprechung und Literatur abgelehnt.<sup>94</sup> Gleichwohl bestehen im Beamtenrecht deutliche „subordinationsrechtliche Strukturen“ fort.<sup>95</sup> Die Grundrechte gelten grundsätzlich auch für Beamtinnen und Beamte, können aber nach der Lehre vom Sonderrechtsverhältnis je nach Funktion im sog. „Betriebsverhältnis“ eingeschränkt werden.<sup>96</sup> Der Umfang der Einschränkungsmöglichkeit stellt einen Unterschied zum Angestelltenverhältnis dar.<sup>97</sup>

Die Informationsflüsse innerhalb der Verwaltung sollen geordnet und „unter Einhaltung des Dienstweges“ erfolgen.<sup>98</sup> Diese – disziplinarrechtlich bewehrte – Vorgabe dient nicht zuletzt der effizienten, sachgerechten und möglichst neutralen Abwicklung der Dienstgeschäfte.<sup>99</sup> Hierzu gehört es freilich auch, die „Außengrenzen“ abzustecken. Verschwiegenheit, Loyalität zum Dienstherrn und

<sup>92</sup>Vgl. § 36 Abs. 1 BeamStG. Auch wenn Beamtinnen bzw. Beamte und Angestellte des Öffentlichen Dienstes über einen unterschiedlichen Rechtsstatus verfügen, sei es nicht „schlechthin unzulässig [...], bestimmte Beamtenpflichten auch den Angestellten aufzuerlegen“, wie das BVerfG feststellt. BVerfGE 28, 191 (198).

<sup>93</sup>Mit Bezug auf Beamte: BVerwG, Urteil v. 11.12.2014–2 C 51/13 –, BVerwGE 151, 114–129, Rn. 26.

<sup>94</sup>Vgl. BVerfGE 33, 1 (1 ff.); 138, 296 (328); m.w.N. Batts, Ulrich, in: ders., Bundesbeamtenengesetz, 5. Aufl., München 2017, § 4 Rn. 23 f.

<sup>95</sup>Kugele, Dieter, in: ders./Tegethoff, Carsten, BeamStG, Münster 2011, § 33 Rn. 2.

<sup>96</sup>Schwarz, Kyriell-Alexander, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 17a Rn. 14; vgl. Schnellenbach, Helmut/Bodanowitz, Jan, Beamtenrecht in der Praxis, 10. Aufl., München 2020, § 7 Rn. 23 f.; BAG, Urteil v. 20.7.1989 – 2 AZR 114/87 –, juris, Rn. 37 = BAGE 62, 256–271.

<sup>97</sup>Niermann, Der Whistleblower im Beamtenrecht, S. 94 f.; vgl. Hans, Whistleblowing durch Beamte, S. 78 f.

<sup>98</sup>Holznapel, Bernd, Informationsbeziehungen in und zwischen Behörden, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 2, 2. Aufl., München 2012, § 24 Rn. 19; Hans, Whistleblowing durch Beamte, S. 71 f.

<sup>99</sup>Lopacki, ZBR 2016, S. 330.

die Gehorsamspflicht zählen daher zu den verfassungsrechtlich geschützten „hergebrachten und zu beachtenden Grundsätzen des Beamtentums“ i. S. d. Art. 33 Abs. 5 GG.<sup>100</sup> Im öffentlichen Dienstrecht finden sie an verschiedenen Stellen ihren Niederschlag – und kristallisieren sich zu Einzelpflichten, deren Umfang sich jedoch kaum ohne Rückgriff auf die juristische Kasuistik erschließen lässt.<sup>101</sup>

### 1. Amtsverschwiegenheit

Beamten und Beamtinnen der öffentlichen Verwaltung haben „über die ihnen bei oder bei Gelegenheit ihrer amtlichen Tätigkeit ihrer amtlichen Tätigkeit bekannt gewordenen dienstlichen Angelegenheiten Verschwiegenheit zu bewahren“, wie § 37 Abs. 1 S. 1 BeamStG bestimmt.<sup>102</sup> Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer trifft im eine entsprechende Verschwiegenheitspflicht, die sich aus der allgemeinen Rücksichtnahmepflicht gem. § 241 Abs. 2, § 242 BGB<sup>103</sup> bzw. im Bereich der öffentlichen Verwaltung aus dem § 3 Abs. 2 Tarifvertrag der Länder ableitet.<sup>104</sup>

Zu den dienstlichen Angelegenheiten zählen auch „Meinungsverschiedenheiten unter den Beamten einer Behörde“ mit dienstlichem Bezug.<sup>105</sup> Umstände, die gelegentlich aber im Zusammenhang eines Dienstgeschäfts erfahren werden, sind ebenfalls geschützt; nicht darunter fallen Tatsachen, die „dem Beamten aus seinem privaten Umfeld zur Kenntnis gelangt“ sind, wozu auch die Erkenntnisse

---

<sup>100</sup> BVerfGE 30, 334 (334); 39, 334 (346). Leitsatz. BVerfG, in: NJW 1970, S. 1498; Reich, Andreas, Beamtenstatusgesetz, 3. Aufl., München 2018, § 37 Rn. 2.

<sup>101</sup> „An bürokratischer Dürre kaum zu übertreffen“: Behnke, Nathalie, Ethik in Politik und Verwaltung, Baden-Baden 2004, S. 234; Bäcker, Die Verwaltung 2015, S. 506.

<sup>102</sup> Entsprechende Verpflichtungen finden sich in § 67 BBG und – deklaratorisch oder konkretisierend – in einigen Landesbeamtengesetzen, etwa Art. 69 BayBG oder § 46 HmbBG.

<sup>103</sup> Vgl. Hans, Whistleblowing durch Beamte, S. 38 f.; Groß, Nadja/Platzer, Matthias, Whistleblowing: Keine Klarheit beim Umgang mit Informationen und Daten, in: NZA 2017, S. 1097–1104, hier S. 1098.

<sup>104</sup> Hiernach darf der Arbeitnehmer „nicht über geschäftliche Belange des Arbeitgebers berichten, soweit dessen Interessen dadurch nachteilig betroffen werden und kein überwiegendes Interesse des Arbeitnehmers an einer Mitteilung „gegenüber der Öffentlichkeit“ besteht. Dütz, Wilhelm/Thüsing, Gregor, Arbeitsrecht, 24. Aufl., München 2019, Rn. 156. Vgl. zu den Leitentscheidungen des BAG im Einzelnen Hans, Whistleblowing durch Beamte, S. 22 ff.

<sup>105</sup> Kugele, in: ders./Tegethoff, BeamStG, § 37 Rn. 4.

aus zufälligen Gesprächen während der Dienstzeit gehören.<sup>106</sup> Diese sog. Amtsverschwiegenheit gilt nicht innerdienstlich und erfasst keine offenkundigen oder nicht geheimhaltungsbedürftigen Informationen, wie § 37 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 und 2 BeamStG feststellen.

Die Amtsverschwiegenheit besteht ausnahmsweise auch dann nicht, wenn „gegenüber der zuständigen obersten Dienstbehörde, einer Strafverfolgungsbehörde oder einer durch Landesrecht bestimmten weiteren Behörde oder außerdienstlichen Stelle ein durch Tatsachen begründeter Verdacht einer Korruptionsstraftat“, etwa Vorteilsannahme, Vorteilsgewährung, Bestechlichkeit oder Bestechung, §§ 331 bis 337 StGB, angezeigt wird, § 37 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 BeamStG.<sup>107</sup> Andere korruptionsnahe Straftaten, etwa Unterschlagung oder Untreue, §§ 264, 266 StGB, sind nicht umfasst.<sup>108</sup> Auch gilt diese Ausnahme nur für die ausdrücklich genannten Behörden.<sup>109</sup>

Nicht bei allen Rechtsverstößen besteht also eine Durchbrechung der Verschwiegenheitspflicht, sondern nur bei bestimmten Straftaten. Informationen über bloße Missstände und Gefahren sind demnach an sich zu dulden (siehe jedoch C.III. und E.).

## **2. Anzeigepflicht von Straftaten und Pflicht zum Eintritt für die freiheitliche demokratische Grundordnung**

Wie alle Menschen trifft auch Verwaltungsbeschäftigte die generelle Pflicht, bestimmte Straftaten anzuzeigen, sofern sie Kenntnis davon erlangen, § 138

---

<sup>106</sup> Kugele, in: ders./Tegethoff, BeamStG, § 37 Rn. 5.

<sup>107</sup> Diese Ausnahme geht auf das Zivilrechtsübereinkommen des Europarats über Korruption vom 4.11.1999 zurück. BT-Drs. 16/4027, 32. Entsprechende Regelungen sehen für die Bundesbeamten § 67 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 BBG und für die Soldaten § 14 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 SG vor.

<sup>108</sup> Niermann, Der Whistleblower im Beamtenrecht, S. 43; andere Ansicht wohl: Lopacki, ZBR 2016, S. 331. Nach Reich ergibt sich dies aus dem Umkehrschluss der ausdrücklichen Aufzählung: Reich, Beamtenstatusgesetz, § 37 Rn. 9 Bei anderen, milder schweren Straftaten, müsse der Beamte seinen Vorgesetzten die Entscheidung überlassen, ob sie eine Anzeige erstatten wollten; anderenfalls verletzte er gegebenenfalls seine „Pflicht zur kollegialen Zusammenarbeit“. Hans, Whistleblowing durch Beamte, S. 98, 100, 102 f. Für eine ausdrückliche Normierung der Meldepflicht Rottenwallner, Thomas, Rechtsfragen beim Whistleblowing in der öffentlichen Verwaltung – Teil 2, in: VR 2020, S. 217–223, hier S. 223.

<sup>109</sup> Király, Andrei, Der Beamte als Whistleblower, in: DÖV 2010, S. 894–897, hier S. 895.

StGB;<sup>110</sup> hierin liegt freilich kein Verstoß gegen die Verschwiegenheitspflicht. Die praktische Relevanz der Vorschrift wird aber dadurch erheblich eingeschränkt, dass sie sich nur auf bestimmte Straftaten bezieht und den Zeitraum betrifft, in welchem „die Ausführung oder der Erfolg noch abgewendet werden kann“.

Beamtinnen und Beamte müssen sich ferner „durch ihr gesamtes Verhalten zu der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes bekennen und für deren Erhaltung eintreten“, wie § 33 Abs. 1 BeamtStG bestimmt. Diese Pflicht trifft Angestellte der öffentlichen Verwaltung grundsätzlich in gleicher Weise, wie § 3 Abs. 1 S. 2 Tarifvertrag der Länder an zentraler Stelle hervorhebt; jedoch variiert hier der Umfang der erforderlichen Verfassungstreue aus der jeweiligen Stellung und dem konkret übertragenen Aufgabenkreis (sog. Funktionstheorie).<sup>111</sup> Verletzen Beamtinnen und Beamte die Treuepflicht zur Verfassung schuldhaft, so begehen sie ein Dienstvergehen, § 47 Abs. 1 S. 1 BeamtStG. Für „ein Verhalten außerhalb des Dienstes“ gilt dies nur so weit, wie dies „nach den Umständen des Einzelfalls in besonderem Maße geeignet ist, das Vertrauen in einer für ihr Amt bedeutsamen Weise zu beeinträchtigen“, § 47 Abs. 1 S. 2 BeamtStG.

Das BVerfG konkretisierte dies 1975 in seinem sog. Extremistenbeschluss unter Bezugnahme auf den Literaturstand zur Weimarer Staatsrechtslehre wie folgt:<sup>112</sup>

„Der moderne ‚Verwaltungsstaat‘ mit seinen ebenso vielfältigen wie komplizierten Aufgaben, von deren sachgerechter, effizienter, pünktlicher Erfüllung das Funktionieren des gesellschaftlich-politischen Systems und die Möglichkeit eines menschenwürdigen Lebens der Gruppen, Minderheiten und jedes Einzelnen Tag für Tag abhängt, ist auf einen intakten, loyalen, pflichttreuen, dem Staat und seiner verfassungsmäßigen Ordnung innerlich verbundenen Beamtenkörper angewiesen. Ist auf die Beamtenschaft kein Verlass mehr, so sind die Gesellschaft und ihr Staat in kritischen Situationen ‚verloren‘.“

---

<sup>110</sup>Vgl. Niermann, Der Whistleblower im Beamtenrecht, S. 125 ff.

<sup>111</sup>Vgl. BAG, Urteil v. 12.5.2011 – 2 AZR 479/09 –, juris, Rn. 29. „An die Verfassungstreue von Lehrern“ seien allerdings „aufgrund ihrer Tätigkeit die gleichen oder zumindest ähnliche Anforderungen zu stellen wie an Beamte“.: OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss v. 25.2.2020 – OVG 4 S 65.19 –, juris, Rn. 10.

<sup>112</sup>BVerfGE 39, 334 (347).

Hierdurch soll eine aktive „Agitation gegen den Staat“ verhindert werden.<sup>113</sup> Die Pflicht zum Eintreten für diese Grundordnung bezieht sich sowohl auf das dienstliche als auch das außerdienstliche Verhalten der Beamtin bzw. des Beamten, Abgrenzungsprobleme ergeben sich in der Praxis aber vor allem in außerdienstlichen Zusammenhängen. Es dürfen „keine begründeten Zweifel“ an der Einstellung zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung aufkommen.<sup>114</sup> Sie erfordert allerdings keine „blinde Loyalität“ oder den Verzicht auf jegliche Kritik, gebietet aber eine Distanzierung, sobald entsprechende Verstöße erkennbar werden.<sup>115</sup> Welche Reaktion erforderlich ist, bemisst sich „nach den Umständen des Einzelfalls“.<sup>116</sup> Die Ganzheitlichkeit dieser Pflicht kommt auch in ihrem Fortwirken im Ruhestand zum Ausdruck.<sup>117</sup>

Der Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Beamtenrechts wurde maßgeblich durch die Rechtsprechung des BVerfG konkretisiert. Konstituierende Merkmale sind unter anderem die Anerkennung, dass „die Staatsgewalt in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung auszuüben und die Volksvertretung in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl zu wählen“ ist. Weiter umfasst sie die Grundätze des Art. 20 Abs. 3 GG, sowie das „Recht auf Bildung und Ausübung einer parlamentarischen Opposition“. Geschützt werden weiterhin die „Ablösbarkeit der Regierung und ihre Verantwortlichkeit gegenüber der Volksvertretung“, die Unabhängigkeit der Gerichte, den „Ausschluss jeder Gewalt- und Willkürherrschaft“ und die Bindung an Grund- und Menschenrechte.<sup>118</sup> Bereits die „Indifferenz oder Neutralität“

---

<sup>113</sup> Reich, Beamtenstatusgesetz, § 33 Rn. 6.

<sup>114</sup> Kugele, in: ders./Tegethoff, BeamtStG, § 33 Rn. 6, 9.

<sup>115</sup> Werres, Stefan, in: Brinktrine, Ralf/Schollendorf, Kai, BeckOK BeamtenR, BeamtStG, § 33 Rn. 13; Niermann, Der Whistleblower im Beamtenrecht, S. 66 f.

<sup>116</sup> Kugele, in: ders./Tegethoff, BeamtStG, § 33 Rn. 9; Nokiell, Werner, Pflichten der Bundesbeamtinnen und Bundesbeamten als elementarer und unverzichtbarer Bestandteil des Beamtenverhältnisses und die sich aus ihrer Verletzung ergebenden Konsequenzen, in: DÖD 2018, S. 297–306, hier S. 297 f.

<sup>117</sup> § 47 Abs. 2 BeamtStG. Auch pensionierte Personen und solche mit Versorgungsbezügen begehen ein Dienstvergehen, „wenn sie sich gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes betätigen oder an Bestrebungen teilnehmen, die darauf abzielen, den Bestand oder die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland zu beeinträchtigen“. M.w.N. Reich, Beamtenstatusgesetz, § 47 Rn. 7 ff.

<sup>118</sup> M.w.N. Werres, Stefan, in: Brinktrine, Ralf/Schollendorf, Kai, BeckOK BeamtenR, BeamtStG, § 33 Rn. 12; vgl. auch Schachel, Jens, in: Schütz, Erwin/Maiwald, Joachim, Beamtenrecht des Bundes und der Länder, Heidelberg 2020, BeamtStG, § 33 Rn. 7.

gegenüber der freiheitlichen demokratischen Grundordnung widerspricht der Treuepflicht; verlangt wird vielmehr das aktive Eintreten<sup>119</sup> bzw. die Identifikation „mit der Idee des Staates, dem der Beamte dienen soll“<sup>120</sup>, mit der freiheitlichen demokratischen, rechts- und sozialstaatlichen Ordnung dieses Staates zu identifizieren.

Sowohl die Pflicht der Beamtinnen und Beamten, „ihre Aufgaben unparteiisch und gerecht zu erfüllen und ihr Amt zum Wohl der Allgemeinheit zu führen“, § 33 Abs. 1 S. 2 BeamStG, als auch die sog. Wohlverhaltenspflichten nach § 34 BeamStG gelten nur subsidiär, greifen also nur, soweit nicht bereits die speziellen Pflichten berührt sind.<sup>121</sup> Gleiches gilt für Vorgaben aus Compliance-Regelungen oder Ethik-Richtlinien.

### 3. Pflichtenkollisionen und Remonstrationsbefugnis

Die dargestellten Pflichten können kollidieren, wenn eine Verwaltungsbeschäftigte oder ein Verwaltungsbeschäftigter aufgrund der Loyalitätspflicht zu einem rechtswidrigen Handeln gezwungen wäre.<sup>122</sup> Um die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns zu wahren, sieht das Beamtenrecht das Instrument der Remonstration vor. So müssen Beamtinnen und Beamte „Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit dienstlicher Anordnungen [...] unverzüglich auf dem Dienstweg“ geltend machen, § 36 Abs. 2 S. 1 BeamStG. Hat dies keinen Erfolg, so wenden sie sich „an den nächsthöheren Vorgesetzten“. Bestätigt dieser die Anordnung, muss sie ausgeführt werden, doch die bzw. der Einzelne ist „von der eigenen Verantwortung befreit“.<sup>123</sup> Dabei handelt es sich um ein Spezifikum der beamtenrechtlichen Stellung.

Hier ist allerdings einiges unklar, etwa der Bezugspunkt der Rechtswidrigkeit – ob es sich um das angestrebte Resultat der angewiesenen Handlung oder um

---

<sup>119</sup> Werres, Stefan, in: Brinktrine, Ralf/Schollendorf, Kai, BeckOK BeamtenR, BeamStG, § 33 Rn. 13; Nokiell, DÖD 2018, S. 297 f.

<sup>120</sup> BVerfG, Beschluss v. 6.5.2008 – 2 BvR 337/08, in: NJW 2008, S. 2568–2569, hier S. 2569.

<sup>121</sup> Niermann, Der Whistleblower im Beamtenrecht, S. 47 f., 67 ff.

<sup>122</sup> Vgl. zu diesen „unlösbaren Konfliktsituationen“ zwischen „Haftung und Gehorsam“ auch Felix, Das Remonstrationsrecht und seine Bedeutung für den Rechtsschutz des Beamten, S. 13 ff.

<sup>123</sup> Vgl. hierzu detailliert Felix, Das Remonstrationsrecht und seine Bedeutung für den Rechtsschutz des Beamten, S. 62 ff.

die Anweisung selbst handelt.<sup>124</sup> Gleiches gilt für den Begriff der „Bedenken“: Nach wohl herrschender Auffassung reichen hier nicht bloß „gefühlte Bedenken“, sondern diese sollten nach einer „sorgfältigen rechtlichen Prüfung fortbestehen und müssen objektiv begründbar sein“.<sup>125</sup> Teilweise wird auch in Hinblick auf die Funktion des Remonstrationsverfahrens als Befreiung von Gewissenszweifeln eine subjektivierende Sichtweise vertreten.<sup>126</sup> Vor allem ist aber ungewiss, ob es sich bei der Remonstration wirklich um eine Pflicht der einzelnen Beamtin bzw. des Beamten handelt, wie es die wohl h.M. annimmt.<sup>127</sup> Zu Recht ist mit *Felix* von einer bloßen Obliegenheit, also einem im eigenen Interesse liegenden Rechtsgebot, auszugehen.<sup>128</sup> Remonstriert die betreffende Person nicht, so hat sie die Folgen des zugrunde liegenden Normverstoß zu tragen (ohne dass es auf die – zusätzliche – Verletzung der Meldepflicht ankäme). In diesen Unklarheiten spiegelt sich letztlich, wie schwer sich das Beamtenrecht mit einer Entbindung von der Loyalitätspflicht tut.

Nur bei einer Antastungen der Menschenwürde sowie bei Verstößen gegen Strafnormen oder bei Ordnungswidrigkeiten kommt es ausnahmsweise auf die Remonstration nicht an, § 36 Abs. 2 S. 4 BeamStG.<sup>129</sup> Im Umkehrschluss würde sie den sich darauf berufenden Amtsträger nicht von der persönlichen Verantwort-

---

<sup>124</sup>Zur Bandbreite möglicher Rechtsverstöße vgl. *Felix*, Das Remonstrationsrecht und seine Bedeutung für den Rechtsschutz des Beamten, S. 18 ff.

<sup>125</sup>Dieser Hinweis ist deklaratorischer Natur, da eine entsprechende bestätigende Anweisung ohnehin nichtig wäre. *Niermann*, Der Whistleblower im Beamtenrecht, S. 53 f.; vgl. *Romann*, Dieter, Remonstrationsrecht und Remonstrationspflicht im Beamtenrecht, *Speyer* 1996, S. 80 ff.

<sup>126</sup>„Querulatorisches Verhalten“ sei allerdings nicht geschützt. *Felix*, Das Remonstrationsrecht und seine Bedeutung für den Rechtsschutz des Beamten, S. 30 ff.

<sup>127</sup>Hierfür spricht zwar der Wortlaut des § 36 BeamStG. Allerdings ist fraglich, welchen eigenständigen Sinn diese Pflicht hätte; eine Hinweispflicht auf potentiell rechtswidrige Handlungen ergibt sich bereits aus der Unterstützungspflicht gegenüber dem Vorgesetzten; eine Schädigung Dritter läge statt in der unterbliebenen Remonstration vielmehr in der unrechtmäßigen Diensthandlung selbst. *Kugele*, in: *ders./Tegethoff*, BeamStG, § 36 Rn. 1 f.; *Niermann*, Der Whistleblower im Beamtenrecht, S. 52 f.; kritisch *Schachel*, in: *Schütz/Maiwald*, Beamtenrecht des Bundes und der Länder, BeamStG, § 36 Rn. 6. M.w.N. *Günther*, *Hellmuth*, Remonstration als Pflicht, Obliegenheit, Recht, in: *DÖD* 2013, S. 309–315, hier S. 309, 311 f.

<sup>128</sup>*Felix*, Das Remonstrationsrecht und seine Bedeutung für den Rechtsschutz des Beamten, S. 146 ff., 152.

<sup>129</sup>Einen Vorrang des „allgemein geltenden Rechts“, also auch des StGB, sieht *Felix*, Das Remonstrationsrecht und seine Bedeutung für den Rechtsschutz des Beamten, S. 119.

lichkeit befreien.<sup>130</sup> Auch Arbeitnehmer sind an rechtswidrige bzw. sittenwidrige Weisungen nicht gebunden.<sup>131</sup>

Nur hinsichtlich dieser gravierenden Rechtsverstöße wird seitens des Gesetzgebers also der „Vorrang der Hierarchie“ zugunsten der Verpflichtung auf die Rechtsbindung der Verwaltung aufgelöst.<sup>132</sup> In der Praxis spielt die Remonstration kaum eine Rolle;<sup>133</sup> häufig ist die „Hemmschwelle“ des Beamten, insbesondere der möglicherweise entstehende Verdacht der Illoyalität oder des „Nestbeschmutzens“, zu hoch.<sup>134</sup> Vielfach werden entsprechende Divergenzen in der Praxis auch bereits auf informellem Wege beseitigt.

Die Remonstration dient vor allem der Befreiung von der – umfassenden<sup>135</sup> – persönlichen Verantwortung der Beamtin bzw. des Beamten im eigenen Interesse.<sup>136</sup> Sie ist ihrem Zweck nach weder auf eine umfassende Sicherstellung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandeln gerichtet,<sup>137</sup> noch eignet sie sich als Legitimationsgrundlage für Whistleblowing.<sup>138</sup>

---

<sup>130</sup> Schachel, in: Schütz/Maiwald, *Beamtenrecht des Bundes und der Länder*, *BeamtStG*, § 36 Rn. 17.

<sup>131</sup> Sie haben beispielsweise ein Recht auf Anzeige und Beschwerde gegenüber innerbetrieblichen Stellen, wie dem Betriebsrat oder speziellen Beauftragten. M.w.N. Hans, *Whistleblowing durch Beamte*, S. 37 f., 43.

<sup>132</sup> Niermann, *Der Whistleblower im Beamtenrecht*, S. 56.

<sup>133</sup> Niermann, *Der Whistleblower im Beamtenrecht*, S. 65. Günther, *DÖD* 2013, S. 315. Zu den prozessualen Erschwernissen bei einer Überprüfung der Remonstration, die nach traditionellem Verständnis ausgeschlossen war, vgl. Felix, *Das Remonstrationsrecht und seine Bedeutung für den Rechtsschutz des Beamten*, S. 164 ff.

<sup>134</sup> Hans, *Whistleblowing durch Beamte*, S. 92 f.

<sup>135</sup> Felix, *Das Remonstrationsrecht und seine Bedeutung für den Rechtsschutz des Beamten*, S. 8.

<sup>136</sup> Diese kann vor allem im Bereich des nichthoheitlichen Handelns erhebliche Haftungsrisiken nach sich ziehen, vgl. § 839 BGB i. V. m. Art. 34 GG. Rottenwallner, *VR* 2020, S. 218. Zur schwierigen Frage, ob auch die Ausführung einer rechtswidrigen Weisung die Haftung zu begründen vermag, vgl. im Ergebnis die Haftung bejahend Felix, *Das Remonstrationsrecht und seine Bedeutung für den Rechtsschutz des Beamten*, S. 98 ff.

<sup>137</sup> Felix, *Das Remonstrationsrecht und seine Bedeutung für den Rechtsschutz des Beamten*, S. 27 f.

<sup>138</sup> Hans, *Whistleblowing durch Beamte*, S. 90.

#### 4. Exkurs: Whistleblowing als Dienstpflicht?

Ist damit also im Wesentlichen umrissen, wie sich Beschäftigte des öffentlichen Dienstes zu verhalten haben, so lässt sich untersuchen, ob sogar die Pflicht zur Mitteilung, also der Informationsweitergabe im Sinne des Whistleblowing bestehen kann.<sup>139</sup> Offenkundig ist dies bei der bereits beleuchteten Meldepflicht von geplanten Straftaten gegenüber dem Bedrohten oder der Strafverfolgungsbehörde und bei der Mitteilungspflicht von Korruptionsstraftaten gegenüber den zuständigen Stellen.

Welche Handlungspflichten ergeben sich aber bei „miterlebten“ Verstößen gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung? Verlangt wird, wie oben gesehen, jedenfalls eine Distanzierung. Wie weit aber auch Mitteilungen über das Verhalten Dritter, insbesondere von Kolleginnen und Kollegen, umfasst sind, ist nicht ausdrücklich normiert.<sup>140</sup> Anzunehmen ist eine solche Pflicht, soweit aktive Umsturzpläne oder ähnliches bekannt werden.<sup>141</sup>

Wie weit auch niederschwelligere Verstöße gegen die Wertordnung des Grundgesetzes gemeldet werden dürfen bzw. müssen, erscheint fraglich. *Hans* geht davon aus, dass in Bezug auf rechtswidrige Handlungen, die auf privatem Wege zur Kenntnis gekommen sind, nur im Falle schwerwiegender Straftaten eine Anzeige vorzunehmen ist, wie dies auch bei Angehörigen der Justiz oder der Polizei<sup>142</sup> gehandhabt wird: „Rechtswidriges oder unethisches Handeln [...] im Dienst oder zumindest in engem Zusammenhang mit dem Dienst“ müsse die Beamtin bzw. der Beamte unverzüglich ihrem bzw. seinem Vorgesetzten mitteilen, sofern er eine „gewisse Erheblichkeitsschwelle“ übersteige; entscheidend sei hier die zu befürchtende Beeinträchtigung der Aufgabenerfüllung.<sup>143</sup> Eine Pflicht des Beamten, „seinen Vorgesetzten über erkannte oder vermeintliche Missstände im dienstlichen Bereich zu unterrichten“, nimmt auch *Lopacki* an;<sup>144</sup> diese ergebe

---

<sup>139</sup>Vgl. auch Niermann, Der Whistleblower im Beamtenrecht, S. 125 ff.

<sup>140</sup>Vgl. Niermann, Der Whistleblower im Beamtenrecht, S. 130 ff.

<sup>141</sup>Schachel, in: Schütz/Maiwald, Beamtenrecht des Bundes und der Länder, BeamtStG, § 37 Rn. 38.

<sup>142</sup>Erfährt ein Polizeibeamter außerhalb des Dienstes von Straftaten, so fordert der BGHSt eine „Abwägung im Einzelfall, ob das öffentliche Interesse den privaten Belangen ausnahmsweise vorgeht“. BGH, Urteil v. 3.11.1999 – 2 StR 326/99 –, juris, Leitsatz.

<sup>143</sup>Dies gelte nicht „für jeden noch so kleinen Fehltritt“. *Hans*, Whistleblowing durch Beamte, S. 151.

<sup>144</sup>*Lopacki*, ZBR 2016, S. 331; wohl ebenso Felix, Das Remonstrationsrecht und seine Bedeutung für den Rechtsschutz des Beamten, S. 151.

sich aus der Beratungs- und Unterstützungsfunktion nach § 35 Abs. 1 S. 1 BeamStG bzw. § 62 Abs. 1 S. 1 BBG. *Niermann* und *Rottenwallner* nehmen eine solche Pflicht „insbesondere“ dann an, „wenn damit eine Gefährdung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung verbunden ist“.<sup>145</sup>

Bei Kenntnis von Missständen am Arbeitsplatz, die aus dem Verhalten anderer folgen, kann sich im Einzelfall also sogar eine Hinweispflicht der bzw. des einzelnen Verwaltungsbeschäftigten ergeben. Gefestigte Grundsätze sind hier noch nicht ersichtlich.

### 5. Straf- und disziplinarrechtliche Aspekte

Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber sind schließlich auch strafrechtlichen Sanktionen ausgesetzt, § 95 Abs. 1 StGB. Die Weitergabe eines Staatsgeheimnisses an fremde Mächte oder deren Mittelsleute erfüllt sogar den Tatbestand des Landesverrats nach § 94 StGB. „Tatsachen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung“ verstoßen, genießen allerdings von vornherein keinen Schutz vor Veröffentlichung, § 93 Abs. 2 StGB.<sup>146</sup> Daneben besteht die Strafbarkeit wegen Geheimnisverrats, § 353b Abs. 1 StGB.<sup>147</sup>

Die Verletzung von Dienstpflichten kann bei Beamtinnen und Beamten überdies disziplinarisch geahndet werden.<sup>148</sup> Als Konsequenz sieht das Disziplinargesetz differenzierte Folgen vor, u. a. den Verweis, die Geldbuße, die Kürzung der Dienstbezüge, die Zurückstufung oder sogar die Entfernung aus dem Beamtenverhältnis, vgl. etwa §§ 5 ff. LDG NRW. Das Gesetz differenziert grundsätzlich zwischen Verletzungen innerhalb und außerhalb der Dienstzeit, wobei an das außerdienstliche Verhalten teilweise geringere, teilweise andere Pflichten zu stellen sind.

---

<sup>145</sup>Niermann, *Der Whistleblower im Beamtenrecht*, S. 195 f.; Rottenwallner, *VR* 2020, S. 218 f.

<sup>146</sup>Unger, Gerd, *Der Whistleblower im Deutschen Strafrecht*, in: Bannenberg, Britta/Brettel, Hauke/Freund, Georg, *Über allem: Menschlichkeit*, FS Dieter Rössner, Baden-Baden 2015, S. 943–948, hier S. 947.

<sup>147</sup>Ob auch illegale Geheimnisse, die allerdings nicht den Rang eines Staatsgeheimnisses einnehmen, die Strafbarkeit entfallen lassen, ist umstritten; unter Umständen kommt hier ein rechtfertigender Notstand bzw. eine rechtfertigende Pflichtenkollision in Betracht. M.w.N. Kühlen, Lothar, in: Kindhäuser, Urs/Neumann, Ulfried/Paeffgen, Hans-Ullrich., *StGB*, 5. Aufl., Baden-Baden 2017, § 353b Rn. 15, 51 ff. In der Praxis dürfte die Verfolgung bereits häufig an der erforderlichen Ermächtigungserteilung scheitern, vgl. § 353b Abs. 4 StGB.

<sup>148</sup>Vgl. Hans, *Whistleblowing durch Beamte*, S. 60, 110 ff.

### III. Bestehende Regelungen zum Schutz von Hinweisgebern

Nach alledem trägt das öffentliche Dienstrecht – von den betrachteten Sonderkonstellationen abgesehen<sup>149</sup> – dem Phänomen des Whistleblowing bislang höchstens am Rande Rechnung;<sup>150</sup> ihr Schutz ist erst rudimentär ausgeprägt.<sup>151</sup> Vor allem die Gerichte haben über die Jahrzehnte hinweg eine Kasuistik dazu entwickelt, wann und wem gegenüber die Durchbrechung der Amtsverschwiegenheit rechtmäßig sein kann, bzw. ob ein Geheimnisverrat gerechtfertigt ist. Auch das BVerfG erkennt die Schutzwürdigkeit der Interessen von „unter Verfolgungsdruck stehenden Dissidenten oder sogenannten Whistleblowern“ inzwischen an.<sup>152</sup>

Nach der in Rechtsprechung und Literatur vertretenen sog. „Stufenlehre“, die sowohl und insbesondere im Dienst- und Arbeitsrecht als auf dem Gebiet des Strafrechts Anwendung findet, soll seitens der Hinweisgeberin bzw. des Hinweisgebers zunächst als erste Stufe die interne Klärung eines Missstandes angestrebt werden; der Schritt an die Öffentlichkeit folgt als etwaige zweite – und nur in Sonderfällen zulässige – Stufe.<sup>153</sup> Dabei sind stets die Umstände des Einzelfalles zu beachten.<sup>154</sup> Die Abwägung einerseits der Meinungsfreiheit der

<sup>149</sup>An einigen Stellen sind Mitteilungsrechte gegenüber Dritten, etwa der Fachaufsicht, ausdrücklich normiert. Vgl. § 17 Abs. 2 ArbSchG. Das Gesetz sichert ein solches Vorgehen gegen Nachteile ab, lässt jedoch die beamtenrechtlichen Verpflichtungen unberührt. BT-Drs. 13/3540, 20. Vgl. dazu Wiebauer, Bernd, Whistleblowing im Arbeitsschutz, in: NZA 2015, S. 22–27, hier S. 22 ff.

<sup>150</sup>„Nur fragmentarisch geregelt“: Gerdemann, ZBR 2020, S. 13; „zentrale Beamtenpflichten stehen Whistleblowing im Wege“: Király, DÖV 2010, S. 894; dafür, die Materie „klarer auszugestalten“, ist Bäcker, Die Verwaltung 2015, S. 500; krit. ebenfalls: Groß/Platzer, NZA 2017, S. 1097 f. Auch der EGMR stellte 2011 fest, dass „das deutsche Recht kein spezielles Verfahren kennt, mit dem die Untersuchung der Beschwerde eines Informanten und Abhilfemaßnahmen durchgesetzt werden können“. EGMR, Urteil v. 21.7.2011, in: NJW 2011, S. 3501–3506, hier S. 3504.

<sup>151</sup>Insbesondere die Möglichkeit der externen Mitteilung wird, etwa von Hans, als „verbesserungsfähig“ angesehen. Hans, Whistleblowing durch Beamte, S. 105.

<sup>152</sup>So betont es im Zusammenhang mit der strategischen Auslandstelekomunikationsüberwachung, dass bei der Weitergabe von Rechercheergebnissen des Bundesnachrichtendienstes an Partnerdienste Daten entsprechender Personen „nach Möglichkeit auszufiltern“ seien. BVerfG, Urteil v. 19.5.2020 – 1 BvR 2835/17 –, juris, Rn. 256.

<sup>153</sup>Unbeanstandet durch BVerfGE 28, 191 (203). Vgl. Bäcker, Die Verwaltung 2015, S. 500; Paeffgen, Hans-Ullrich, in: Kindhäuser, Urs/Neumann, Ulfried/ders., StGB, 5. Aufl., Baden-Baden 2017, § 93 Rn. 33; Kuhlen, in: Kindhäuser/Neumann/Paeffgen, StGB, § 353b Rn. 53; Linck, Rüdiger, in: Schaub, Günter, Arbeitsrechts-Handbuch, 18. Aufl., München 2019, § 53 Rn. 14; Mengel, Anja/Köhn, Anna, in: Stober, Rolf/Ohrtmann, Nicola, Compliance, Stuttgart 2015, Rn. 983 ff.; Lopacki, ZBR 2016, S. 335; Gerdemann, ZBR 2020, S. 14; Herold, ZBR 2013, S. 10 f. So bereits 1928: Jellinek, Verwaltungsrecht, S. 345.

<sup>154</sup>Waltermann, Raimund, Arbeitsrecht, 19. Aufl., München 2018, Rn. 193.

bzw. des Betroffenen und andererseits der Vertraulichkeitsvorschriften als „allgemeine Gesetze“ im Sinne des Art. 5 Abs. 2 GG gebiete, zur Beschwerde über die Missstände „grundsätzlich mit dem unschädlichsten Mittel“ zu beginnen, wie der BGHSt im Strafverfahren wegen Geheimnisverrats im Fall des Angestellten *Pätsch* bereits 1965 ausdrücklich feststellte.<sup>155</sup> Erst wenn dies geschehen sei, dürfe er sich an die Öffentlichkeit wenden. Dies entspricht der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Fall der Altenpflegerin *Heinisch*.<sup>156</sup> Der Gerichtshof stärkte damit die arbeitsrechtliche Stellung von Whistleblowern und betonte ihre gesellschaftliche Funktion.<sup>157</sup> Bei dieser Rechtsprechung ist zu beachten, dass der europäischen Menschenrechtscharta ein Grundsatz wie derjenige der „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“ i. S. d. Art. 33 Abs. 5 GG als Abwägungsgut fehlt.<sup>158</sup>

Geht es sich allerdings „um schwere (nicht nur unbedeutende) Verstöße gegen die ‚verfassungsmäßige Ordnung‘ (iS von ‚freiheitlicher demokratischer Grundordnung‘, [...]) so darf die Öffentlichkeit unmittelbar angerufen werden“.<sup>159</sup> Ein „Verstoß gegen die Grundwerte des demokratischen Verfassungsstaates“ berechtige mithin strafrechtlich ausnahmsweise „zur unmittelbaren öffentlichen

---

<sup>155</sup> Hierbei könne „unentschieden bleiben, ob der (nichtbeamtete) Rügeführer etwa zunächst die ‚zuständige Stelle‘ anzurufen hat und sich sodann erst an die ‚Volksvertretung‘ wenden darf“. BGHSt, Urteil v. 8.11.1965 – 8 StE 1/65 –, juris, Rn. 235.

<sup>156</sup> Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte wies im Fall der Altenpflegerin *Heinisch* darauf hin, dass die Freiheit der Meinungsäußerung nach Art. 10 EMRK „auch am Arbeitsplatz“ und zwischen Privaten gelte. Zwar bestehe im Arbeitsverhältnis eine Loyalitätspflicht, die im öffentlichen Dienst besonders stark ausgeprägt sein könnte. Allerdings dürfe sich die Arbeitgeberin bzw. der Arbeitgeber, wenn er sich vorher vergeblich um eine interne Klärung bemüht habe, „als letztes Mittel damit an die Öffentlichkeit“ wenden, etwa im Wege einer Strafanzeige. Dies bedürfe allerdings einer Abwägung im Einzelfall, bei der zu prüfen sei, ob das öffentliche Interesse das Geheimhaltungserfordernis überwiege, was bei einer Anzeige von nicht unerheblichen Mängeln in einem Pflegeheim der Fall sei. EGMR, Urteil v. 21.7.2011, in: NJW 2011, S. 3501–3506, hier S. 3503 ff.

<sup>157</sup> Ähnlich Hans, Whistleblowing durch Beamte, S. 32.

<sup>158</sup> Hans, Whistleblowing durch Beamte, S. 85 f.

<sup>159</sup> BGHSt, Urteil v. 8.11.1965 – 8 StE 1/65 –, juris, Leitsatz, Rn. 236.

Rüge“.<sup>160</sup> Gleiches könne – je nach Einzelfall – auch bei „drohenden Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung“<sup>161</sup> oder Gefahren für „Rechtsgüter von herausragender Bedeutung“ gelten, etwa Leib und Leben,<sup>162</sup> wie im Arbeitsrecht vertreten wird. Auf die Abwägungsentscheidung, unter welchen Umständen der bzw. dem Betroffenen der Gang an die Öffentlichkeit gestattet ist, hat entscheidenden Einfluss, ob in der betroffenen Organisation ein internes Meldesystem für entsprechende Fälle existiert.<sup>163</sup> Im Ausnahmefall und als *ultima ratio* kann sogar der Bruch besonders geschützter Vertrauensverhältnisse gestattet sein.<sup>164</sup> Verstößt eine Verwaltungsbeschäftigte bzw. ein Verwaltungsbeschäftigter – egal ob verbeamtet oder angestellt – gegen die Grundsätze der Stufenlehre, so verhält sie bzw. er sich pflichtwidrig.<sup>165</sup>

Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmer trifft die Verschwiegenheitspflicht ebenfalls (siehe C.II.1.). Zumeist führen Verstöße zur Kündigung des Arbeitsverhältnisses.<sup>166</sup> Auch hier findet die Pflicht zu Verschwiegenheit ihre Schranke, wo die Arbeitnehmerin bzw. der Arbeitnehmer ein berechtigtes Interesse an der Veröffentlichung hat. Dies ist anhand einer Abwägung im Einzelfall zu beurteilen. So soll die Erstattung einer Anzeige gegen die Arbeitgeberin bzw. den Arbeitgeber dann zulässig sein, wenn sie eine verhältnismäßige Reaktion auf Missstände darstellt.<sup>167</sup> Zudem dürfen nicht „wissentlich unwahre oder leichtfertig falsche Angaben“ gemacht werden.<sup>168</sup> Droht die Arbeitnehmerin bzw. der Arbeitnehmer widerrechtlich mit einer Strafanzeige, zerstört sie bzw. er

---

<sup>160</sup> BGHSt, Urteil v. 8.11.1965 – 8 StE 1/65 –, juris, Leitsatz, Rn. 239.

<sup>161</sup> Waltermann, Arbeitsrecht, Rn. 193. Allerdings scheint das Rechtsgut der öffentlichen Ordnung zur Rechtfertigung kaum geeignet.

<sup>162</sup> Mengel/Köhn, in: Stober/Ohrtmann, Compliance, Rn. 985.

<sup>163</sup> Groß/Platzer, NZA 2017, S. 1099. Die Einführung z. B. einer entsprechenden Hotline sei daher „empfehlenswert“: Mengel/Köhn, in: Stober/Ohrtmann, Compliance, Rn. 985.

<sup>164</sup> Zu nennen sind etwa das Verhältnis von Arzt und Patient oder von Rechtsanwalt und Mandant, vgl. m.w.N. Hans, Whistleblowing durch Beamte, S. 13 ff.

<sup>165</sup> Unter Bezugnahme auf Beamte Herold, ZBR 2013, S. 10 f.

<sup>166</sup> Vgl. m.w.N. Niemann, Jan-Malte, in: Müller-Glöge, Rudi/Preis, Ulrich/Schmidt, Ingrid, Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 20. Aufl., München 2020, § 626 BGB Rn. 64a ff.

<sup>167</sup> BAG, Urteil v. 7.12.2006 – 2 AZR 400/05 –, juris, Rn. 18; LAG Rheinland-Pfalz, Urteil v. 15.4.2019 – 3 Sa 411/18 –, juris, Rn. 72. Dazu auch: Dütz/Thüsing, Arbeitsrecht, Rn. 157; Rottenwallner, VR 2020, S. 197 ff.

<sup>168</sup> Vgl. BVerfG, Stattgebender Kammerbeschluss v. 2.7.2001 – 1 BvR 2049/00 –, juris, Orientierungssatz; Groß/Platzer, NZA 2017, S. 1099.

regelmäßig das Vertrauensverhältnis.<sup>169</sup> Im Laufe der mehr als 100-jährigen Rechtsprechung zu der Thematik lässt sich eine Verschiebung von der Entlastung aufgrund der „sachlichen Berechtigung des Vorwurfs“ hin zu den Motiven bei der Offenlegung erkennen.<sup>170</sup>

Vereinzelt sind in der öffentlichen Verwaltung bereits Vertrauensanwältinnen und -anwälte für Korruptionsverhütung<sup>171</sup> tätig, zum Teil bestehen „Kontaktstellen“ oder „ein elektronisches System zur Kommunikation mit anonymen Hinweisgebern“.<sup>172</sup> Diese Hinweismöglichkeit richtet sich an Private wie auch an Verwaltungsangehörige selbst.<sup>173</sup> Da die Einbindung externer Stellen sich für eine Verwaltung oder ein Unternehmen regelmäßig als der intensivere Eingriff darstellt, wird zunehmend versucht, durch die Einrichtung interner Meldestellen bzw. durch die Schaffung von Compliance-Strukturen Missständen entgegenzuwirken.<sup>174</sup>

Zusammenfassend ist zu sagen, dass die Rechtspflichten der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes recht detailliert geregelt sind und sich im Wesentlichen auf den Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung sowie die Einhaltung der Gesetze beziehen. Werden diesbezügliche Missstände wahrgenommen, ergibt sich sogar eine Verpflichtung zum Hinweisgeben. Naturrechtliche oder moralische Aspekte, soweit sie nicht mit den geschriebenen Gesetzen identisch sind, finden hingegen nach mehrheitlicher Auffassung keine Beachtung; sie können allenfalls bei der Abwägung der Pflichtkollisionen berücksichtigt werden. Obwohl das Recht der Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber bislang im Wesentlichen unregelt ist, haben sich Grundsätze herausgebildet, die im Arbeits-, Beamten- wie auch im Strafrecht Schutzwirkung entfalten. Hierzu

---

<sup>169</sup> Niemann, in: Müller-Glöge/Preis/Schmidt, Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, § 626 BGB Rn. 64a.

<sup>170</sup> Detailliert: Forst, NJW 2011, S. 3479.

<sup>171</sup> Diese können in Baden-Württemberg und in Rheinland-Pfalz bestellt werden.

<sup>172</sup> § 98 Abs. 2 LBematG NRW. Ähnlich in Schleswig-Holstein, § 46 Abs. 1 LBeamtG SH, in Niedersachsen sowie auf der Bundesebene im Bereich des Bundeskartellamts und der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht Gerdemann, ZBR 2020, S. 15. Hierfür bedarf es vermutlich keiner eigenen Rechtsgrundlage. So jedenfalls die Auffassung der baden-württembergischen Landesregierung, BW LT-Drs. 14/2999, 75 f., 122.

<sup>173</sup> Auch wenn § 37 Abs. 2 BeamtStG die unmittelbare Erstattung von Anzeigen für bestimmte Straftaten gestattet, sehen die Verwaltungsvorschriften hier vorrangig die Meldung auf dem Dienstweg vor. Lopacki, ZBR 2016, S. 332.

<sup>174</sup> Vgl. ausführlich Hans, Whistleblowing durch Beamte, S. 135 ff.

gehören das Gebot der vorherigen internen Klärung (mit seinen Ausnahmen) sowie die Ablehnung unbilliger Motive der betreffenden Person.

#### **D. Impuls aus Brüssel: Die Whistleblower-Richtlinie der EU**

Die Whistleblower-Richtlinie greift frühere Normierungsansätze und internationale Entwicklungen auf (I.) und verdichtet sie zu einem einheitlichen Modell (II.).

#### **I. Frühe Normierungsansätze und internationale Entwicklungen**

Die Idee, Whistleblower rechtlich zu schützen, kam ursprünglich in den USA auf und fand zunächst vor allem im Bereich der Privatwirtschaft Anklang.<sup>175</sup> Den deutschen börsennotierten Unternehmen empfiehlt etwa die Regierungskommission „Deutscher Corporate Governance Kodex“, Beschäftigten und Dritten „auf geeignete Weise die Möglichkeit“ einzuräumen, „geschützt Hinweise auf Rechtsverstöße im Unternehmen zu geben“.<sup>176</sup> Normierungsansätze für den öffentlichen Dienst blieben bislang ohne Ergebnis. So brachten im Nachgang zu den Vorgängen um *Edward Snowden* Bündnis 90/Die Grünen einen Gesetzesentwurf ein, der für die Angehörigen des öffentlichen Dienstes das Recht fixieren sollte, „sich unmittelbar an die Öffentlichkeit zu wenden, wenn das öffentliche Interesse am Bekanntwerden der Information das behördliche Interesse an deren Geheimhaltung erheblich“ überwiege.<sup>177</sup> Das Anzeigerecht sollte hier – wiederum interpretationsoffen – auf „erhebliche Straftaten“ erweitert werden. In Fällen, in denen ein internes Vorgehen keinen Erfolg verspricht, war vorgesehen, den Adressatenkreis auch auf externe Stellen auszudehnen.<sup>178</sup> Die SPD hatte 2013 einen ähnlichen Gesetzesentwurf mit dem Augenmerk auf Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (sog. Hinweisgeberschutzgesetz) ebenfalls erfolglos eingebracht.<sup>179</sup>

<sup>175</sup> Gerdemann, ZBR 2020, S. 13. Ausführlich Behnke, Ethik in Politik und Verwaltung, S. 189 ff.

<sup>176</sup> Deutscher Corporate Governance Kodex, Empfehlung A.2, verfügbar unter: <[www.dcgk.de](http://www.dcgk.de)> (25.2.2021). Vgl. Groß/Platzer, NZA 2017, S. 1097.

<sup>177</sup> Dies sei die Basis für ein „modernes, selbstbewusstes Beamtentum, für das Loyalität zum Staat und Transparenz selbstverständlich zusammengehören“. BT-Drs. 18/3039, 6, 18.

<sup>178</sup> Zu BT-Drs. 18/3039 vgl. Hans, Whistleblowing durch Beamte, S. 125 ff.

<sup>179</sup> BT-Drs. 17/8567; vgl. dazu Mengel, Anja, Der Gesetzesentwurf der SPD-Fraktion zum Whistleblowing, in: CCZ 2012, S. 146–155, hier S. 146 ff.

## II. Inhalt und Bewertung der Richtlinie

Die Whistleblower-Richtlinie der EU vom 23.10.2019, die bis zum 17.12.2021 in nationales Recht umzusetzen war,<sup>180</sup> erhöht nun den Schutz für Whistleblower.<sup>181</sup> Die EU geht davon aus, dass „Personen, die für eine öffentliche oder private Organisation arbeiten oder im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeiten mit einer solchen Organisation in Kontakt stehen“, vielfach „eine in diesem Zusammenhang auftretende Gefährdung oder Schädigung des öffentlichen Interesses“ frühzeitig wahrnehmen. Sie sollen diese ohne Angst vor Repressalien den „bestehenden Rechtsdurchsetzungssystemen“ mitteilen dürfen, um auf diese Weise „Transparenz und Verantwortlichkeit“ zu erhöhen, siehe Erwägungsgründe (im Weiteren: EG) 1, 2. Die EU stützt sich auf statistische Werte, nach denen 81 % der in einer repräsentativen Umfrage befragten europäischen Bürgerinnen und Bürger angegeben hätten, „dass sie erlebte oder beobachtete Korruption nicht gemeldet haben“; allein in Bezug auf das öffentliche Vergaberecht geht die EU von Vertragsausfällen von „jährlich 5,8 bis 9,6 Mrd. EUR“ aus.<sup>182</sup> Überdies stützt die EU ihre Rechte auf den Schutz der Meinungsfreiheit, die unter anderem über Art. 11 der EU-Grundrechtscharta geschützt wird, EG 31.

### 1. Anwendungsbereich

In den sachlichen Anwendungsbereich der Richtlinie fallen gem. Art. 2 RL Verstöße gegen das Unionsrecht,<sup>183</sup> also rechtswidriges Handeln bzw. Unter-

---

<sup>180</sup>Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, ABl. L 305/17, 26.11.2019. Vgl. auch Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, COM(2018) 218 final.

<sup>181</sup>Vgl. hierzu generell Gerdemann, ZBR 2020, S. 12 ff.; Rottenwallner, VR 2020, S. 219 ff.; Schmolke, Klaus Ulrich, Die neue Whistleblower-Richtlinie ist da! Und nun?, in: NZG 2020, S. 5–12, hier S. 5 f.

<sup>182</sup>Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, COM(2018) 218 final, S. 3, unter Verweis auf Special Eurobarometer 470, Oktober 2017, S. 16.

<sup>183</sup>Hierzu gehören insbesondere solche auf den Gebieten des öffentlichen Auftragswesens, der Finanzdienstleistungen, der Korruptions- und Terrorbekämpfung, ebenso wie der Produkt- und der Verkehrssicherheit, des Umweltschutzes, der kerntechnische Sicherheit. Ebenfalls erfasst werden die Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit, der Tierschutz sowie die öffentliche Gesundheit und der Verbraucherschutz. Hinzu treten der Schutz der Privatsphäre die Sicherheit von Netz- und Informationssystemen, Verstöße gegen die finanziellen Interessen der Union und gegen die Binnenmarktvorschriften.

lassen. Ebenfalls erfasst wird Verhalten, das „dem Ziel oder dem Zweck der Vorschriften der Rechtsakte der Union“ zuwiderläuft, Art. 5 Nr. 1 RL. Damit sind „missbräuchliche Praktiken“ gemeint, die „in formaler Hinsicht nicht als rechtswidrig erscheinen, die jedoch mit dem Ziel oder Zweck der einschlägigen Rechtsvorschrift unvereinbar“ seien, EG 42. Diese Ausweitung betrifft vor allem die Schaffung von Umgehungstatbeständen.

In persönlicher Hinsicht betrifft die Richtlinie „Hinweisgeber, die im privaten oder im öffentlichen Sektor tätig sind und im beruflichen Kontext Informationen über Verstöße erlangt haben“, und gilt auch für bereits beendete bzw. noch nicht begonnene Arbeitsverhältnisse, Art. 4 Abs. 1, 2 und 3 RL. Der Schutz ist dabei auf Unionsbürgerinnen und -bürger wie auch auf Drittstaatsangehörige zu erstrecken, EG 37.

## **2. Interne und externe Meldekanäle sowie Offenlegung**

Die Richtlinie unterscheidet die Meldung an organisationsinterne und an externe staatliche Meldekanäle sowie die Offenlegung im Sinne einer Veröffentlichung. Eine „interne Meldung“ ist „die mündliche oder schriftliche Mitteilung von Informationen über Verstöße innerhalb einer juristischen Person des privaten oder öffentlichen Sektors“, Art. 5 Nr. 4 RL. Die EU regt an, im Rahmen der Umsetzung die „Meldung über interne Meldekanäle gegenüber der Meldung über externe Meldekanäle“ zu bevorzugen, soweit „intern wirksam gegen den Verstoß vorgegangen werden kann und der Hinweisgeber keine Repressalien befürchtet“, Art. 7 Abs. 2 RL. Juristische Personen im privatwirtschaftlichen Bereich müssen interne Meldestellen einrichten, sofern sie über „50 oder mehr Arbeitnehmer“ verfügen; juristische Personen des öffentlichen Bereichs, „die im Eigentum oder unter der Kontrolle einer solchen juristischen Person stehen,“ sind generell dazu verpflichtet.<sup>184</sup> Die einzurichtenden Meldekanäle müssen die „Vertraulichkeit der Identität des Hinweisgebers und Dritter“ sowie die Entgegennahme in schriftlicher und mündlicher Form gewährleisten;<sup>185</sup> innerhalb von sieben Tagen muss der Eingang einer Meldung bestätigt werden, spätestens drei Monate danach

---

<sup>184</sup> Gemeinden, die „weniger als 10.000 Einwohner oder weniger als 50 Arbeitnehmer“ haben, können ausgenommen werden, Art. 8 RL.

<sup>185</sup> Welche Meldewege eingerichtet werden (schriftlich, auf dem Postweg, per „Beschwerde-Briefkasten“, über das Intranet oder das Internet), bleibt den Unternehmen selbst überlassen, EG 53.

muss eine Rückmeldung an die mitteilende Person erfolgen, Art. 9 RL. Insofern dürfte es sich auch um eine IT-Frage handeln.<sup>186</sup>

Eine „externe Meldung“ ist jede „mündliche oder schriftliche Mitteilung von Informationen über Verstöße an die zuständigen Behörden“; dies sind nationale Behörden, die mit der Entgegennahme entsprechender Hinweise betraut werden, Art. 5 Nr. 5, 14 RL. Dabei ist es freigestellt, ob zunächst die internen Meldekanäle genutzt oder direkt die externen Kanäle gewählt werden, Art. RL GG.

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, externe Meldekanäle einzurichten, die zugehörigen Behörden entsprechend auszustatten und sich über deren Arbeit fortlaufend berichten zu lassen. Wie die internen Stellen sind auch diese verpflichtet, den Eingang einer Meldung zu bestätigen und eine begründete Rückmeldung nach drei Monaten, „in hinreichend begründeten Fällen“ nach sechs Monaten zu erteilen, Art. 11, 14 RL. Die „Integrität und Vertraulichkeit“ der über den externen Meldekanal abgegebenen Informationen müssen ebenso gewährleistet sein wie die Dokumentation der Eingaben, Art. 12 RL.

Die formale Gleichrangigkeit interner und externer (staatlicher) Meldekanäle stellt allerdings eine teilweise Modifikation des deutschen Stufenmodells dar (siehe C.III.) und kann daher als die „vielleicht bedeutsamste Änderung“ gelten.<sup>187</sup> Mit diesen Vorgaben greift die Richtlinie recht weitreichend in das Verwaltungsorganisationsrecht der Mitgliedstaaten ein.<sup>188</sup>

Die „Offenlegung“ bezeichnet „das öffentliche Zugänglichmachen von Informationen über Verstöße“, Art. 5 Nr. 6 RL. Sie ist dann geschützt, wenn auf die interne bzw. externe Meldung hin innerhalb des vorgesehenen Zeitraums keine „geeignete Maßnahme“ ergriffen wurde, Art. 15 Abs. 1a) RL. Der Schutz soll sich dann auch auf solche Personen beziehen, die sich „direkt über Online-Plattformen und soziale Medien oder indirekt über die Medien, gewählte Amtsträger, zivilgesellschaftliche Organisationen, Gewerkschaften oder Berufsverbände“ an die Öffentlichkeit wenden, EG 45, 46. Dies ist schon dann möglich, wenn keine rechtzeitige Rückmeldung seitens der eingeschalteten Behörde erfolgt. Damit baut die Richtlinie einen spürbaren Handlungsdruck auf.<sup>189</sup> Aus

---

<sup>186</sup>Kanzenbach, Katrin, EU stärkt Whistleblower, in: Innovative Verwaltung, 2019, S. 28–31, hier S. 31.

<sup>187</sup>Gerdemann, ZBR 2020, S. 16.

<sup>188</sup>Gerdemann, ZBR 2020, S. 17.

<sup>189</sup>Gerdemann, ZBR 2020, S. 18.

dem Rechtsverstoß kann sich – wird das Gesamtgeschehen nun publik gemacht – schnell eine öffentliche Diskussion entwickeln.

### 3. Schutz

Der Schutz der Hinweisgeberin bzw. des Hinweisgebers umfasst die Vertraulichkeit der Identität, die „nur dann offengelegt“ werden darf, wenn dies „eine notwendige und verhältnismäßige Pflicht im Rahmen der Untersuchungen durch nationale Behörden oder von Gerichtsverfahren darstellt“; etwa zur Verteidigung der beschuldigten Person, Art. 16 Abs. 2 RL und EG 82. Die Mitgliedstaaten haben zu entscheiden, ob auch anonyme Hinweise entgegengenommen und weiterverfolgt werden, Art. 6 Abs. 2 RL. Die Meldung kann ggf. vor Abgabe überprüft und korrigiert werden, Art. 18 RL.

Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass „jede Form von Repressalien“ und deren Androhung gegenüber den betreffenden Personen unterbleiben; Art. 19 RL führt beispielhaft („insbesondere“) auf: Suspendierungen, Kündigungen oder vergleichbare Maßnahmen, Herabstufungen, Aufgabenverlagerungen, Gehaltsminderungen, negative Leistungsbeurteilungen, Disziplinarmaßnahme, Diskriminierungen, benachteiligende oder ungleiche Behandlung und Ähnliches. Für die die Verletzung einer Offenlegungsbeschränkung dürfen Hinweisgeberinnen bzw. Hinweisgeber nicht haftbar gemacht werden, „sofern sie hinreichenden Grund zu der Annahme hatten, dass die Meldung oder Offenlegung der Information notwendig war“. Auch die Informationsbeschaffung darf nicht sanktioniert werden, solange darin keine „eigenständige Straftat“ zu sehen ist, Art. 21 Abs. 2 und 3 RL. In betreffenden Verfahren tritt eine Beweislastumkehr ein, und es obliegt „der Person, die die benachteiligende Maßnahme ergriffen hat, zu beweisen, dass diese Maßnahme auf hinreichend gerechtfertigten Gründen basierte“, Art. 21 Abs. 5 RL. Schließlich ist Schadensersatz zu gewähren, Art. 21 Abs. 8 RL. Damit ähnelt die Regelung dem Diskriminierungsschutz durch das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz.<sup>190</sup>

### 4. Umsetzung in nationales Recht

Derzeit wird Kreisen der politischen Öffentlichkeit diskutiert, wie die Richtlinie umzusetzen ist.<sup>191</sup> Die EU selbst plädiert dafür, dies möglichst „überschießend“

---

<sup>190</sup>Gerdemann, ZBR 2020, S. 15 f.

<sup>191</sup>Vgl. Anger, Heike/Neuerer, Dietmar, „Union und SPD streiten über Schutz von Whistleblowern“, Handelsblatt, 1.2.2021, in: <[www.handelsblatt.com](http://www.handelsblatt.com)> (25.2.2021). Schmolke schreibt sogar von einem „politischen Kampf“: Schmolke, NZG 2020, S. 5.

zu tun, also auch Rechtsverstöße gegen nationales Recht zu erfassen.<sup>192</sup> Auch die Justizministerkonferenz wies bereits im November 2019 auf die hohe Priorität hin und sprach sich dafür aus, den Schutz auf „Verstöße gegen nationales Recht“ auszuweiten.<sup>193</sup> Die Bundesregierung, die der Richtlinie bereits im Rat der Europäischen Union nicht zugestimmt hatte, verhielt sich eher zurückhaltend, so dass die rechtzeitige Umsetzung scheiterte.<sup>194</sup>

Wohl überwiegend wird eine umfassende gesetzgeberische Regelung gefordert.<sup>195</sup> Ein großer Teil des Schrifttums steht auf Grundlage der traditionellen Rechtssystematik dem Whistleblower-Schutz allerdings nach wie vor eher skeptisch gegenüber.<sup>196</sup> So prophezeit *Helmut Lopacki*, dass sich „Behörden und Disziplinargerichte“ wohl „auch künftig mit dem gesetzeswidrigen Verhalten von Whistleblowern“ werden beschäftigen müssen.<sup>197</sup> Die „Flucht in die Öffentlichkeit“ sei für Whistleblower nach wie vor nicht „beherrschbar“ und könne nur ausnahmsweise bei Verstößen gegen „oberste Rechts- und Verfassungswerte“ in Betracht kommen.<sup>198</sup>

Wie der (Bundes-)Gesetzgeber die Umsetzung in deutsches Recht vornehmen wird, bleibt abzuwarten. Die Stufenlehre wird jedenfalls modifiziert werden, und auf die Motivation der Hinweisgeberin bzw. des Hinweisgebers kann es nicht mehr ankommen.<sup>199</sup> Eine wissentliche oder fahrlässige Falschanzeige ist allerdings nicht schutzwürdig und bleibt auch weiterhin strafbar.<sup>200</sup> Dies ist wichtig, da hinter vermeintlichem Whistleblowing auch das Ansinnen stehen kann, seinen Dienstherrn zu diskreditieren.<sup>201</sup> Aufgrund der

---

<sup>192</sup> Gerdemann, ZBR 2020, S. 15; Rottenwallner, VR 2020, S. 220.

<sup>193</sup> Senatsverwaltung für Justiz, Verbraucherschutz und Antidiskriminierung, Pressemitteilung vom 7.11.2019, in: <<https://www.berlin.de/sen/justva/presse/pressemitteilungen/2019/pressemitteilung.863039.php>> (25.2.2021).

<sup>194</sup> Schmolke, NZG 2020, S. 5.

<sup>195</sup> Vgl. m.w.N. Gerdemann, ZBR 2020, S. 14. Vgl. ausführlich Schmolke, NZG 2020, S. 8 ff.; Rottenwallner, VR 2020, S. 220 ff.

<sup>196</sup> Vgl. Schnellenbach/Bodanowitz, *Beamtenrecht in der Praxis*, § 7 Rn. 25; Leppek, Sabine, *Beamtenrecht*, 13. Aufl., Heidelberg 2019, Rn. 181; Thiele, Willi, Die sogenannte Flucht in die Öffentlichkeit, in: DÖD 1985, S. 145–148, hier S. 147 f.

<sup>197</sup> Lopacki, ZBR 2016, S. 329.

<sup>198</sup> Lopacki, ZBR 2016, S. 333.

<sup>199</sup> M.w.N. Rottenwallner, VR 2020, S. 197.

<sup>200</sup> Király, DÖV 2010, S. 896.

<sup>201</sup> Lopacki, ZBR 2016, S. 333.

weitreichenden beamten- und arbeitsrechtlichen Eingriffe, aber auch der datenschutzrechtlichen<sup>202</sup> Fragen handelt es sich um ein anspruchsvolles Unterfangen mit politischer Brisanz. Zu beachten ist auch, dass die heimliche Sammlung von Informationen durch Meldesysteme vor dem Hintergrund des EU-Datenschutzrechts als kritisch zu sehen ist.<sup>203</sup>

*Rottenwallner* regt weitergehend an, nach dem Vorbild der Schweiz<sup>204</sup> eine Meldeberechtigung auch für „unethische Verhaltensweisen“ zu schaffen.<sup>205</sup> Dagegen weist *Schmolke* darauf hin, dass bereits eine pauschale Ausweitung auf alle Rechtsverstöße erhebliche Kosten verursachen würde, die überwiegend nicht im Verhältnis zum erzielten Mehrwert ständen.<sup>206</sup> Im Gegenteil: Dies würde das System des subjektiven Rechtsschutzes, der auf eine eigene Betroffenheit aufsetzt, aushöhlen. Zu Recht hat die EU auch Vorschläge, bloßes „Fehlverhalten“ zu erfassen, nicht übernommen. Dies würde angesichts der begrifflichen Unbestimmtheit erhebliche Rechtsunsicherheit verursachen.<sup>207</sup>

Die Umsetzung der Whistleblower-Richtlinie wird also aller Voraussicht nach die Meldung von Rechtsverstößen bzw. rechtsmissbräuchlichen Umgehungspraktiken erhöhen und vermutlich auch einen Beitrag zum Schutz der Meldenden leisten. Bloße Gefahren oder ethische Verstöße, die nicht zugleich Recht verletzen, werden allerdings nicht erfasst. Der Begriff des Missstandes ist auf einen rechtlichen reduziert, was aus einer positivrechtlichen Perspektive begrüßenswert erscheint. Freilich hat dies zur Folge, dass Personen wie *Snowden* oder *Wenliang* – vorausgesetzt in den USA bzw. China hätten entsprechende Regelungen existiert – gerade nicht davon geschützt worden wären.

### **E. Moral und Risiko: Ethische Standpunkte zum Whistleblowing**

Das Handlungsspektrum von Hinweisgeberinnen bzw. Hinweisgebern reicht also vielfach über die Meldung von bloßen Rechtsverstößen hinaus; teilweise wird ihnen die Funktion einer besonderen moralischen Kontrollinstanz zugeschrieben; vereinzelt ist

<sup>202</sup> Vgl. allein hierzu Groß/Platzer, NZA 2017, S. 1100 f., 1104.

<sup>203</sup> Vgl. Groß/Platzer, NZA 2017, S. 1102.

<sup>204</sup> Art. 22a Abs. 4 Schweizerisches Bundespersonalgesetz: „Die Angestellten sind berechtigt, andere Unregelmäßigkeiten, die sie bei ihrer amtlichen Tätigkeit festgestellt haben oder die ihnen gemeldet worden sind, der EFK zu melden. Die EFK klärt den Sachverhalt ab und trifft die notwendigen Massnahmen.“

<sup>205</sup> Rottenwallner, VR 2020, S. 223.

<sup>206</sup> Schmolke, NZG 2020, S. 10.

<sup>207</sup> Schmolke, NZG 2020, S. 10.

sogar von „Heiligen“ die Rede.<sup>208</sup> Vor dem Hintergrund der „Macht der Verwaltung“ stellt sich die Frage, ob bzw. inwiefern ethische Standpunkte die Meldung von Missständen gegebenenfalls auch *gegen* das Recht, etwa in Form entgegenstehender dienstrechtlicher Vorschriften, rechtfertigen können (I.). In diesem Zusammenhang sind auch die hiermit verbundenen Risiken in den Blick zu nehmen (II.).

### I. Ethische Aspekte des Whistleblowing

Tut sich also das Rechtssystem naturgemäß schwer mit der Öffnung gegenüber insbesondere individuelle ethischen Gesichtspunkten, so soll hier in der gebotenen Kürze auf das Verhältnis von Ethik und Recht, konkret auf die Verwaltungsethik,<sup>209</sup> eingegangen werden. Diese führt innerhalb der Angewandten bzw. Bereichsspezifischen Ethik eher ein Schattendasein.<sup>210</sup> Der Grund mag darin liegen, dass Gesetzen – namentlich solchen, die mit den Werten des Grundgesetzes im Einklang stehen – regelmäßig eine ethische Zielrichtung beigemessen wird, es also nicht so offensichtlich einer ethischen Rückkoppelung bedarf wie etwa im Bereich der Technik oder der Forschung.<sup>211</sup> Aus Sicht der Moralphilosophie erscheint es als kritikwürdig, die Ethik zu instrumentalisieren, sie also lediglich zur Unterstützung der – letztlich – rechtlichen Rahmenstruktur der Verwaltung heranzuziehen.<sup>212</sup> Aus Sicht des Rechtssystems wird andererseits befürchtet, dass ethische Einwände von Verwaltungsangehörigen den Normvollzug eher irritieren;<sup>213</sup> überdies ist das Netz der rechtlichen Verpflichtungen ohnehin so eng gewoben, dass vielleicht auch deshalb die Frage nach einem

---

<sup>208</sup> Grant, Colin, Whistle Blowers: Saints of Secular Culture, in: Journal of Business Ethics 39 (2002), S. 391–399, hier S. 399.

<sup>209</sup> Vgl. hierzu etwa Faust, Organisationskultur und Ethik, S. 133 ff.; Lindner, Benjamin, Verwaltungsethik, Ein Lehr- und Lernbuch, Hamburg 2017; vgl. Quambusch, Erwin, Die moralische Krise des öffentlichen Dienstes, Zur Wiederentdeckung der Verwaltungsethik, in: DÖD 1992, S. 97–108, hier S. 97 ff.

<sup>210</sup> Keine eigene Erwähnung findet sie etwa bei Düwell, Marcus, Einleitung, Angewandte oder Bereichsspezifische Ethik, in: ders./Hübenthal, Christoph/Werner, Micha H. (Hrsg.), Handbuch Ethik, 3. Aufl., Stuttgart 2011, S. 243–247, hier S. 243 ff. Eine Blütezeit erlebte die Verwaltungsethik, als in den 1980er und 1990er Jahren Teilbereiche der Verwaltung privatisiert wurden. Lindner, Verwaltungsethik, Ein Lehr- und Lernbuch, S. 56 f.

<sup>211</sup> Vgl. Düwell, in: Handbuch Ethik, S. 346 f.

<sup>212</sup> Vgl. Trappe, Tobias, Ethik der öffentlichen Verwaltung – eine Skizze, in: Busch, Dörte/Kutscha, Martin, Recht, Lehre und Ethik der öffentlichen Verwaltung, FS Paul Prümm, Baden-Baden 2013, S. 245–161, hier S. 146 f.

<sup>213</sup> Trappe, Ethik der öffentlichen Verwaltung – eine Skizze, S. 145 f.

„spezifischen Ethos der juristischen Berufe“ in der Bundesrepublik nicht so deutlich vernehmbar aufgeworfen worden ist wie in anderen Staaten.<sup>214</sup>

„Verwaltungsethik in ihrer bisherigen Gestalt“ handele „von Korruption und Kodizes, Standards und Leitbildern“ oder von Werten, wie *Tobias Trappe* ausführt.<sup>215</sup> Sie könne zur Selbstreflektion anregen und vor selbstgerechter Amtsführung schützen.<sup>216</sup> Die Ethik solle dem Verwaltungsangehörigen zum einen nahebringen, „was er da eigentlich tut, wenn er *Recht* [Hervorhebung im Original] nicht nur verwendet, sondern eigentlich überhaupt erst Wirklichkeit werden lässt“, ihn zum anderen bei der Suche nach dem „gerechten Recht“ unterstützen; dabei könne sie auf die „Humanitätsdefizite des Rechts“ hinweisen.<sup>217</sup> Nach *Benjamin Lindner* zielt die Verwaltungsethik unter anderem darauf ab, „ethische Prinzipien und Regeln für das Verwaltungshandeln zu klären“ und „eine individual- und institutionenethische Orientierung zu bieten“.<sup>218</sup> Die verwaltungsinterne Immunisierung gegen Korruption und die Verbesserung des Rufs der öffentlichen Verwaltung sieht *Thomas Faust* als „ethische Chance“ an.<sup>219</sup> Mit ähnlichen Argumenten begründete bereits der Remigrant *Morstein Marx*, der „wie kaum ein zweiter [Gelehrter] Verwaltungspraxis und Verwaltungswissenschaft diesseits und jenseits des Atlantiks überblickte“,<sup>220</sup> Anfang der 1960er Jahre seine Verwaltungsethik.<sup>221</sup> Es zähle zu den Aufgaben der Beamtinnen und Beamten, „aus eigene[m] Ethos, aus der Urquelle [des, erg.] eigenen Ver-

<sup>214</sup> Vgl. zu dieser Beobachtung von der Pfordten, Dietmar, *Rechtsethik*, in: Nida-Rümelin, Julian (Hrsg.), *Angewandte Ethik, Ein Handbuch*, 2. Aufl., Stuttgart 2005, S. 202–301, hier S. 290.

<sup>215</sup> Trappe, *Ethik der öffentlichen Verwaltung – eine Skizze*, S. 147. Vgl. hierzu insbesondere Merten, Detlef, in: Stober, Rolf/Ohrtmann, Nicola, *Compliance*, Stuttgart 2015, Rn. 110 ff.

<sup>216</sup> Trappe, *Ethik der öffentlichen Verwaltung – eine Skizze*, S. 158 f.

<sup>217</sup> Trappe, *Ethik der öffentlichen Verwaltung – eine Skizze*, S. 149, 151.

<sup>218</sup> Lindner, *Verwaltungsethik, Ein Lehr- und Lernbuch*, S. 200.

<sup>219</sup> Faust, *Organisationskultur und Ethik*, S. 154 f., 159.

<sup>220</sup> Knöpfle, Franz, *Ansprache des Rektors der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer aus Anlass der Gedächtnisfeier*, in: *VerwArch* 61 (1970), S. 105–113, hier S. 107.

<sup>221</sup> *Fritz Morstein Marx* (1900–1969), war 1933 emigriert, lehrte in den USA, hatte dort auch Verwaltungsämter inne und was mithin „akademisch in den USA groß geworden“. 1962 kehrte er nach Deutschland zurück und übernahm einen Lehrstuhl an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer. Stolleis, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, Viertes Band, S. 54, 68, 468 f. Vgl. auch Schnur, Roman, *Gedenkrede auf Fritz Morstein Marx*, in: *VerwArch* 61 (1970), S. 114–125, hier S. 114 ff.

antwortlichkeitssinns, dem Gemeinwohl Rechnung zu tragen“. Es stehe ihnen zu, „Fragen aufzuwerfen, Zweifel anzukündigen und Bedenken zu äußern, einerlei, ob er dazu besonders aufgefordert“ werde. Ein „Recht zur Gleichgültigkeit“ dürfe es gerade nicht geben.<sup>222</sup>

Den Rahmen dieser Verwaltungsethik umreißt zum einen der „Utilitätsgedanke“, indem die Maßnahme zweckmäßig sein müsste, und zum anderen das Erfordernis der Rechtskonformität; darüber hinaus müssen Einzelne die Maßnahme – in Anlehnung an *Kant* – mit ihrem eigenen ethischen Urteil in Übereinstimmung bringen können.<sup>223</sup> Das Besondere an dieser subjektiven, nicht objektiv vorgegebenen Perspektive liege darin, dass sie Einzelnen erlaube, „der ethischen Problematik gegenüber eine neutrale Haltung einzunehmen“. Es stehe also gerade frei, sich mit der Frage zu befassen; anders als bei einem bloßen Gefühl müsse jede bzw. jeder für sich in der Lage sein, die Rationalität des jeweiligen Standpunktes zu begründen.<sup>224</sup> So verstanden handelt es sich bei der Verwaltungsethik um einen wichtigen gewissermaßen verwaltungsinternen Reflektionsraum für Verwaltungsangehörige.<sup>225</sup> Dieser ist unverzichtbar, um entscheiden zu können, wann die Einschaltung Vorgesetzter angezeigt ist, ob gegen eine Weisung remonstriert werden soll oder welche Position eingenommen wird.

Allerdings reicht die Ethik darüber hinaus; sie kann sich nicht darin erschöpfen, das Rechtssystem zu ergänzen und zu erläutern. Moral muss sich – im Extrem – auch *gegen* das Rechtssystem und die Verwaltung, insbesondere gegen die Amtsverschwiegenheit, stellen, wenn etwa unerträgliche Widersprüche auftreten. Dies kommt systemtheoretisch etwa zum Ausdruck, wenn *Luhmann* von der „Nichtidentität der Codierungen“ schreibt: Moral lasse sich eben gerade nicht in die dem Rechtssystem immanente Differenzierung zwischen „rechtmäßig“ und „unrechtmäßig“ einordnen, sondern beschreibe gewissermaßen einen „dritten Weg“.<sup>226</sup> Über die Funktionssysteme der Gesellschaft – also auch das Recht – hinweg werde über das Werturteil „gut“ und „böse“ entschieden. Dies habe zur Folge, dass etwas nicht (nur) unrechtmäßig sei, sondern auf alle

---

<sup>222</sup> Morstein Marx, *VerwArch* 54 (1963), S. 326; vgl. auch ders., *VerwArch* 1966, S. 12 ff.

<sup>223</sup> Morstein Marx, *VerwArch* 54 (1963), S. 328.

<sup>224</sup> Diese Zurückhaltung sei gerade deshalb geboten, da „unser Zeitalter [...] ethisch ausgetrocknet“ sei durch die NS-bedingte Konfrontation mit „ethischen Imperativen“. Morstein Marx, *VerwArch* 54 (1963), S. 343 f.

<sup>225</sup> Vgl. ähnlich Trappe, *Ethik der öffentlichen Verwaltung – eine Skizze*, S. 153, 158.

<sup>226</sup> Luhmann, Niklas, *Die Moral der Gesellschaft*, Frankfurt a. M. 2008, S. 184 ff., 188.

gesellschaftlichen Rollen der Person zurückwirke und – konkret ausgedrückt – dann etwa auch steuere, ob mit der entsprechenden Person noch Umgang gepflegt werden könne.<sup>227</sup>

Das Verhältnis von Recht und Moral, wie es die Rechtsphilosophie beschreibt, muss auch deshalb als kompliziert angesehen werden, weil beide Bereiche einen normativen Anspruch haben, also eine Anleitung zu ethisch richtigem Handeln geben wollen.<sup>228</sup> Die prinzipielle Differenzierung zwischen Moral einerseits und Recht andererseits,<sup>229</sup> wirft die Frage nach den Möglichkeiten einer gegenseitigen Einflussnahme auf. Wurde diese wohl am konsequentesten von *Hans Kelsen* als Vertreter der sog. Trennungslehre abgelehnt,<sup>230</sup> so lassen sich inzwischen zumindest Verbindungen, seien sie normativ oder sprachlich-pragmatisch, nicht mehr leugnen.<sup>231</sup> Aus Sicht des Rechtssystems wird betont, dass Gerechtigkeitserwägungen auch im Wege einer Norminterpretation Eingang in die Entscheidungspraxis finden – und damit zugleich die Abbildung gesellschaftlicher Veränderungen ermöglichen.<sup>232</sup> Weiter ist zu beachten, dass das Verwaltungsethos letztlich bereits einen gewissen eigenen Wert verkörpert.<sup>233</sup>

Eine Positionierung moralischer Verpflichtungen *gegen* rechtliche Maßstäbe wurde während der in vielfacher Hinsicht für die Ausgestaltung der Rechtsordnung in Deutschland prägenden Zeit des Frühkonstitutionalismus,<sup>234</sup> überwiegend abgelehnt.<sup>235</sup> *Immanuel Kant* etwa betrachtet in Anlehnung an *Jean-Jacques Rousseau* den Staat – verkürzt ausgedrückt – als einen ideellen Vertrag, den die bzw. der Einzelne aus einer ethischen und notwendigen Vernunft

<sup>227</sup> Luhmann, *Die Moral der Gesellschaft*, S. 188.

<sup>228</sup> Kühl, Kristian, *Recht und Moral*, in: ders./Hübenthal, Christoph/Werner, Micha H. (Hrsg.), *Handbuch Ethik*, 3. Aufl., Stuttgart 2011, S. 486–493, hier S. 486.

<sup>229</sup> Von der Pfordten, Dietmar, *Rechtsethik*, 2. Aufl., München 2011, S. 63; vgl. Luhmann, Niklas, *Rechtssoziologie*, 3. Aufl., Frankfurt a. M. 1987, S. 12.

<sup>230</sup> Vgl. hierzu von der Pfordten, *Rechtsethik*, S. 112 f.

<sup>231</sup> Von der Pfordten, *Rechtsethik*, S. 113 f.

<sup>232</sup> Vgl. Günther, Klaus, *Der Sinn für Angemessenheit*, Frankfurt a. M. 1988, S. 338; Sommermann, in: von Mangoldt/Klein/Starck, *Grundgesetz*, Art. 20 Rn. 269.

<sup>233</sup> Vgl. insoweit auch Merten, in: Stober/Ohrtmann, *Compliance*, Rn. 105 f.

<sup>234</sup> Vgl. zur „Rechtsordnung als Freiheitsordnung“ Kühl, in: *Handbuch Ethik*, S. 486 f.

<sup>235</sup> Siep, Ludwig, *Widerstandsrecht zwischen Vernunftstaat und Rechtsstaat*, in: Schweikard, David P./Mooren, Nadine/ders. (Hrsg.), *Ein Recht auf Widerstand gegen den Staat?*, Tübingen 2018, S. 99–132, hier S. 1 ff.

heraus schließt.<sup>236</sup> Die Unterwerfung unter das Rechtsregime des Staates erfolgt dabei aus der Vorstellung, dass sich der allgemeine Charakter der Vernunft als praktischer Kompetenz des kategorischen Imperativs so verstehen lassen muss, dass die empirische (sinnliche) Existenz einem Rechtsregime zu unterstellen sei. Die Freiheitssicherung – die Gewähr „äußerer Freiheit“<sup>237</sup> – durch Gesetze stellt nach *Kant* den höchsten Staatszweck dar.<sup>238</sup> Die Möglichkeit der Beschränkung der äußeren Freiheit dürfe nur gemäß der prinzipiellen Allgemeingültigkeit des kategorischen Imperativs erfolgen, sodass ein egoistisch motivierter Übergriff, der nicht entsprechen generalisierbar ist, geahndet werden müsse.<sup>239</sup> Dem Staat sind Einzelpersonen damit nicht so deutlich unterworfen, wie dies noch *Thomas Hobbes* annimmt. Zwar erkennt er eine moralische Pflicht zum „Notrecht“ bzw. Widerstand an, doch können aus seiner Sicht „moralische Entscheidungen des Einzelnen die Geltung öffentlicher Gesetze nicht außer Kraft setzen“; dies folge bereits aus der höchstpersönlichen Natur des Gewissens.<sup>240</sup> Unter einer parlamentarischen Verfassung ist Widerstand nach *Kant* somit nicht erlaubt.<sup>241</sup>

Eine Verschiebung ist spätestens im 20. Jahrhundert unter anderem vor dem Hintergrund der NS-Erfahrung zu beobachten. Bei unerträglichem Widerspruch mit der Gerechtigkeit soll das positive Recht nach der Rechtsphilosophie *Gustav Radbruchs* dieser weichen müssen. „In der Regel“ rechtfertige jedoch die „Rechtssicherheit, die das positive Recht gewährt [...] die Geltung auch ungerechten positiven Rechts“.<sup>242</sup> Auch in der politischen Philosophie taucht ein solches Widerstandsrecht auf. *Ronald Dworkin* führt 1978 aus, dass zumindest dann, „wenn das Recht in dem Sinne unsicher ist, dass sich auf beiden Seiten einleuchtende Gründe vorbringen lassen“, Bürgerinnen und Bürger sich nicht

---

<sup>236</sup> M.w.N. vgl. von der Pfordten, *Rechtsethik*, S. 381 ff.

<sup>237</sup> Vgl. Kühl, in: *Handbuch Ethik*, S. 486 f.

<sup>238</sup> Vgl. m.w.N. Sommermann, in: von Mangoldt/Klein/Starck, *Grundgesetz*, Art. 20 Rn. 232.

<sup>239</sup> *Kant*, Immanuel, *Metaphysische Anfangsgründe der Rechtslehre, Metaphysik der Sitten*, Erster Teil, Hamburg 1998, S. 134.

<sup>240</sup> Siep, *Widerstandsrecht zwischen Vernunftstaat und Rechtsstaat*, S. 4.

<sup>241</sup> *Kant*, *Metaphysische Anfangsgründe der Rechtslehre, Metaphysik der Sitten*, Erster Teil, S. 142; vgl. Siep, *Widerstandsrecht zwischen Vernunftstaat und Rechtsstaat*, S. 6.

<sup>242</sup> Radbruch, *Gustav*, *Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht*, in: ders. *Rechtsphilosophie*, hrsg. von Wolf, Erik/Schneider Hans-Peter, 8. Aufl., Stuttgart 1973, S. 339–350 hier S. 345; ders., *Einführung in die Rechtswissenschaft*, 9. Aufl., Stuttgart 1952, S. 43.

„unfair“ verhalten, wenn sie ihrem eigenen Urteil folgen.<sup>243</sup> Damit rückt zugleich die Ambivalenz rechtlicher Bewertungen in den Fokus, der gegenüber moralische Gesichtspunkte nicht zurückstehen dürften.<sup>244</sup> Bestimmte Güter werden hiernach apodiktisch als gegeben gesetzt bzw. als Realität anerkannt und zum leitenden ethischen Prinzip erhoben.

*Dietmar von der Pfordten* geht in seiner sog. „Dreizonentheorie sozialer Gerechtigkeit“ davon aus, dass „soziale Entscheidungen [...] dann und nur dann ethisch gerechtfertigt [seien], wenn sie sich letztlich auf die betroffenen Menschen zurückführen“ ließen. Hiervon ausgehend unterscheidet er eine Individual-, eine Relativ- und eine soziale Zone; wobei in der Individualzone, etwa über sein Lebensrecht, eine Gemeinschaftsentscheidung nur so aussehen dürfte, dass allein das jeweilige Individuum darüber disponieren dürfe, während in der sozialen Zone der Gemeinschaftsbezug eine Entscheidung im Rahmen der Gemeinschaft erfordere, die auf Gleichbehandlung beruhe.<sup>245</sup> In der mittleren Relativzone, die im Gegensatz zu den beiden anderen Zonen „die konkreten Lebensumstände des einzelnen Menschen“ umfasse, herrsche keine absolute Interessengleichheit; vielmehr sei abzuwägen, wobei mit der Grad der Gemeinschaftsbezogenheit positiv mit dem Grad der Beschränkung korreliere.<sup>246</sup> Dies betreffe etwa die Ausübung der Meinungs- oder der Berufsfreiheit.<sup>247</sup>

Hieran anknüpfend kann *von der Pfordten* die „individuelle Verpflichtung gegenüber dem Recht“ definieren:<sup>248</sup> Im „Regelfall“ müsse – mit *Kant* – von einer moralischen Pflicht zur Befolgung von Rechtsnormen ausgegangen werden, wobei zwischen Rechts- und Unrechtsstaaten zu unterscheiden sei. Decke sich im Rechtsstaat die Rechtspflicht unter Würdigung aller Interessen mit einem ethischen Handlungsgebot, sei die Norm zu beachten (und es komme auf eine abstrakte ethische Verpflichtung zur Beachtung des Rechts nicht an). Bei „extrem ungerechten Recht“, das also keiner eigenen ethischen Verpflichtung entspreche, sei dies fraglich. Hier bestehe *prima facie* eine ethische Rechtsbefolgungspflicht,

<sup>243</sup> Dworkin schreibt dies im Zusammenhang mit der Einbeziehung zum Militärdienst. Dworkin, Ronald, *Bürgerrechte ernst genommen*, Frankfurt a. M. 1984, S. 352.

<sup>244</sup> Dworkin, *Bürgerrechte ernst genommen*, S. 354.

<sup>245</sup> Von der Pfordten, *Rechtsethik*, S. 462, 470 ff., 483; vgl. ders., *Angewandte Ethik*, S. 271 ff.

<sup>246</sup> Von der Pfordten, *Rechtsethik*, S. 517 ff.

<sup>247</sup> Von der Pfordten, *Angewandte Ethik*, S. 276.

<sup>248</sup> Von der Pfordten, *Rechtsethik*, S. 548 ff.

die allerdings durch andere ethische Pflichten (etwa dem Verbot, Unschuldige zu töten) überwogen werden könne.<sup>249</sup> In Unrechtsstaaten komme es auf die rechts-ethische Sicht nicht an, da kein Interesse an der Stabilisierung eines unethischen Systems bestehe; hier zähle allein die Individualethik, die regelmäßig gebieten dürfte, die Norm zu ignorieren bzw. den öffentlichen Dienst eines Unrechtsstaates – soweit möglich – zu verlassen.<sup>250</sup>

Bei der Beurteilung einer Pflicht zähle, ob „die Gesellschaft allgemein“ sie als gerecht ansehe. Eine individualethisch abweichende Gewissensentscheidung Einzelner müsse unbeachtlich sein, solange es um individuelle Vorteile gehe.<sup>251</sup> Der Begriff der Gerechtigkeit könne „mit unterschiedlichen Inhalten gefüllt und daher leicht missbraucht werden“; damit einher gehe die Gefahr einer „Überwindung der positiven Rechtsordnung“.<sup>252</sup>

Die kommunitaristische Denkschule um *Michael Sandel* schließlich definiert die Verpflichtungen des Menschen vor allem aus seiner Rolle als Mitglied einer Gemeinschaft. Hiernach sollen sich „Pflichten aus Solidarität“ ergeben, also aus einem einzelfallspezifischen Narrativ, nicht dagegen aus einer bestimmten Ethik.<sup>253</sup> Dem entspreche eine „Politik des moralischen Engagements“.<sup>254</sup> Folgt man diesem Ansatz, so ergibt sich aus dem Gemeinschaftsinteresse heraus die Pflicht, Missstände und Gefahren zu melden. Dieser Gemeinschaftsbezug reflektiert sich darin, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte das Hinweisgeben als „in einer demokratischen Gesellschaft notwendig“ erachtet.<sup>255</sup> Allerdings wäre es nach *Sandel* ebenso gerechtfertigt, aus einer stärkeren Form der Solidarität gegenüber dem Urheber des Missstandes, auf die Meldung zu verzichten. Ohne Frage decken die ethischen Erwägungen keinesfalls ein Verhalten, das unter dem Deckmantel der Anonymität aus persönlichen Motiven oder Machtinteressen ausgeführt wird, um andere Personen zu schädigen.

Insgesamt ergibt sich hiernach kein einheitliches Bild: Die Mehrzahl der Ansätze hält, zumindest solange es sich im Wesentlichen um einen Rechts-

---

<sup>249</sup> Von der Pfordten, *Rechtsethik*, S. 551 f.

<sup>250</sup> Von der Pfordten, *Rechtsethik*, S. 552.

<sup>251</sup> Von der Pfordten, *Rechtsethik*, S. 549.

<sup>252</sup> Sommermann, in: von Mangoldt/Klein/Starck, *Grundgesetz*, Art. 20 Rn. 236.

<sup>253</sup> Sandel, Michael J., *Gerechtigkeit*, Berlin 2013, S. 305, 307, 330.

<sup>254</sup> Sandel, *Gerechtigkeit*, S. 360 f., 366 f.

<sup>255</sup> EGMR, Urteil v. 21.7.2011, in: *NJW* 2011, S. 3501–3506, S. 3505.

staat handelt, die Normbefolgung für ein hohes Gut, weil sie rechtsbefriedend wirke und Erwartungen stabilisiere. Hierzu sollte es gehören, nicht vorschnell individuellen Zweifeln zu folgen. Individualethische Gesichtspunkte müssen nach fast allen Ansichten der Gemeinschaftsbezogenheit des Individuums Rechnung tragen. Ergibt die Analyse von miterlebten Rechtsverstößen, von beobachteten Missständen oder die Kenntnis von Gefahren, dass daraus ein Konflikt zwischen rechtlichen Pflichten und moralischen Geboten folgt, so ist im Einzelfall abzuwägen. Überwiegen die verallgemeinerbaren (nicht unbedingt nur individuellen) ethischen Aspekte, so kann die moralische Verpflichtung dem Recht vorgehen. Im Falle *Snowdens* und *Wenliangs* ließe sich dies wohl annehmen.

## II. Risikoentscheidung

Whistleblower handeln vielfach in Rechtsunsicherheit. Es wird etwa auch für Gerichte im Nachhinein regelmäßig schwer zu beurteilen sein, „wie sich die Situation für den Whistleblower im Moment seiner Entscheidung“ dargestellt hat.<sup>256</sup> Das Risiko liegt bereits auf der normativen Ebene: Für Beamtinnen und Beamte stelle es sich als „problematisch“ dar, zu beurteilen, wann der Fall einer Durchbrechung der Schweigepflicht vorliege, der eine legale Anzeige gestattet.<sup>257</sup> Auch im Arbeitsrecht ist der „wichtige Grund“ i. S. d. § 626 BGB nur schwer – kaum ohne Rückgriff auf die Kasuistik und jedenfalls nicht im Voraus – bestimmbar.<sup>258</sup>

In tatsächlicher Hinsicht tragen Whistleblower das Risiko, ihre Vorwürfe vor der Weitergabe intensiv auf ihren Wahrheitsgehalt prüfen zu müssen.<sup>259</sup> Dies kann sich gerade in technischen Zusammenhängen als schwierig erweisen, zumal es ihnen nicht gestattet ist, „auf eigene Faust“ Ermittlungen anzustrengen.<sup>260</sup> Die heimliche Gewinnung von Informationen und ihre Weitergabe begegnen unweigerlich neben dienstrechtlichen auch datenschutzrechtlichen Einwänden. Bereits das heimliche Aufnehmen eines Gesprächs mit Kolleginnen und Kollegen oder Dienstvorgesetzten verletzt regelmäßig nicht nur Dienstpflichten,<sup>261</sup> sondern ist überdies strafbar.

---

<sup>256</sup> Hans, Whistleblowing durch Beamte, S. 34 f.

<sup>257</sup> Hans, Whistleblowing durch Beamte, S. 100, 121.

<sup>258</sup> Hans, Whistleblowing durch Beamte, S. 47.

<sup>259</sup> LAG Köln, Urteil v. 2.2.2012 – 6 Sa 304/11 –, juris, Rn. 31.

<sup>260</sup> Rottenwallner, VR 2020, S. 197.

<sup>261</sup> BVerwG, Urteil v. 6.7.1987 – 1 D 142/86 –, juris.

Individualethisch von einem Missstand überzeugte Verwaltungsbeschäftigte können auch irren – oder sich „verrennen“.<sup>262</sup> Jemand kann bei Ermittlungen überrascht werden und den zum Eintritt des Schutzes konstitutiven Hinweis unter Umständen nicht mehr abgeben. Aus dem Mitschnitt eines Gesprächs wird dann aus Sicht der betroffenen Organisation schnell eine „illegale Abhörattacke“.<sup>263</sup> Einige Menschen können diesen psychischen Druck, häufig verbunden mit einer Veränderung oder Aufgabe der bisherigen Arbeits- und Lebensbedingungen, nicht aushalten.<sup>264</sup> Vielfach bleibt schließlich offen, ob jemand als „Whistleblower oder Wichtigtuer“, als „Held oder Denunziant“ handelte.<sup>265</sup>

Um diese Unsicherheit zu reduzieren, setzen Organisationen zunehmen darauf, ethische Konflikte im Innern auszutragen. Unternehmen verfügen ebenso wie Verwaltungen über eine „ethische Kultur“ im Sinne „formeller und informeller Bedingungen in der Organisation, die entweder ethisches oder unethisches Verhalten fördern“.<sup>266</sup> So habe die „Wertekultur“ in aller Regel eine Auswirkung auf die Häufigkeit kontraproduktiven Verhaltens im Unternehmen. „Wertekonflikte“ zählen nach den Erkenntnissen der Arbeitspsychologie „wohl zu den anspruchsvollsten Konflikten überhaupt“, denn „ethische Überzeugungen, Glaubensfragen, Werte sind ein tragender Bestandteil der menschlichen Identität“.<sup>267</sup> Aus Sicht der Arbeitspsychologie ermöglicht ein „Ethik-Management“, Widerstände gegenüber Maßnahmen zu kanalisieren, die als unethisch oder

---

<sup>262</sup>Vgl. etwa die Diskussion um den Referenten im Bundesministerium des Innern, der – entgegen der Weisungslage – die Corona-Schutzmaßnahmen gegenüber anderen Behörden kritisiert hatte. BT-Drs. 19/19928.

<sup>263</sup> „VW-Tapes: Der Verdächtige in der Abhöraffäre wurde tot in einem ausgebrannten Auto aufgefunden“ v. 15.8.2020, in: <[www.businessinsider.de](http://www.businessinsider.de)> (25.2.2021).

<sup>264</sup>Vgl. Faust, Thomas, Verwaltung zwischen Transparenz und dienstlicher Diskretion, in: Innovative Verwaltung 2 (2009), S. 22–24, hier S. 23. Ein hochrangiger VW-Mitarbeiter, der interne Gespräche aufgezeichnet haben soll, in denen es um den Konflikt mit einem Zuliefererunternehmen ging, starb offenbar durch Selbstmord, nachdem zuvor sein Wohnhaus abgebrannt war. „VW-Tapes: Der Verdächtige in der Abhöraffäre wurde tot in einem ausgebrannten Auto aufgefunden“ v. 15.8.2020, in: <[www.businessinsider.de](http://www.businessinsider.de)> (25.2.2021).

<sup>265</sup>Bullion, Constanze von, „Whistleblower oder Wichtigtuer“ v. 19.5.2020, in: <[www.sueddeutsche.de](http://www.sueddeutsche.de)> (25.2.2021); Wefing, Heinrich „Held oder Denunziant?“, in: Die Zeit, 26.11.2020, S. 9.

<sup>266</sup>Ethische Grundsätze ermöglichen, moralische Fragen rational handhabbar zu machen. Blickle/Nerdinger, Ethik und kontraproduktive Prozesse in Organisationen, S. 641, 653.

<sup>267</sup>Lippmann, Eric, Konfliktmanagement, in: ders./Pfister, Andreas/Jörg, Urs, Handbuch Angewandte Psychologie für Führungskräfte, 5. Aufl., Berlin 2019, S. 763–808, hier S. 774.

unmoralisch empfunden werden.<sup>268</sup> Statt hierarchischer Konfliktlösung könne im Idealfall der Interessenausgleich gesucht werden.<sup>269</sup> Dieser eher prozedurale Ansatz wird vorgeschlagen, um Lösungen für interne Konflikte und Missstände zu finden, die anderenfalls eskalieren können und Anlass zu externem Whistleblowing geben.<sup>270</sup>

## F. Fazit

Öffentliche Verwaltung sind mächtige Institutionen, die auch ihre Mitglieder prägen. Die Wahrnehmung von Missständen, Rechtsverstößen oder Gefahren kann dazu führen, dass Beschäftigte sich an externe Stellen wenden oder Informationen veröffentlichen, um hierdurch eine Veränderung zu erreichen.

Nach bislang geltendem Dienstrecht befinden sich (auch) öffentlich-rechtlich beschäftigte Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber in einer prekären Situation. Deren groben Rahmen hat die Rechtsprechung zwar über die Jahrzehnte tragfähig ausgestaltet; im Einzelnen hängt die Rechtslage aber stark vom Einzelfall ab und lässt sich kaum generalisieren. Ob die EU-Richtlinie hier Sicherheit bringen kann, hängt von ihrer Umsetzung in deutsches Recht ab.

Eins dürfte allerdings sicher sein: Die Frage, wann ein Hinweis „berechtigt“ ist, kann zwar vielfach, aber nicht immer hinreichend nach Maßgabe allein des Rechtssystems entschieden werden. Dies beweist bereits ein kurzer Blick in die Moralphilosophie: Viele der bekannten Whistleblower handel(te)n nach Maßgabe der in ihrem Land bestehenden Gesetze rechtswidrig und z. T. strafbar., während ihr Handeln aus einer moralischen Perspektive heraus geboten war. Die Abwägung, wann Widerstand – auch gegen die öffentliche Verwaltung – angemessen sein kann, bleibt damit eine Grundsatzfrage der Ethik.

**Prof. Dr. Matthias Bode** ist Professor für Staats- und Europarecht an der HSPV NRW in Dortmund. Zudem war er als Dezernent, Abteilungsleiter und Justitiar im Bereich der Wissenschaftsverwaltung tätig. Zu seinen Forschungsschwerpunkten gehören die Verwaltungssoziologie und das Bildungsverwaltungsrecht.

---

<sup>268</sup> M.w.N. Blickle/Nerdinger, Ethik und kontraproduktive Prozesse in Organisationen, S. 657 f.; ausführlich: Behnke, Ethik in Politik und Verwaltung, S. 91 ff., 236 ff.; vgl. Faust, Organisationskultur und Ethik, S. 242, 261 f.

<sup>269</sup> M.w.N. Lippmann, Konfliktmanagement, S. 785, 793 f.

<sup>270</sup> Hans, Whistleblowing durch Beamte, S. 152 f.; vgl. Rottenwallner, VR 2020, S. 221 f.



# Kritik und Responsivität im Handeln der öffentlichen Verwaltung

Was bedeutet es, Anliegen ernst zu nehmen?

Emanuel John

## Schlüsselwörter

Ermessen · Kritik der Verwaltung · Bürokratischer Virtuose · Banalität des Bösen · Responsivität

Auch nach über 100 Jahren ist Max Webers Theorie bürokratischer Herrschaft noch prägend für die Erwartung, wie die öffentliche Verwaltung Anliegen von Bürgern und anderen Anspruchsberechtigten zu erledigen habe: „Die bürokratische Herrschaft bedeutet sozial im allgemeinen: [...] die Herrschaft der formalistischen *Unpersönlichkeit*: sine ira et studio, ohne Haß und Leidenschaft, daher ohne ‚Liebe‘ und ‚Enthusiasmus‘, unter dem Druck schlichter *Pflicht*-begriffe; ‚ohne Ansehen der Person‘, formal gleich für ‚jedermann‘, d. h. jeden in gleicher faktischer Lage befindlichen Interessenten, waltet der ideale Beamte seines Amtes.“<sup>1</sup> Die Machtausübung in Form bürokratischer Herrschaft durch

<sup>1</sup>Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 5. Aufl., Tübingen 1972, S. 129.

E. John (✉)

Abteilung Duisburg, HSPV NRW – Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW, Duisburg, Deutschland

E-Mail: [emanuel.john@hspv.nrw.de](mailto:emanuel.john@hspv.nrw.de)

den idealen Beamten ist jedoch immer wieder Kritik durch diejenigen, die darauf angewiesen sind, ausgesetzt. Mit Kritik sind hier nicht alltägliche Ärgernisse gemeint, etwa aufgrund vermeintlich langer Warte- und Bearbeitungszeiten, vieler und langer Formulare oder etwa zu zahlender Bearbeitungskosten. Ernstzunehmende Kritik betrifft hingegen den Anspruch an staatliches Handeln, die in den Grundrechten konkretisierten Menschenrechte jedes Einzelnen zu achten und schützen. Für besonders verletzbare Menschen, die etwa aufgrund von Armut auf Sozialleistungen angewiesen sind oder deren Möglichkeiten zur Lebensplanung von der Entscheidung über einen Aufenthaltstitel abhängt, hat die Ausübung bürokratischer Herrschaft unter diesem Anspruch folglich einen besonderen Ernst.

Dieser Ernst zeigt sich auch in zivilgesellschaftlichen Initiativen, wie Selbsthilfvereinen<sup>2</sup> oder verschiedenen Formen Sozialer Arbeit<sup>3</sup>, die Menschen in besonders verletzlichen Lagen in Konflikten mit Behörden unterstützen und Kritik am Handeln der öffentlichen Verwaltung Geltung verschaffen. Dies geschieht etwa, indem Perspektiven von Betroffenen in der gesellschaftlichen Öffentlichkeit thematisiert werden, auf dem Rechtsweg gegen bestimmte Praktiken vorgegangen wird, wie etwa im Falle der Verfassungsklage gegen so genannt Hartz-IV-Sanktionen, oder indem auf politische Entscheidungsprozesse Einfluss genommen wird.

Aus der Innenansicht kommt die Lage einzelner, verletzlicher Individuen, die von der Ausübung bürokratischer Herrschaft abhängig sind, in Webers Theorie jedoch nicht vor. Somit kann nach dem darin formulierten Bild vom idealen Beamten auch die Kritik am Handeln der öffentlichen Verwaltung nicht ausreichend gewürdigt werden. Die vorgebrachte Kritik, etwa durch zivilgesellschaftliche Organisationen, Betroffeneninitiativen oder Soziale Arbeit, die auf die Lage verletzlicher Personen hinweist, verbleibt extern. Dieser Text hat das Ziel, zu zeigen, wie diese extern vorgebrachte Kritik, die auf die Lebenslage besonders verletzlicher Personen hinweist, in den Vollzug bürokratischer Herrschaft hineingeholt werden kann. Es wird gezeigt, dass blinde Flecken für die Ansprüche eines jeden Individuums entstehen, wenn dessen Verletzlichkeit nicht berücksichtigt wird. Diese kann erst berücksichtigt werden, wenn die Ausübung

---

<sup>2</sup>Vgl. <https://tacheles-sozialhilfe.de/startseite/> (Datum des Abrufs 06.12.2021).

<sup>3</sup>Vgl. [https://www.fluechtlingssozialarbeit.de/Positionspapier\\_Soziale\\_Arbeit\\_mit\\_Gefl%C3%BChteten.pdf](https://www.fluechtlingssozialarbeit.de/Positionspapier_Soziale_Arbeit_mit_Gefl%C3%BChteten.pdf), (Datum des Aufrufs 06.12.2021).

bürokratischer Herrschaft von den Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltung mit Responsivität für den Ernst der Anliegen eines jeden Individuums vollzogen wird.

---

## 1 Kritik

### 1.1 Kritik und gesetzeskonformes Handeln

Es ist ein alltägliches Geschehen, dass Menschen, die auf Entscheidungen der öffentlichen Verwaltung angewiesen sind, Kritik an deren Entscheidungen und am Verhalten von deren Mitarbeitenden äußern:

- (i) A beschwert sich nach einem Beratungsgespräch beim Jobcenter, dass er sich, ganz gegen seine Art, lautstark durchsetzen musste, um eine Weiterbildungsmaßnahme finanziert zu bekommen, die seinem Ausbildungsgrad entspricht und ihm eine Vorstellung von seiner Zukunft ermöglicht, mit dem er sich identifizieren könnte.
- (ii) Ein seit drei Jahren verheiratetes Paar, von denen einer der Ehepartner keinen deutschen Pass besitzt, beklagen sich, dass sie bei der Verlängerung des Aufenthaltstitels viele persönliche Fragen gestellt bekommen und die Weise, wie sie ihre Beziehung leben, detailliert erklären und begründen müssen (– beide Tragen auch nach der Eheschließung noch verschiedene Nachnamen, tragen keine Eheringe und sind an verschiedenen Wohnorten gemeldet.)

In beiden geschilderten Fällen sind Personen in ihren Erwartungen an das Handeln der öffentlichen Verwaltung enttäuscht. Ist ihre Enttäuschung berechtigt? Geht man davon aus, dass die Erwartungen an die Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltung darin besteht, geltendes Recht anzuwenden und durchzusetzen, scheint die Kritik in beiden Fällen vermessen oder zumindest nicht über alltägliches Lamentieren hinauszugehen. Unter der Voraussetzung einer Verfassung, die staatliches Handeln, auf Ebene von Legislative, Judikative und Exekutive an Grund- und Menschenrechte bindet, erscheint eher Webers Vorstellung eines idealen Beamten, der Befindlichkeiten ignoriert, als notwendige Voraussetzung dafür, dass diese Erwartung erfüllt werden kann. Dieser kann „ohne Ansehen der Person“, formal gleich für „jedermann“ entscheiden, gerade weil er als „formalistische Unpersönlichkeit“ eigene Neigungen, Wertvorstellungen oder Empfindungen nicht in seine Entscheidung einfließen lässt. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass er das nötige Fachwissen über

gesetzliche Normen und Sachfragen, die in seinem Zuständigkeitsbereich relevant sind, besitzt. Unter dieser Voraussetzung ist die Machtausübung als rational, also in Übereinstimmung mit objektiven Recht zu verstehen, wodurch staatliches Handeln nachvollziehbar und vorhersagbar sein soll.<sup>4</sup>

Man könnte demnach also sagen, dass die Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltung Erwartungen enttäuschen müssen, soll der Anspruch, dass sie in Übereinstimmung mit geltenden Normen und Regeln handeln, erfüllt werden. Dieser Anspruch wird vielfach auch in dem englischen Begriff der „Compliance“ gefasst. Wer als Mitglied einer Organisation *compliant* handelt, hält sich an die bestehenden Normen und Regeln, gibt persönlichen Interessen und Wertvorstellungen eben nicht den Vorzug, sofern diese jenen widersprechen. Wer *compliant* handelt, wird folglich nicht korrupt oder nachlässig seine Tätigkeit vollziehen.

Vor dem Hintergrund dieses Bildes vom Verwaltungshandeln könnten man nun zu der Auffassung kommen, dass Kritik an Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung wie in den oben genannten Fällen (i) und (ii) sich dadurch erübrigt, dass diese sachlich und fachlich in Übereinstimmung mit rechtlichen Normen Entscheidungen über Einzelfälle treffen. Würden sie zu starke Reaktionen zu solcher Kritik zeigen, könnte dies sogar den Erwartungen und Ansprüchen an deren Handeln zuwiderlaufen. Denn dann würden etwa deren persönlich gefärbten Wertvorstellungen oder Empfindungen gegenüber Fachwissen und *compliance* betont. Natürlich kann es dazu kommen, dass jemand nicht *compliant* handelt. Aber auch dafür gibt es festgelegte Verfahren: Das Gegenüber wird über seine Rechte belehrt und kann bei Nachweisen von Fehlern den Rechtsweg einschlagen. Auf anderer Ebene könnten Disziplinarmaßnahmen auf Grundlage des öffentlichen Dienstrechts ergriffen werden.

## 1.2 Der Ernst von Kritik

Das Bild vom „idealen Beamten“, als demjenigen, der *compliant* handelt und das notwendige Fachwissen für gute Entscheidungen trifft, scheint Kritik zu neutralisieren, indem es die Gesetzeskonformität und allgemeine, begründete Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns garantiert. Doch der Inhalt der

---

<sup>4</sup>Vgl. hierzu Max Weber Verknüpfung von rationaler Herrschaft und Fachwissen: „Die bürokratische Verwaltung bedeutet: Herrschaft kraft Wissen: dies ist ihr spezifisch rationaler Grundcharakter.“ (Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft* (wie Anm. 1), S. 129.)

Kritik wird damit nur unvollständig begriffen. Dies kann dadurch erläutert werden wenn die Perspektive der Betroffenen in (i) und (ii) genauer betrachtet wird:

- (i) As Beschwerde betrifft die Tatsache, dass die Entscheidung über mögliche Weiterbildungsmaßnahmen in seiner Lebenssituation entscheidenden Einfluss auf seine weitere Lebensplanung haben wird.
- (ii) Die Klage des Paares betrifft die Tatsache, dass ihre Lebensweise als untypisch und in Bezug auf den Aufenthaltsstatus als verdächtig betrachtet wird, insofern es sich um Scheinehe handeln könnte. Die Weise, wie ihre Lebensweise betrachtet wird, wird für sie selbst Problem in Bezug auf eine Entscheidung über deren Aufenthaltstitel wahrgenommen, was drastische Auswirkungen auf ihre Lebenssituation haben könnte.

Das Problem liegt in beiden Fällen nicht darin, dass es an Einzelfallbezug der Entscheidungen mangelt. Beispielsweise bei der Entscheidung über die Verlängerung eines Aufenthaltstitels liegt ein Ermessenstatbestand, wenn es einzuschätzen gilt, ob persönliche, wirtschaftliche oder sonstige Bindungen während des bisherigen Aufenthaltes zum Bundesgebiet entstanden sind (vgl. § 8 (3) AufenthG)<sup>5</sup>. Dass ein Ermessenstatbestand vorliegt trägt der Tatsache Rechnung, dass es nicht ein vorgezeichnetes Urteilsschema für alle Fälle und Situationen geben kann, sondern fallbezogen zu entscheiden ist, ob eine Bindung zum Bundesgebiet entstanden ist. Sind sie wirtschaftlicher Natur können diese verschiedenste Formen annehmen. Im Falle einer persönlichen Beziehung wäre etwa Elternschaft oder Heirat ein konkreter Anhaltspunkt. In Bezug auf letzter werden jedoch auch Anhaltspunkte für Scheinehen unter Betracht gezogen, wozu etwa zählen kann, dass die Ehepartner nicht an einem Wohnort leben oder sonstige nicht vorhersagbare Auffälligkeiten.

Doch aus dem Einzelfallbezug, etwa bei Ermessenstatbeständen, folgt nicht zwangsläufig, dass die Anliegen und Perspektive Anspruchsberechtigten auch ernst genommen wird. Ein Aspekt des Einzelfallbezugs wird durch die Ausübung technischer und sachlicher Expertise zur korrekten Einschätzung eines Sachverhalts, in diesem Fall also Anhaltspunkte für persönliche Bindungen klar

---

<sup>5</sup>Vgl. Wolfgang Molitor, 8.1.2 [https://www.migrationsrecht.net/component/com\\_joomla/Itemid,232/id,224/layout,vwv/view.comment/](https://www.migrationsrecht.net/component/com_joomla/Itemid,232/id,224/layout,vwv/view.comment/) (Datum des Aufrufs 06.12.2021).

zu erkennen und zu benennen, erfüllt.<sup>6</sup> Mit einer solchen Einschätzung durch Expertinnen oder Experten ist der Punkt der Kritik in (i) und (ii) jedoch nicht berührt, es ist eben nur eine bestimmte Form des Einzelfallbezugs. Die Kritik in (i) und (ii) besagt hingegen ja gerade, dass Anliegen nur unvollständig erfasst werden, wenn sie lediglich als Sachverhalt mit bestimmten Eigenschaften, die für rechtlich normierte Entscheidungen relevant sind, betrachtet werden. Das heißt, es wird kritisiert, dass etwas Wichtiges nicht gesehen wurde oder ein Vorurteil auf die eigene Lebenssituation projiziert wurde, also eine Verzerrung stattfand.

Es besteht also auch bei einer rationalen, von einer Expertin oder eines Experten gefällten Einzelfallentscheidung im Vollzug bürokratischer Herrschaft ein blinder Fleck für etwas, was den davon Betroffenen in ihrer Lebenslage wichtig ist bzw. sich auf diese auswirken kann. Die Kritik, die in der Beschwerde des Arbeitssuchenden in (i) und in der Klage des Paares in (ii) geäußert wird, besagt demnach, dass bedeutsame Aspekte ihrer Lebenslage, durch die Mitarbeiterin oder den Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung nicht oder bloß verzerrt wahrgenommen werden, obwohl deren Entscheidungen darauf direkten Einfluss haben. Sie werden folglich nicht ernsthaft berücksichtigt, sondern lediglich so behandelt, dass für sie kein formalrechtlicher Grund für Beschwerden besteht. Extern wird diese Kritik von zivilgesellschaftlichen Gruppen, Selbsthilfeorganisationen oder Sozialer Arbeit extern artikuliert.<sup>7</sup> Als Beispiel einer solchen Kritik sei hier auf die Debatte zu „Racial Profiling“ und Diskriminierung durch die Polizei, aber eben auch in anderen Behörden, verwiesen. Die Kritik an solchen Praktiken betrifft ja häufig das Problem, dass diese als diskriminierend erfahren werden, einzelnen Polizistinnen und Polizisten nach dem Polizeigesetz aber ebenso Rechtfertigungen möglich scheinen.<sup>8</sup> Von außen angebrachter Kritik kann also erwidert werden, dass diese die rechtliche Rechtfertigung von Verwaltungshandeln nicht berühren würde; so wird die von außen angebrachte Kritik nochmals externalisiert in dem Sinne, dass sie als irrelevant marginalisiert wird. Gegen diese Art der Marginalisierung werden im Folgenden Gründe dafür angebracht,

---

<sup>6</sup>Vgl. hierzu Bernado Zacka, *When the State Meets the Street. Public Service and Moral Agency*, Cambridge Mass./London 2017, S. 41.

<sup>7</sup>Vgl. Tino Plüncke/Claudia S. Wilopo, Die Kontrolle der »Anderen« Intersektionalität rassistischer Polizeipraktiken, in: Mohamed Wa Baile et al. (Hrsg.), *Racial Profiling. Struktureller Rassismus und antirassistischer Widerstand*, Bielefeld 2019, S. 139–154.

<sup>8</sup>Vgl. hierzu Ulrike Bender, Die Definition von Racial Profiling und die Diskussion in Deutschland, in: Dieter Kugelmann (Hrsg.), *Polizei und Menschenrechte*, Bundeszentrale für politische Bildung 2019, S. 358–365.

die geäußerte Kritik eine Erwartung an das Handeln der Mitarbeitende der öffentlichen Verwaltung betrifft, die berechtigt ist. Das heißt, sie sollten Kritik nicht als etwas abtun, was sie nicht angeht. Was es verlangt, die Kritik in das eigene Handeln aufzunehmen, wird verständlich, indem gezeigt wird, was es bedeutet, dem Gegenüber mit Responsivität<sup>9</sup> für die verletzte Lebenslage und dem Ernst des Anliegens von Individuen entgegenzutreten.<sup>10</sup> Notwendigkeit, Inhalt und Form solcher Responsivität wird im Folgenden diskutiert.

---

## **2 Mangelhafte bürokratische Charaktere**

### **2.1 Bürokratie und Charakter**

Folgende These soll im weiteren Verlauf erläutert werden: Die öffentliche Verwaltung kann ihren Ansprüchen und den damit korrespondierenden Erwartungen nur gerecht werden, wenn deren Mitarbeitende ihrem Gegenüber mit Responsivität gegenüberstehen. Ein Weg zur Darlegung dieser These könnte nun darin liegen, eine allgemeine Auffassung von Responsivität auf das Verwaltungshandeln anzuwenden.<sup>11</sup> Doch damit wäre noch nicht begründet, dass diese auch für die Praxis der öffentlichen Verwaltung auch nötig ist. Aus diesem Grund wird hier anders vorgegangen: Es wird bei Untersuchungen, die bürokratische Arbeit in der öffentlichen Verwaltung problematisieren, angesetzt. Ausgehend von einer Reflexion dieser Problematisierungen soll dann herausgestellt werden, was es für Mitarbeitende der öffentlichen Verwaltung konkret heißt, Individuen mit Responsivität entgegenzutreten.

---

<sup>9</sup>Dieser Begriff ist in der Psychoanalyse und der Pädagogik gebräuchlich, um Beziehungen zu Klienten oder zwischen Eltern und Kind zu charakterisieren. Hier wird er in einem eigenen Sinn innerhalb der Arbeit der öffentlichen Verwaltung erst entwickelt. Jedoch besteht eine Übereinstimmung darin, dass damit ebenso Beziehungen zwischen Individuen thematisiert werden.

<sup>10</sup>Dies entspräche dem, was in der englischsprachigen Literatur „moral description“ im Unterschied zur „technical description“ genannt wird. (Vgl. Zacka, State (wie Anm. 6), S. 41.)

<sup>11</sup>Hierzu würden sich etwa s. g. Mitleidsethiken oder Philosophie der Emotionen anbieten. Vgl. etwa Corine Pelluchon, Ethik der Wertschätzung. Tugenden für eine ungewisse Welt, Übers. aus dem Franz. Jatho, H., Darmstadt 2019.

Eine Untersuchung deformierter und mangelhafter bürokratischer Charaktere liefert der Soziologe Robert K. Merton. An Webers Bürokratiemodell beobachtet er die Gefahr, dass dieses bei den Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltung die Herausbildung einer Charakterstruktur befördert, die dazu führt, dass sie dem Anspruch, jedem Individuum zur Erfüllung seiner Rechtsansprüche zu verhelfen, nicht entsprechen können. Wer diese Charakterstruktur herausgebildet hat, wird als der „Bürokratische Virtuose“ beschrieben, der niemals eine Regel vergesse und deshalb nicht mehr in der Lage sei, seinen Klientinnen und Klienten zu helfen.<sup>12</sup> Der Bürokratische Virtuose verschiebt die Ziele der eigenen Tätigkeit, insofern er die Einhaltung von Regeln über die Ansprüche, Interesse und Bedürfnisse von Individuen stellt. Für ihn kann die Kritik von jenen, deren Lebenslage nicht hinsichtlich ihrer Verletzlichkeit wahrgenommen oder verzerrt betrachtet wird, keine Relevanz erlangen.

Das Problem des Bürokratischen Virtuosen lenkt die Aufmerksamkeit auf den Charakter und die Haltung der einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung. Denn die Problematik, dass durch die Formation eines bestimmten Charakertyps der Blick auf den Einzelfall unterlaufen werden kann, betrifft nun nur diejenigen Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltung, die sich auch tatsächlich so formen lassen. Es stellt sich somit die Frage, auf welche anderen Weisen, diese Charakter und Haltung ausbilden können. Einen Ansatz hierfür liefert das Forschungsfeld der Street-Level Bureaucracy. In diesem werden Haltungen und Vorgehensweisen von Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltungen, die im direkten Kontakt mit Bürgerinnen und Bürgern oder Klientinnen und Klienten stehen, untersucht.<sup>13</sup> Im Gegensatz zu Entscheidungs- und Verantwortungsträgern auf höheren Organisationsebenen, bei denen dieses nicht der Fall ist, sind diese besonderen disponent, in Konfliktsituationen zu geraten. Denn sie stehen in Konflikt, einerseits bürokratische Verfahren einhalten, andererseits verschiedenen Individuen, die verschiedene Verhalten zu Tage legen und in verschiedenen komplexen Lebenslagen stehen, helfen zu müssen.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup>If the bureaucracy is to operate successfully, it must attain a high degree of reliability of behavior, an unusual degree of conformity with prescribed patterns of action. (Robert K. Merton, *Bureaucratic Structure and Personality*, in: *Social Forces* 18/4 (1940), S. 560–568, hier S. 563.)

<sup>13</sup>Der Begriff geht zurück auf das zuerst 1980 veröffentlichte Buch Michael Lipsky, *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York 2010.

<sup>14</sup>Vgl. hierzu *ibidem.*, Chapter 6: *Advocacy and Alienation in Street-Level Work*.

Street-Level Bureaucracy zeichnet sich durch verschiedenen Formen der Responsivität aus, die Mitarbeitende der öffentlichen Verwaltung für ihr Vorgehen in ihrer beruflichen Rolle herausbilden, je nachdem ob sie es mit besonders kooperativen, schwierigen oder etwa fordernden Klientinnen und Klienten zu tun haben.<sup>15</sup> Hierbei sind zwei Punkte zu bedenken: Erstens prägen auch organisatorische Vorgaben die Formen von Responsivität gegenüber verschiedenen Individuen. Hierbei wäre etwa an Vorgaben, wie die Anzahl an Fällen, die eine Sachbearbeiterin zu betreuen hat, zu denken. Entsprechend dieser Vorgaben können besondere Konflikte, also etwa zum Anspruch jeden Fall einer ernsthaften Betrachtung zu unterziehen, oder Vorgehensweisen, die erlauben Fälle möglichst schnell anzufertigen, zu Tage treten. Zweitens können Formen von Responsivität mit verschiedenen bereits bestehenden Einstellungen zur Arbeit verbunden sein. Die Mühe, mit der ein Anliegen bearbeitet wird, kann etwa davon abhängen, ob eine erfolgsversprechende Lösung in Aussicht ist<sup>16</sup> oder ob sie sich in etablierte Vorgehensweisen in einer Behörde einpassen lassen. Ebenso kann fürsorgliches Verhalten und übermäßige Mühe, dazu führen kann, dass einzelnen Anliegen unverhältnismäßig große zeitliche Ressourcen zugewendet werden.<sup>17</sup>

Diese beiden Punkte zeigen, dass es es eine weite Spannbreite zwischen dem Verhalten Bürokratischen Virtuosen, dessen Charakter deformiert ist, insofern er die Einhaltung von Regeln überbetont, und verschiedenen Formen der Responsivität, womit dem Gegenüber jenseits aller Regeln entgegengetreten wird, geben kann. Letztere sind durch eine Vielzahl von Faktoren geprägt, wie eben dem organisatorischen Kontext, Berufserfahrung, Überzeugung, Arbeitsverständnis, Vorgaben, Arbeitsaufwand, Personalstand usw. Vor diesem Hintergrund wird nächsten Schritt wird überprüft, wo in dieser Spannweite, *ethische* Responsivität verortet werden kann, durch die jedes Individuum in seinen Anliegen ernsthaft berücksichtigt wird.

## 2.2 Mangel an ernsthafter Berücksichtigung

Eine inhaltliche Bestimmung der Responsivität für die Verletzlichkeit des Gegenübers, verlangt eine Zuspitzung des Problems, auf das Erscheinungen, wie der Bürokratische Virtuose, hinweisen. Dazu will ich eine weitere Untersuchung

---

<sup>15</sup>Vgl. Zacka, State (wie Anm. 6), S. 111 ff.

<sup>16</sup>Vgl. Lipsky, Street-Level (wie Anm. 13), S. 107–111; Zacka, State (wie Anm. 6), Kap. 2.

<sup>17</sup>Vgl., Zacka, State (wie Anm. 6), 48 ff., 111 ff.

einer Art von Untersuchung bürokratischer Charaktere heranziehen, die sich in Hannah Arendt berühmten Analyse von Adolf Eichmann als „Banalität des Bösen“<sup>18</sup> in ihrem Bericht vom Prozess gegen ihn in Jerusalem finden lässt. Darin beschreibt sie, dass ein vermeintlich einfacher Bürokrat, ohne tiefe ideologische Überzeugung, durch sein Handeln unfassbar Böses und Grausames bewirken kann; und zwar in Eichmanns Fall die Organisation des Massenmordes an den europäischen Juden in der Shoa. Diese Verbrechen auf bürokratische Strukturen einer „verwalteten Welt“, die keine Pluralität zulässt, zurückzuführen ist ein verbreiteter Ansatz in den Analysen der Verbrechen der totalitären Regime des 20ten Jahrhunderts.<sup>19</sup> Jedoch sind diese Ansätze für uns hier nicht hilfreich, da sie von umfassenden gesellschaftlichen und geschichtsphilosophischen Zusammenhängen ausgehen. Dies ist bei Arendts Banalität des Bösen anders, da sie beim Charakter und der moralischen Haltung des Einzelnen, hier Eichmanns, ansetzt.<sup>20</sup> Dabei kommt sich nicht einfach zu dem Ergebnis, ihm fehle es an Charakter und Haltung. Sie beobachtet hingegen eine Formierung und Ausrichtung von dessen Charakter und Haltung, der jegliches Bewusstsein dafür fehlt, dass das eigene Tun innerhalb seines Aufgabenfeldes andere verletzen oder eine Verfehlung von grundlegenden moralischen Prinzipien, wie dem Tötungsverbot, darstellen könnte.<sup>21</sup>

Nun könnte der Einwand geäußert werden, dass Arendts Analyse sich auf den Kontext des extremen Beispiels der Shoa bezieht und ein Bezug zur Bürokratie der öffentlichen Verwaltung im heutigen Deutschland überzogen erscheint. Doch diesem Einwand lässt sich entgegenbringen, dass die Verfassung und das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere die Unantastbarkeit der Würde des Menschen in Art. 1 Abs. 1 GG, in Reaktion auf die extremen Formen von Ausgrenzung und Menschenvernichtung der Zeit des Nationalsozialismus zu

---

<sup>18</sup>Vgl. Hannah Arendt, *Eichmann in Jerusalem. Ein Bericht von der Banalität des Bösen*, 11. Aufl., München 2015, S. 56.

<sup>19</sup>Einschlägig sind hierzu vor allem Zygmund Baumann, *Modernity and the Holocaust*, Cambridge 1989.

<sup>20</sup>Peter Trawny, *Das radikal Böse und die bürokratische Herrschaft*, in: ders.: *Denkbarer Holocaust. Die politische Ethik Hannah Arendts*, Würzburg 2005, S. 29–39.

<sup>21</sup>Vgl. Arendts lakonische Charakterisierung in der Einleitung: „Er hat sich nur, um in der Alltagssprache zu bleiben, niemals vorgestellt, was er eigentlich anstellte.“ Arendt, *Eichmann* (wie Anm. 18), S. 56, sowie weiter Kapitel VIII, S. 231 ff. Dass historische Studien ergeben, dass Arendts Analyse von Eichmann historischen Überlieferungen über ihn nicht standhält, ist für den darin formulierten Gedanken unerheblich. (Vgl. Bettina Stangneth, *Eichmann vor Jerusalem. Das unbehelligte Leben eines Massenmörders*, Hamburg 2011.)

verstehen sind.<sup>22</sup> Insofern ist der Bezug auf die Zeit des Nationalsozialismus im Verständnis des Rechtsstaates in Deutschland ohnehin enthalten.<sup>23</sup> Es ist jedoch darüber hinaus zu bedenken, dass auf Prinzipientreue und Hierarchieverhältnisse ausgerichtete Charaktere und Haltungen auch im Rahmen von Verwaltungshandeln innerhalb der im heutigen Deutschland geltenden rechtsstaatlichen Verfassung problematisch werden können. Die Auswirkungen werden vielleicht weniger drastisch sein, da der Rechtsstaat dem staatlichen Handeln Grenzen setzt, wie sie etwa in der Belehrungspflicht über Rechte und Einspruchsmöglichkeiten an Anspruchsberechtigte, der Remonstration mit Bezug auf GG Art. 1, Abs. 1 durch Angehörige der öffentlichen Verwaltung und im Extremfall in dem in Art. 20 Abs. 4 GG niedergeschriebenen Recht auf Widerstand, zum Ausdruck kommen. Doch der Punkt, den Arendt anhand ihrer Beobachtung von Eichmann macht, betrifft eben nicht allein den formalen rechtsstaatlichen Rahmen, sondern die Weise, *wie* der Einzelne darin handelt. Denn mangelt es wie bei Eichmann an ernsthafter Berücksichtigung der Verletzlichkeit eines jeden Individuums, wird jemand, dessen Lebenslage nicht ernsthaft berücksichtigt wird, in seiner Erwartung, vom Staat als Subjekt adressiert zu werden, enttäuscht. Die Enttäuschung solch einer Erwartung mag weniger drastische Auswirkungen haben als bei Eichmanns. Dennoch ist sie ernst zu nehmen.

Dies kann durch Erläuterungen zur Bedeutung dieser Enttäuschung deutlich gemacht werden. Es handelt sich hier nicht, wie bereits oben (Abschn. 1) gezeigt, um eine Enttäuschung, die jemand etwa aufgrund von unhöflichem Verhalten, langer Wartezeiten oder dem Eindruck mangelnder Kompetenz erfährt. Vielmehr betrifft die Enttäuschung ernsthafte Anliegen, die eine Person in einer besonders verletzlichen Lebenslage haben können. Wenn von einer Enttäuschung die Rede ist handelt es sich also nicht um eine Relativierung der Banalität des Bösen, sondern um Widersprüche zum Anspruch an die Arbeit von Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltung, jedes Individuum als Subjekt von Rechten zu achten und zu schützen. Vor diesem Hintergrund, kann zumindest eine negative Bestimmung der von Mitarbeitenden geforderten Responsivität gegeben werden: Diese muss so weit ausgebildet sein, dass der Ernst des Anliegens eines Individuums in verletzlicher Lebenslage *nicht* aus dem Blick gerät. So lange darauf ein

---

<sup>22</sup>Vgl. hierzu: Hans Jörg Sandkühler, Menschenwürde und Menschenrechte. Über die Verletzbarkeit und den Schutz der Menschen, München/Freiburg im Brsg. 2013, S. 145 ff.; vgl. auch Bryan Turner, Vulnerability and Human Rights, Philidelphia 2006.

<sup>23</sup>Vgl. Ernst-Wolfgang Böckenförde, Recht, Staat, Freiheit. Erweiterte Auflage, Frankfurt am Main 2006, S. 158 ff.

Blick liegt, kann es zwar zu solchen Widersprüchen kommen, es kann aber mit ihnen umgegangen werden, etwa in Form einer Fehlerkultur, die in einer Entschuldigung<sup>24</sup>, oder aber auch in der Arbeit von Ombudsstellen, zum Ausdruck kommen kann.

---

## **3 Responsivität jenseits rechtlichen Aushandelns**

### **3.1 Kritik der Rechte**

Das Bewusstsein für den Ernst der Aufgabe die Anliegen eines jeden Einzelnen als verletzlichen Wesen ist grundsätzlich verschieden von der „formalistischen Unpersönlichkeit“, von der Weber spricht. Das heißt nun aber nicht, dass rechtskonformes Handeln abgewertet wird. Es gilt hingegen den Blick darauf zu weiten. Zugleich darf auch nicht vergessen werden, dass die Arbeit in der öffentlichen Verwaltung in der Durchsetzung und Erfüllung von Rechtsansprüchen besteht. Es bedarf also noch einer Reflexion darauf, wie Responsivität auf die Verletzlichkeit des Gegenübers damit vereinbar sind, dass es als Person, die Subjekt von Rechten ist, adressiert wird.

Dies kann an einer Rechtskritik verdeutlicht werden, die sich aus verschiedenen Traditionssträngen speist, wovon der von Karl Marx ausgehende einen der einflussreichsten darstellt. Dieser formuliert die These, dass die Menschenrechte der bürgerlichen Verfassung lediglich die Interessen einer kleinen Gruppe von Menschen widerspiegeln, und zwar der besitzenden Klasse, der Bourgeoisie. Entgegen ihres universalistischen Anspruchs beziehen sich Grund- und Menschenrechte also nur einen Teilbereich menschlicher Existenz, in dem der Mensch als Bürger, der über Eigentum verfügt, definiert ist. Das Gesetz ist nicht „des Menschen wegen da“, sondern „der Mensch [ist] das gesetzliche Dasein.“<sup>25</sup> Dies kann etwa so gedeutet werden, dass die Durchsetzung von Recht bestimmten Machtinteressen dient, und eben nicht dem Schutz jedes einzelnen als Menschen. Marxs Kritik der Rechte betrifft die Analyse eines Gesellschaftssystems, das er bürgerliche Gesellschaft nannte, als Ganzes. Sie hilft beim Verständnis der kritischen Responsivität von Mitarbeitenden also nicht weiter, insofern sie deren Handlungsebene nicht betrifft, sondern auf einen

---

<sup>24</sup> So bspw. in Art. 12 des Europäischen Kodex für gute Verwaltungspraxis formuliert.

<sup>25</sup> Dies ist der Punkt von Karl Marx, Kritik der Hegelschen Rechtsphilosophie, MEW Band 1, Berlin 1976, 201–333, hier 231.

fundamentalen Wandel, also eine Revolution abzielt. Indem Marxs Kritik aber zeigt, dass es problematisch ist, wenn beim Bezug auf Grund- und Menschenrechte, entgegen deren universalistischen Anspruchs, nur der Teilbereich menschlicher Existenz berücksichtigt wird, der im Rahmen des geltenden Rechts Gegenstand einer Beschwerde oder Klage werden kann, andere, die durch das geltende Recht (noch) nicht repräsentiert sind, jedoch unberücksichtigt oder ausgeschlossen werden, geht daraus eine Aufgabe hervor: Wie kann ohne vorhergegangene Revolution der ganze Mensch im Handeln der öffentlichen Verwaltung berücksichtigt werden?

Die Grundstruktur dieser Kritik<sup>26</sup> lässt sich ausgehend einer Reflexion von Simone Weil herausarbeiten, die sie bezüglich der Neugestaltung der Französischen Republik nach dem Ende der deutschen Besatzung im zweiten Weltkrieg anstellte. In der Unterscheidung von Person und Impersonalen<sup>27</sup> führt diese Reflexion an die Beantwortung der eben formulierten Frage heran. Unter dem Begriff der Person werden Individuen als Träger von Rechten begriffen, die ihnen in einer Rechtsordnung zugeschrieben werden. Sie treten mit Ansprüchen auf, die mit der Erwartung verbunden sind, bedient zu werden. Darin kommt der Geist des Aushandelns zum Ausdruck.<sup>28</sup> Wer enttäuscht wird, weil einem Anspruch nicht entsprochen wird, würde somit folgende Frage stellen: „Warum hat jemand anderes mehr als ich?“<sup>29</sup> Dies könnte übersetzt werden in Kritik, daran, dass andere bessere Maßnahmen finanziert bekommen als man selbst oder dass es fragwürdig ist, dass Menschen allein aufgrund eines nicht-EU-Passes größere Umstände auf sich nehmen müssen. Doch in dieser Betrachtung wird die Frage nach der Gerechtigkeit nicht erschöpfend erfasst, sondern reduziert sich auf den Menschen, der das „gesetzliche Dasein“ ist. Sie in diesem Rahmen in einen Aushandlungsprozess zu begeben, wäre also nur eine weitere verengte Variante von Responsivität die dem Kern der Kritik verletzlicher Individuen nicht gerecht

---

<sup>26</sup>Daniel Loick, Subjektive Rechte und subjektive Bedürfnisse Menschlichkeit und Recht bei Marx, Weil und Esposito, in: RphZ 1 (2017), S. 44–53.

<sup>27</sup> Simone Weil, Human Personality, in: Weil, An Anthology, New York 1986, 49 ff. Vgl. zur Abgrenzung von anderen Auffassungen von Rechten auch: Steve Burns, Justice and Impersonality. Simone Weil on Rights and Obligations, in: Laval théologique et philosophique 49/3 (1993), S. 477–486.

<sup>28</sup>Weil, Human (wie Anm. 27), S. 60.

<sup>29</sup>Ibidem, S. 74.

wird. Denn es findet eine Verengung auf bestimmte Aspekte des Lebens statt, und zwar die Befriedigung von Interessen und das Aushandeln, im Rahmen von Einspruchs- und Klagemöglichkeiten im Rahmen geltenden Rechts.

### 3.2 Rechte und Verletzlichkeit

Gerechtigkeit ist nach Weil nicht auf die Person, die als Trägerin von Rechten Ansprüche im Rahmen bestehender Einspruchs- und Klagemöglichkeiten aushandeln und durchsetzen will, zu reduzieren. Das Impersonale stellt den Gegenbegriff dazu dar, worin reflektiert wird, was den ganzen Menschen als verletzliches Wesen ausmacht. Dieses kommt zum Vorschein in der Frage „Warum werde ich verletzt?“. Diese Frage deutet auf eine unendliche Vielfalt des Lebens hin, die niemals vollständig auf die durch geltendes Recht vorgegebenen Mittel und Möglichkeiten zur Durchsetzung von Ansprüchen wiedergegeben werden kann.<sup>30</sup> Denn die Verletzbarkeit eines jeden Einzelnen betrifft ihn als ganzen Menschen und hängt von den verschiedensten, nicht abschließend zu definierenden Aspekten ab, die dessen Lebenslage prägen können, wie Alter, Herkunft, ökonomischer Status, sozialer Status, Geschlecht, sexuelle Orientierung usw.<sup>31</sup> Diese Frage ernstzunehmen, wäre die allgemeine Charakterisierung von Responsivität im Vollzug von rechtlich normierten Verwaltungshandeln.

Vor dem Hintergrund des in den vorherigen Abschnitten Diskutierten sind jedoch weitere Aspekte dieser Charakterisierung zu erläutern:

1. Mit Blick auf den Bürokratischen Virtuosen ist zu folgern, dass jemanden als Subjekt von Rechten zu adressieren mehr verlangt, als diese ihm bloß formal zuzuschreiben und im Rahmen einer Rechtsbelehrung über Widerspruchs- und Klagemöglichkeiten zu informieren. Diese sind zwar wichtig dafür, fehler-

---

<sup>30</sup>In der Entwicklung des Rechts werden immer neue Lebensrealitäten berücksichtigt, wie sich am Beispiel der s. g. „Ehe für Alle“ zeigt. Dennoch bleibt die Sprache des Rechts vor der Lebensrealität verschiedener Individuen immer unvollständig, womit umzugehen ist.

<sup>31</sup>Im Antidiskriminierungsrecht gibt es Versuche dieser Vielfalt gerecht zu werden, etwa indem die Feststellung von Diskriminierungstatbeständen an bestimmte Verfahren geknüpft wird, um intersektionale Diskriminierung festzustellen. Vgl. hierzu Kimberle Crenshaw, *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex. Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics*, in: *University of Chicago Legal Forum*, 1 (1989), S. 139–167. Doris Liebscher, *Gleiche Rechte für marginalisierte Subjektpositionen? Probleme subjektiver Rechte im deutschen Antidiskriminierungsrecht*, in: *RphZ* 2 (2017), S. 117–135.

- hafte Entscheidungen auf verschiedenen Ebenen, bis hin zu gerichtlichen Entscheidungen anzufechten. Doch Responsivität im Verwaltungshandeln bedeutet darüber hinaus, das Individuum in seiner Verletzlichkeit zu berücksichtigen und zu versuchen zu verstehen<sup>32</sup>, also auch Aspekte von dessen Lebenslage und Situation, die in einem Widerspruch oder einer Klage nicht geltend gemacht werden könnten, dennoch ernstzunehmen sind.<sup>33</sup>
2. Mit Blick auf die Banalität des Böse ist hervorzuheben, dass die Durchsetzung Gesetzen und damit verbundene Achtung und Schutz von Rechten sich nicht auf Regelbefolgung reduzieren darf. Vielmehr ist daran zu erinnern, dass eine Beziehung zu einem Individuum besteht, für das Verwaltungshandeln eine Wirkung hat, die je nach Lebenslage existentiell sein kann, wie etwa im Falle eines Aufenthaltsbescheids.<sup>34</sup> Responsivität im Verwaltungshandeln bedeutet folglich in Beziehungen zu Individuen zu handeln und die Wirkungen des eigenen Handelns auf diese zu bedenken.
  3. Als Folgerung aus den vorherigen Punkten ist festzuhalten, dass Responsivität auch immer darin besteht, die mögliche Kritik des Gegenübers an eigenen Entscheidungen und Handeln zu bedenken.

Auf Ebene von Gesetzgebung und Rechtsprechung werden hieraus Folgerungen für kommunikative Prozesse im demokratischen Rechtsstaat abgeleitet. Diese sollen inklusiv gestaltet sein, sodass auch nicht privilegierte Mitglieder der Gesellschaft berücksichtigt werden, deren Stimme häufig weniger ernst genommen wird oder die nicht die Mittel besitzen, um sich erfolgreich vor Gericht durchzusetzen oder in politische Prozesse einzubringen.<sup>35</sup> Eine Möglichkeit hierzu wird etwa von Selbsthilfvereinen ergriffen, die nicht allein rechtliche Beratung und Unterstützung bei Auseinandersetzungen mit der Sozialverwaltung liefern, sondern auch als politische Akteure auftreten. Ebenso kann die Advokatur von Sozialarbeiterinnen und -arbeitern als ein Ansatz verstanden werden, auf die

---

<sup>32</sup>Dieser Aspekt wird in der Ethik sozialer Berufe gegen Ansätze die stärker auf wissenschaftliche Expertise abzielen, angebracht. Vgl. Eric Mührel, *Verstehen und Achten: Philosophische Reflexionen zur professionellen Haltung in der Sozialen Arbeit*, Essen 2005.

<sup>33</sup>Somit wird nicht der neue Mensch, sondern jedes Individuum als neues berücksichtigt. Vgl. Christoph Menke, *Kritik der Rechte*, Berlin 2015, S. 354 ff.

<sup>34</sup>Vgl. den Beitrag von Tobias Trappe in diesem Band.

<sup>35</sup>Dies ist im Grunde der Anspruch von Habermas Diskurstheorie des Rechts: Jürgen Habermas, *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und zum demokratischen Rechtsstaat*, Frankfurt am Main 1998, S. 184–185.

Lage von Migrantinnen und Migranten in gesellschaftlichen Kommunikationsprozessen aufmerksam zu machen. Für Mitarbeitende der öffentlichen Verwaltung heißt dies hingegen, in eigener Verantwortung, Responsivität zu entwickeln, um je nach Arbeitsfeld Individuen so entgegenzutreten, dass mit einem ausgeweiteten Blick ihre Verletzlichkeit wahrgenommen und eine verzerrte Wahrnehmung vermieden werden kann, somit der Ernst des Anliegens eines Individuums nicht aus dem Blick gerät.

---

## **4 Anliegen ernst nehmen**

### **4.1 Kritik ernst nehmen**

Durch Responsivität im beruflichen Handeln ist es Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltung möglich, die Lebenslage von Individuen ernsthaft zu berücksichtigen: Ernstzunehmende Kritik wird damit im Handeln der öffentlichen Verwaltung, gerade gegenüber Menschen in besonders verletzlichen Lebenslagen, verortet. Sie findet sich in der Responsivität der einzelnen Mitarbeitenden wieder, die erst eine ernsthafte Berücksichtigung verletzlicher Lebenslagen ermöglicht, etwas indem sie ihre eigenen Einstellungen, ihre Einschätzungen, gewohnte Verfahren, aber auch vorgegeben Normen kritisch daraufhin befragen, ob sie ernsthafte und für Individuen bedeutsame Anliegen übersehen oder etwa verzerrt betrachten. Es gehört zum Wesen der Responsivität, dass sie sich nicht auf pauschale Muster zurückführen lässt, weshalb zur Verdeutlichung nochmal die Beispiele aus Abschn. 1 herangezogen werden:

- (i) Responsiv handelnde Mitarbeitende der Sozialverwaltung sind sich bewusst, dass ihre Entscheidungen entscheidenden Einfluss auf As weiteren Lebenslauf haben können. Dies impliziert nun wieder nicht, dass sie sämtliche Details seiner Biographie und Lebenslage kenne, sondern dass sie Klarheit über die Macht ihrer Entscheidungen und die Ernsthaftigkeit seines Anliegens haben. Im konkreten Entscheidungsprozess kann das bedeuten, dass ein ablehnendes und gegebenenfalls als anmaßend, unkooperativ und aggressiv wahrzunehmendes Verhalten, als Ausdruck ernsthafter Probleme, Sorgen und Motive wahrgenommen wird. Auch bedeutet dies, sich die drastischen Folgen vorschneller Entscheidungen oder dominanten Verhaltens als Gegenreaktion bewusst zu sein. Solches Vorgehen mag zwar innerhalb des rechtlichen Rahmens und der hierarchischen Strukturen, in denen man arbeitet, gerechtfertigt werden können. Gegenüber A als Individuum würde

dennoch eine Verfehlung begangen, da er in seiner Verletzlichkeit betroffen sein würde. Selbstverständlich besteht die Verfehlung nicht darin, dass nicht auf all seine Wünsche eingegangen wurde. Sie besteht vielmehr im Auslassen der Überprüfung der verschiedenen Möglichkeiten, ihm in seinen berechtigten Ansprüchen weiterzuhelfen.

- (ii) Die Mitarbeitenden der Migrationsverwaltung sind sich bewusst, dass sie das Paar in einer intimen und eventuell mit Unsicherheiten und Schwierigkeiten verbundenen Angelegenheit befragen. Eine verzerrte Betrachtung von intimen, familiären Beziehungen, etwa durch kulturell und sozial geprägte Vorstellungen kann dazu führen, dass der Eindruck der Vorverurteilung entsteht. Dies erweist sich als besonders problematisch, wenn diese sozialen und kulturellen Vorstellungen mit der Ausübung administrativer Macht, in diesem Fall der Verleihung eines Aufenthaltstitels vermengt werden. Insofern kann durch eine Befragung eine Verletzlichkeit entstehen, auch wenn der Ausstellung des Aufenthaltstitels rechtlich nichts entgegensteht. Die Erfahrung mit besonderen Maßstäben behandelt zu werden und folglich besonders aufpassen zu müssen, bei Behördenkontakten mögliche Auffälligkeiten zu kaschieren, stellt bereits eine Verletzlichkeit dar. Diese kann in anderen Fällen, wie falschen Verdächtigungen, noch weitergehenden Überprüfungen bis hin zu Fehleinschätzungen weitaus drastischere Auswirkungen haben.

Beide ihr beispielhaft herangezogenen Fälle erweisen sich als nicht besonders drastisch, insofern niemand durch einen Mangel an Responsivität unmittelbar in seinem Leben bedroht wäre und nicht andere Wege gefunden werden könnten, sich aus einer durch Verletzlichkeiten geprägten Lebenslage zu befreien. Jedoch zeigt sich bereits in diesen Fällen, die Ernsthaftigkeit des Handelns der öffentlichen Verwaltung für davon Betroffene. Zudem ist nicht auszuschließen, dass sich gegebenenfalls auch drastische Auswirkungen, bis hin zu Todesfolgen, entwickeln können, wenn in besonderen Umständen extreme Verletzlichkeiten<sup>36</sup> entstehen können, wofür vielleicht Kindeswohlgefährdungen eines der geläufigsten Beispiele darstellen.

---

<sup>36</sup>Vgl. hierzu die hier diskutierten Beispiele in: Wolfgang Seibel et al., *Verwaltungsdesaster. Von der Loveparade bis zu den NSU-Ermittlungen*, Frankfurt/New York 2017.

## 4.2 Handel in Grenzen

Von außen an die Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung angebrachte Kritik, wie etwa in der Klage des jungen Arbeitssuchenden A, des Paares, das den Aufenthaltstitel verlängern muss oder wie durch Selbsthilfeeorganisationen oder Sozialarbeiterinnen und -arbeitern formuliert, kann Widerhall finden, wenn deren Mitarbeitende mit Responsivität für Individuen gegenüberreten und deren verletzliche Lebenslagen ernsthaft berücksichtigen. Doch mit dem Bewusstsein für den Ernst der eigenen Tätigkeit, jemanden in seinen Rechten zu schützen und zu achten, stehen zugleich die Grenzen der eigenen Macht deutlich vor Augen, die der rechtliche und institutionelle Rahmen der eigenen Tätigkeit absteckt. Zur Verdeutlichung lassen sich nochmals beide Beispiele heranziehen:

- (i) Die Verletzlichkeit von A in seiner konkreten Lebenslage ist durch verschiedenste Faktoren geprägt, wozu neben der Tatsache, dass er sich in einem Moment seines Lebens befindet in dem entscheidende Weichen für dessen weiteren Verlauf gestellt werden, auch das soziale Herkunftsmilieu, Krankheiten, Beziehungen und Freundeskreis, aber auch die derzeitige gesellschaftliche und ökonomische Lage gehören. Eine Grenze zeigt sich hier den Mitarbeitenden der Sozialverwaltung auf, insofern sie im Rahmen ihrer Befugnisse und ihres Ermessens allein durch die Ermöglichung einer bestimmten Bildungsmaßnahme weiterhelfen können, aber auf andere Aspekte, die auch deren erfolgreiche Absolvierung beeinflussen, nur wenig Einfluss haben.
- (ii) Eine verzerrte Betrachtung der Lebensweise des Paares stellt nur einen Faktor dar, der es beeinträchtigt kann. Die Tatsache, dass es aufgrund der nicht-EU-Staatsangehörigkeit sich überhaupt um einen Aufenthaltstitel sorgen muss, stellt bereits einen Unterschied zu anderen Paaren dar, etwa auch dabei, wie der Vollzug der Eheschließung im Standesamt erfahren wurde. Es mögen ebenso andere Probleme damit einhergehen, etwa bei der Wohnungssuche, der nicht-deutsche Ehepartner kann Nachteile auf dem Arbeitsmarkt erfahren, wodurch sich wiederum die ökonomische Lage der ganzen Familie eingeschränkt werden könnte. Den Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltung zeigen sich hier Grenzen, insofern sie eine ernsthafte Berücksichtigung zunächst allein durch die Vermeidung verzerrter Betrachtungen und damit einhergehender Befragungen, Verdächtigungen usw. zeigen können. Sie können jedoch niemanden davon befreien, das Prozedere der Beantragung und Verlängerung eines Aufenthaltstitels durchgehen zu müssen oder auch andere Schwierigkeiten und Probleme mit einbeziehen.

Die genannten Grenzen, die sich Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltung zeigen, mögen mit Trivialitäten verbunden sein. In einer funktional differenzierten Gesellschaft haben verschiedene Teilbereiche der Gesellschaft, was in der soziologischen Systemtheorie auch Systeme genannt wird, verschiedene Funktionen.<sup>37</sup> Das heißt, es gibt nicht die zentrale Institution, die den ganzen Menschen bestimmt und versorgt. Dies widerspräche einerseits dem Grundgedanken des Grundgesetzes, der jeden Menschen als unverfügbar, in seiner Singularität betrachtet. Zweitens sind verschiedene Bedürfnisse, Ansprüche, Probleme allein durch verschiedenen Institutionen zu lösen. Die spiegelt sich nicht allein in der Aufteilung von Behörden in verschiedene Fachbereiche wider, sondern auch darin, dass bestimmte Bedürfnisse und Probleme, in verschiedenen Bereichen der Gesellschaft gelöst werden, nicht etwa nur durch private Träger der Sozialarbeit, sondern auch Familie, Freundeskreis usw.

Jemanden der im Vollzug seines Dienstes anderen mit Responsivität entgegen tritt, schaut jedoch über die Grenzen seiner Zuständigkeit hinaus, handelt also im Angesicht des ganzen Menschen. Dabei ist nicht etwa ein universelles und umgreifendes Prinzip der Gerechtigkeit oder Moral der erste Bezugspunkt, sondern das konkrete Individuum, in dessen Lebens in seiner Singularität, jeweils Neues in unendlicher Vielfalt und einzeln zu berücksichtigenden darstellt.

Abschließend sollen noch zwei Punkte zum möglichen Umgang mit Erfahrungen dieser Grenzen genannt werden, die diejenigen machen können, die auf diese Weise darüber hinaus schauen:

Eine Grenze kann einmal dann erfahren werden, wenn jemand, die Ausübung seines Dienstes nicht mehr mit seinem Gewissen vereinbaren kann, weil dies etwa Ungerechtigkeiten und Verletzungen von Individuen zur Folge hätte. In Bezug auf die Sanktionspraxis von Empfängern von ALG II gab es etwa Mitarbeitende, die sich mit Verweis auf ihre Verpflichtung gegenüber den Grundrechten der Klienten geweigert haben, Sanktionen zu verhängen und gegen diese Praxis sogar geklagt haben.<sup>38</sup> So genanntes Whistleblowing kann ebenso ein Ansatz sein, um mit solchen Grenzerfahrungen umzugehen, wofür das Beispiel Edward Snowdens, der seine Arbeit für die Überwachung der Bevölkerung durch amerikanischen Sicherheitsbehörden nicht länger mittragen konnte, vielleicht das prominenteste ist.

---

<sup>37</sup>Vgl. Niklas Luhmann, *Die Gesellschaft der Gesellschaft*, 9. Aufl., Frankfurt am Main 2015, S. 609 ff., 613, 963.

<sup>38</sup>Vgl. hierzu den Fall von Jana Grebe: <https://www.gegen-hartz.de/news/hartz-iv-rebelln-mutige-fallmanagerin-verklagte-das-eigene-jobcenter> (Datum des Aufrufs 06.12.2021).

Ein andere Weise mit der Erfahrung von Grenzen umzugehen, die nicht gleich zum Bruch mit den dienstlichen Aufgaben führt, kann in einem Verständnis liegen, dass die eigenen Tätigkeiten niemals alleine stehen, sondern als Teil eines Netzwerks verschiedener gesellschaftlicher Aktivitäten zu begreifen. Wer vor Augen hält, dass die Arbeit staatlicher Behörden Menschen immer nur in rechtlich codierten Anliegen, etwa durch die Vergabe von Erlaubnissen oder der Auszahlung staatlicher Unterstützungsmittel, weiterhelfen kann, es darüber aber nicht viele andere Tätigkeitsbereiche gibt, erfährt diese Grenze nicht unbedingt als problematisch. Vielmehr begreift er sich als Teil einer gesamtgesellschaftlichen Tätigkeit, zu der auch andere Behörden, Soziale Arbeit, Selbsthilfeorganisationen, politische Organisationen, kirchliche Einrichtungen und verschiedenste zivilgesellschaftliche Initiativen gehören. Die oft als von außen, als sich dem staatlichen Handeln entgegenstellende Tätigkeit wahrgenommene Kritik am Handeln der öffentlichen Verwaltung kann dann nicht mehr als Störfaktor oder Gegenspieler wahrgenommen werden. Vielmehr stellt sie sich dann als wichtiger Teil eines Komplexes gesellschaftlicher Tätigkeiten dar, von denen einige staatliche organisiert und andere auch in spontanen Initiativen entstehen können, die aber mit Responsivität die Vielfalt, Komplexität und Verletzlichkeit von Lebenslagen berücksichtigt.

---

## 5 Fazit

In Kritik am Handeln der öffentlichen Verwaltung wird darauf hingewiesen, dass die Anliegen eines Individuums nicht ernsthaft berücksichtigt werden. Ausgehend vom Konzept des „idealen Beamten“ nach Weber folgen und als „formalistische Unpersönlichkeit“ handeln, kann das Anliegen dieser Kritik nicht verstanden werden. Dieses Anliegen wird hingegen erst dann berücksichtigt, wenn Mitarbeitende der öffentlichen Verwaltung mit Responsivität der Lebenslage verletzlicher Individuen begegnen, sodass der Ernst von deren Anliegen nicht aus dem Blick gerät. Denn dadurch kann erstens die Verletzlichkeit von Individuen sowie eigene Zerrbilder in deren Wahrnehmung reflektiert werden. Dabei wird innerhalb der rechtlichen Normierung des eigenen Handelns auch immer das mit berücksichtigt, was sich in der Sprache des Rechts nicht fassen lässt, aber für den universalistischen Anspruch jedes Individuum als Subjekt von in den Grundrechten konkretisierten Menschenrechten bedeutsam ist. Damit ist noch nicht gezeigt, wie die Herausbildung entsprechender Responsivität befördert werden kann und was sie in verschiedenen Fachbereichen abverlangt. Hierzu bedürfte es weiterer genereller und kontextspezifischer Überlegungen, die hier anhand der Beispiele aus dem Bereich der Sozial- und Migrationsverwaltung nur angedeutet werden konnten.

## Literatur

- Hannah Arendt, Eichmann in Jerusalem. Ein Bericht von der Banalität des Bösen, 11. Aufl., München 2015.
- Zygmund Baumann, *Modernity and the Holocaust*, Cambridge 1989.
- Ulrike Bender, Die Definition von Racial Profiling und die Diskussion in Deutschland, in: Dieter Kugelmann (Hrsg.), *Polizei und Menschenrechte*, Bundeszentrale für politische Bildung 2019, S. 358–365.
- Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Recht, Staat, Freiheit: Erweiterte Auflage*, Frankfurt am Main 2006.
- Steve Burns, *Justice and Impersonality. Simone Weil on Rights and Obligations*, in: *Laval théologique et philosophique* 49/3 (1993), S. 477–486.
- Kimberle Crenshaw, *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex. Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics*, in: *University of Chicago Legal Forum*, 1 (1989), S. 139–167.
- Jürgen Habermas, *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und zum demokratischen Rechtsstaat*, Frankfurt am Main 1998.
- Doris Liebscher, *Gleiche Rechte für marginalisierte Subjektpositionen? Probleme subjektiver Rechte im deutschen Antidiskriminierungsrecht*, in: *RphZ* 2 (2017), S. 117–135.
- Daniel Loick, *Subjektive Rechte und subjektive Bedürfnisse Menschlichkeit und Recht bei Marx, Weil und Esposito*, in: *RphZ* 1 (2017), S. 44–53.
- Niklas Luhmann, *Die Gesellschaft der Gesellschaft*, 9. Aufl., Frankfurt am Main 2015. Karl Marx, *Kritik der Hegelschen Rechtsphilosophie*, MEW Band 1, Berlin 1976.
- Michael Lipsky, *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York 2010.
- Christoph Menke, *Kritik der Rechte*, Berlin 2015.
- Robert K. Merton, *Bureaucratic Structure and Personality*, in: *Social Forces* 18/4 (1940), S. 560–568.
- Eric Mührel, *Verstehen und Achten: Philosophische Reflexionen zur professionellen Haltung in der Sozialen Arbeit*, Essen 2005.
- Corine Pelluchon, *Ethik der Wertschätzung. Tugenden für eine ungewisse Welt*, Übers. aus dem Franz. Jatho, H., Darmstadt 2019.
- Tino Plüncke/Claudia S. Wilopo, *Die Kontrolle der »Anderen« Intersektionalität rassistischer Polizeipraktiken*, in: Mohamed Wa Baile et al. (Hrsg.), *Racial Profiling. Struktureller Rassismus und antirassistischer Widerstand*, Bielefeld 2019, S. 139–154.
- Hans Jörg Sandkühler, *Menschenwürde und Menschenrechte. Über die Verletzbarkeit und den Schutz der Menschen*, München/Freiburg im Brsg. 2013.
- Bettina Stangneth, *Eichmann vor Jerusalem. Das unbehelligte Leben eines Massenmörders*, Hamburg 2011.
- Peter Trawny, *Das radikal Böse und die bürokratische Herrschaft*, in: ders.: *Denkbarer Holocaust. Die politische Ethik Hannah Arendts*, Würzburg 2005.
- Bryan Turner, *Vulnerability and Human Rights*, Philadelphia 2006.
- Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 5. Aufl., Tübingen 1972.
- Simone Weil, *Human Personality*, in: *Weil, An Anthology*, New York 1986.
- Bernado Zacka, *When the State Meets the Street. Public Service and Moral Agency*, Cambridge Mass./London 2017.

**Dr. Emanuel John** lehrt Ethik und Interkulturelle Kompetenz an der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen. Er ist stellvertretender Sprecher des an der HSPV angesiedelten IGE – Institut für Geschichte und Ethik der Polizei und öffentlichen Verwaltung sowie Beauftragter für Menschenrechtsbildung. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in der Ethik und Sozialphilosophie sowie Ethik der Polizei und öffentlichen Verwaltung.