Band 35

## **Clemens Jabloner**

# Methodenreinheit und Erkenntnisvielfalt

Aufsätze zur Rechtstheorie, Rechtsdogmatik und Rechtsgeschichte

Herausgegeben von

Thomas Olechowski und Klaus Zeleny



Wien 2013 Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung

### Person, Amt und Institutionen\*)

#### I. Einleitung

1. Mein Thema verführt zu einer Überfülle von Gedankenverbindungen und Perspektiven. Im Lichte des Tagungstitels "Persönlichkeiten und Demokratie: Wie wählen wir die besten Köpfe?" sollte meine Einleitung wohl Bezug darauf nehmen, wie wir das Leitungspersonal unserer demokratischen Republik gewinnen. Dies setzt allerdings voraus, dass wir über das Anforderungsprofil wenigstens auf abstrakter Ebene einigermaßen einig sind. Rechtstheoretisch ist das Thema nicht allzu ergiebig, wenn man von einigen Grundbegriffen absieht. Ich nehme mir deshalb die Freiheit, als Politikwissenschaftler zu dilettieren.

2. Beginnen wir mit den Grundbegriffen – Person, Amt und Institutionen – und Schlüsselfragen. Wenn wir hier über Personen sprechen, so über natürliche Personen, also Menschen. Damit sind virtuelle Personen ausgeschlossen, was angesichts des Internets nicht trivial ist.

Der Begriff des "Amtes" ist zumindest doppeldeutig:¹) Im staatsrechtlichen Sprachgebrauch - manchmal auch in der Rechtssprache - wird der Begriff zunächst im Sinne des "bürokratischen Apparats" gebraucht - vgl. das "Amt der Landesregierung" oder das "Bundesministerium". Das wäre der "institutionelle" Amtsbegriff. Weiters bezeichnet der Amtsbegriff – juristisch skelettiert - ein Bündel von Zuständigkeiten, also Ermächtigungen. Das wäre der "funktionelle" Amtsbegriff. Er unterscheidet sich vom allgemeineren Begriff des "Organs" - als Realisator der Rechtsordnung - dadurch, dass die Zuständigkeiten beim Amt pflichtgemäß wahrzunehmen sind: Wenn ein Mensch eines Amtes "waltet", ein Amt "bekleidet" oder "führt", so wird er von der Rechtsordnung nicht nur ermächtigt, Amtshandlungen - Rechtsakte oder Realakte – zu setzen.2) Ein "Dienstrecht" (im weiteren Sinn) verpflichtet ihn dazu, diese Zuständigkeiten, wenn sie anfallen - aber auch nur dann tatsächlich auszuüben. Adressaten der Rechtsordnung sind, auch wenn es manchmal einen anderen Eindruck macht, stets nur Menschen. Sie werden allerdings normativ verschieden angesprochen, einmal als Organe oder "zu" Organen ermächtigt, das andere Mal zu bestimmten Handlungen verpflichtet.

<sup>\*)</sup> Der Vortragsstil wurde beibehalten, einige Fußnoten hinzugefügt.

<sup>&</sup>lt;sup>1)</sup> Vgl. *Ullrich Zellenberg*, Das Amt als kleinster Baustein der Staatsorganisation, ZfV 2005, 310 (312).

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup>) Es wird nicht übersehen, dass manchmal auch juristische Personen ein Amt ausüben, z.B. als "beliehene Unternehmen", die dann ihrerseits nur durch natürliche Personen tatsächlich agieren können, deren Handlungen aber der juristischen Person zugerechnet werden.

Denken wir an den Wähler: Zunächst ist er zur Ausübung des Wahlrechts ermächtigt, also staatliches Organ, zusätzlich kann er zur Teilnahme an der Wahl verpflichtet sein, dann wird der Wähler ein Stück weit "Beamter".

Umgekehrt kann es auch ein *Recht auf das Amt* geben. Da das Wahlrecht ein politisches Grundrecht ist, hat der Wähler auch ein Recht auf die Amtsausübung. In der Republik können solche Ansprüche nur im positiven Recht wurzeln. In einer Monarchie werden sie – zumindest der Selbstdeutung nach – auch auf nichtstaatliche Rechtsquellen oder ein Naturrecht gestützt.<sup>3</sup>)

Ein Amt kann von einer Mehrzahl von Menschen wahrgenommen werden, entweder zusammen, bei den vielen Kollegial- oder Kollektivorganen, das andere mal konsekutiv, wenn ein primär zuständiger Amtsträger vertreten oder das Amt verwest wird. Das Amt – das Zuständigkeitsbündel – "Bundespräsident" kann je nachdem vom Herrn Bundespräsidenten, von jenem Menschen, der das Amt des Bundeskanzlers bekleidet (allenfalls vertretungshalber) oder von den Präsidenten des Nationalrates wahrgenommen werden. Insoweit diese Menschen dann von einer Ermächtigung Gebrauch machen, üben sie das Amt des Bundespräsidenten aus.<sup>4</sup>) "Amtsträger" in diesem Sinn finden sich auf allen Ebenen des Staates. Hier interessieren freilich nur jene, die unmittelbar gewählt werden oder deren Legitimation eine relativ unmittelbare ist, wie bei den Mitgliedern der Regierungen, und nicht jene vielen weiteren Amtsträger, die hoheitlich ernannt oder privatwirtschaftlich bestellt werden. Im Folgenden möchte ich die hier interessante Gruppe "Funktionäre" nennen.

3. Dem Ausdruck "Institutionen" – meinen dritten Titelbegriff – möchte ich hier im Sinn des "institutionellen" Amtsbegriffs verstehen und den Begriff "Amt" nur mehr im Sinne des "funktionellen" Amtsbegriffs gebrauchen. So lässt sich auch eine Gliederung der mich interessierenden Aspekte gewinnen: Zunächst soll es nämlich um die Relation von Mensch (Person) und Amt gehen, hier wieder um die republikanische Amtsführung, danach um die Relation von Mensch und Institution, also um den Funktionär und seine Bürokratie.

#### II. Person und Amt

1. Wenn wir es als selbstverständlich nehmen, dass ein Mensch ein Amt wahrnimmt, so setzen wir schon ein *spezifisch republikanisches Verständnis* voraus. So kann leicht aus dem Blick geraten, wie prekär das Verhältnis zwischen der Person und dem Amt eigentlich ist, wie sich unsere heutige Vorstellung herausgebildet hat und wohin die Entwicklung noch führen kann. Erst dann wird

deutlich, wie schmal der Grat ist, den unser republikanischer Funktionär beschreitet. Das möchte ich im Folgenden zeigen:

2. Prägend für das Bild der Republik war sicher die Römische, denken wir nur an das exemplum virtutis Cincinnatus, den Privatier, der vom Acker in das Konsulat gerufen wird, Rom rettet und zur Scholle zurückkehrt.

Doch das mittelalterliche, monarchische Staatsdenken sah das Verhältnis von Mensch und Amt ganz anders: Der Idealtypus – im französischen Absolutismus verwirklicht - kannte keine Trennung von Person - hier im Sinn von Körper – und Amt. Der König von Frankreich war König rund um die Uhr und nicht ein Privatmann, der - wie in einer modernen Botschafterresidenz - den Schlafrock auszog und vom privaten Teil des Hauses in die Amtsräume wechselte. Sämtliche alltägliche Handlungen und Äußerungen des Monarchen, vom "lever" in der Früh bis zum "coucher" am Abend, wohl auch alle erotischen Beziehungen, gehörten zur Amtsführung und waren von höchstem öffentlichen Interesse. Nun konnte schon die mittelalterliche Staatslehre nicht übersehen, dass eine solche Verkörperung Probleme aufwirft, vor allem wenn der König stirbt. So heißt es in einem Richterspruch aus dem 16. Jahrhundert "And King is a name of continuance, which shall always endure as the head and the govemor of the people, as the Law presumes . . ., and in this the King never dies". In England entwickelte sich deshalb die Lehre von den "Zwei Körpern des Königs", die nach Ernst H. Kantorowicz der Ausgangspunkt für das moderne Amtsverständnis war.5) Dennoch praevalierte weiter das mittelalterliche Substanzdenken: Die königlichen Tugenden – die Gerechtigkeit und mitunter auch die Heilkraft - wurden als körperliche Emanationen vorgestellt. Durch Handauflegen heilten die Könige von Frankreich und England die Skrofeln<sup>6</sup>) und als Richter lag der König von Frankreich im metaphorischen "lit de justice" (Bett der Justiz). Das Amt kommt durch den Menschen unmittelbar zum Ausdruck. Daher: "Der König ist tot, es lebe der König!"

Kennt dieses Amtsverständnis keine Distanz zwischen Person und Amt, wird auch jede Bewertung der Amtsführung illegitim. Der König wird durch seine Abstammung oder auf andere Weise bestimmt, doch letztlich durch die Gnade Gottes legitimiert.<sup>7</sup>) Deshalb leuchtet in einem radikal monarchischen

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup>) Das Beispiel der Pragmatischen Sanktion zeigt, dass solche – ihrem subjektiven Sinn nach – privatfürstenrechtliche Akte in einem konstitutionalisierenden Staat ihrem objektiven Sinn nach als verfassungsrechtliche Akte zu deuten sind – vgl. nur *Friedrich Tezner*, Der Kaiser (1907) 139.

<sup>4)</sup> Vgl. Art. 64, 69 Åbs. 2 B-VG. Gerade bei den Obersten Organen sind diese Regelungen in Krisenfällen wichtig, kompliziert und heikel.

<sup>&</sup>lt;sup>5)</sup> Ernst H. Kantorowicz, The Kings's two Bodies (1957) zit. nach der 7. Paperbackauflage (1997) 407. Vgl. auch schon 1926 Hans Kelsen: Der Tod des Führers stelle die autokratische Ideologie vor ein äußerst peinliches Problem, das man mitunter in der Weise verhülle, dass man als eigentlichen Herrscher überhaupt nicht die menschliche Person des sterblichen Monarchen, sondern wie z.B. im ungarischen Staatsrecht, nur ein Abstraktum, die ewige heilige Krone gelten ließe – vgl. Demokratie, Neudruck in: Hans Kelsen, Verteidigung der Demokratie, hrsg. von Matthias Jestaedt und Oliver Lepsius (2006) 115 (135).

<sup>6)</sup> Vgl. Marc Bloch, Die wundertätigen Könige (1998) 110, 430.

<sup>&</sup>lt;sup>7)</sup> Zur zugrundeliegenden – der Kirche maßgebenden Einfluss einräumenden – Lehre, wie sie im 12. Jahrhundert von *John of Salisbury* vertreten wurde, vgl. *Harold J. Berman*, Law and Revolution. The Foundation of the Western Legal Tradition (1983) 285: "The theory on which this is based is that the royal title is derived from god *either* trough heredity *or* through election *or* through such other means as god in a given instance chooses to apply".

Licht die Legitimation geradezu umso heller, je schwächer der Monarch quasi nach bürgerlichem Leistungsdenken – regiert: So mag er auch ein Kind sein oder ein kranker König. In diesem Sinn war die österreichische Tradition allerdings schon längst republikanisch geprägt, Kaiser Franz Josef verstand sich ja sprichwörtlich als "erster Beamter des Reiches". Aber mit dem Auftritt des letzten österreichischen Kaisers Karl I. bricht der vormoderne monarchische Gedanke erneut – und in erstaunlicher Reinheit – hervor – und zwar gerade deshalb, weil Karl auf sein Amt nicht vorbereitet war. Nach einer vielleicht apokryphen Anekdote sei Staatskanzler Renner im Jänner 1919 zu Karl nach Schloss Eckartsau in den Donauauen gefahren, um mit ihm das künftige Schicksal der Familie Habsburg-Lothringen zu besprechen. Karl soll Renner nicht empfangen haben, da dieser nicht zur Audienz angemeldet war. Ich glaube nicht, dass sich Karl so verhielt, weil er hochmütig gewesen wäre, ich denke vielmehr, dass er eben nicht als Privatmann sprechen konnte und sich als Kaiser und König an das Zeremoniell gebunden glaubte.<sup>8</sup>)

3. Im Gegensatz dazu trennt die republikanische Amtsführung – allenfalls auch eines konstitutionellen Monarchen – Person und Amt. Im Idealfall wohnt der Funktionär – die Funktionärin – in einer Privatwohnung, fährt in der Früh ins Büro, ins Amt, verrichtet seine/ihre Amtsgeschäfte und taucht am Abend wieder in das Privatleben ein. Damit ist hier selbstverständlich nicht gemeint, dass der Funktionär nicht etwa seine Persönlichkeit, sein Charisma, in die Amtsführung einbringt und einbringen soll. Das ist ja gerade der springende Punkt. Aber diese quasi öffentliche Person ist selbst ein Artefakt und nicht naiv mit dem privaten Menschen gleichzusetzen. Überdies ist selbst in einer Republik eine gänzliche Trennung der privaten und öffentlichen Sphäre nicht realistisch. Aus der Amtsführung ergeben sich Rechte, Gehaltsansprüche, Pensionsansprüche, kurzum "Politik als Beruf", auch dies im Sinne von Max

Weber. Dazu treten außerdienstliche Verhaltenspflichten, Einschränkungen der Erwerbstätigkeit, Unvereinbarkeiten. Dann das Protokoll, seinem ganzen Wesen nach vorrepublikanisch, es bezieht auch das Privatleben, die Familie, die Privatwohnung bis zu einem gewissen Grad in die Amtsführung ein. An sich private Handlungen – wie die Teilnahme an einer Jagd – können im Lichte der Amtshaftung "in Vollziehung der Gesetze" erfolgen.<sup>9</sup>)

4. Soweit also das eine Extrem, gegen das wir die republikanische Amtsführung abgrenzen müssen. Aber es gibt noch ein anderes Extrem, auf der diametral entgegengesetzten Seite des Spektrums: Wird im Idealtypus der Monarchie die private Sphäre vom Amt gleichsam "aufgesogen", so kann es umgekehrt sein, dass die öffentliche, politische Sphäre vom Privaten aufgesogen wird. Das beste Beispiel dafür ist der Habitus des gegenwärtigen italienischen Ministerpräsidenten Silvio Berlusconi. 10) Mit der Privatisierung des Staates geht hier auch die Privatisierung des Amtes einher. Berlusconi erscheint uns niemals "im Amt", sondern stets "neben" dem Amt. Er gibt den Privatmann, den es in die Politik verschlagen hat und der dort nun die Interessen der kleinen Leute gegen den Staat wahrzunehmen hat, den er ja eigentlich repräsentiert. Unversehens wird der Körper des politischen Funktionärs, die Frage seines Toupets oder vermeintlicher erotischer Eskapaden, wieder zum Thema.<sup>11</sup>) Diese Entwicklung der Politik – oder der Politiker/Politikerinnen – ist von einem zunehmenden Verschwimmen der Grenze zwischen der privaten und der öffentlichen Sphäre begleitet, ja bedingt. Vielleicht nicht in dem Sinn, dass diese Grenze unscharf würde, sondern eher indem die private Sphäre zur einzig wahrnehmbaren wird. Die Diskussion öffentlicher Angelegenheiten verliert ihre besondere Kontur, geht verloren im Dauerrauschen der Banalitäten.

5. Wenn wir unseren Staat als "Republik" festlegen (Art. 1 B-VG), so meinen wir im wörtlichen Sinn, dass uns der Staat eine "öffentliche Sache", ein öffentliches Anliegen ist, und nicht die Privatsache eines Herrscherhauses oder eines mächtigen Unternehmers. 12) Dieses Staatsverständnis wird aber – wie wir gesehen haben – wesentlich davon getragen, dass überhaupt zwischen einer privaten und einer öffentlichen Lebenssphäre unterschieden wird. Wo alles öffentlich ist, besteht noch keine Republik, und wo alles privat ist, besteht die Republik nicht mehr. Bis vor kurzem quittierte das Bewusstsein die Verletzung dieser Grenzen mit dem Gefühl der Peinlichkeit. Dessen Schwinden ist ein Zeichen dafür, dass die republikanische Amtsführung zu verblassen droht.

6. Es darf nicht unter den Tisch fallen, dass es einen "republikanischen Exzess" geben kann, ein heuchlerisches Übertreiben der Trennung der öffentlichen und der privaten Sphäre, so wenn es unlängst dem Bundespräsidenten, obzwar Oberbefehlshaber des Bundesheeres, von manchen übel genommen

<sup>8)</sup> Ein Nachweis für diese Erzählung, die z.B. in Schloss Eckartsau überliefert wird, wurde vom Verfasser nicht gefunden. Bei Reinhold Lorenz, Kaiser Karl und der Untergang der Donaumonarchie (1959) 571, klingt es eher nach einem politischen Manöver Karls und seiner Berater, ein Gespräch mit Renner, der auf die Ausreise der Familie Habsburg-Lothringen drängte, zu vermeiden. Vgl. weiters Elisabeth Kovács, Untergang oder Rettung der Donaumonarchie? Die österreichische Frage. Kaiser und König Karl I. (IV.) und die Neuordnung Mitteleuropas 1916 – 1922, Bd. 1 (= Veröffentlichungen der Kommission für neuere Geschichte Österreichs Bd. 100/1) 2004, 530. Hier heißt es, dass in der Staatsratssitzung vom 20. 12. beschlossen worden sei, den Kaiser für "vogelfrei" zu erklären. Im Weiteren zitiert Kovács dann aus den Aufzeichnungen von Dr. Albin Schager-Eckartsau, dem Verwalter des kaiserlichen Privat- und Familienfonds: "In der ersten Jännerwoche 1919 erschien Staatskanzler Renner in Eckartsau, um den Kaiser zur Abdankung und Ausreise in die Schweiz zu bestimmen. Entgegen Renners eigenen Aussagen empfing ihn der Kaiser nicht. Renner erhielt vom Tafeldecker einen Imbiß vorgesetzt und trachtete im Gespräch mit dem Flügeladjutanten von Schonta alles anzubringen, was der Kaiser hören sollte. Es war im Grund ein sanftes Drängen zur Abreise. Rührende Rücksicht auf die Gesundheit des Monarchen, der die feuchte Luft der Auen nicht zuträglich sein könne, waren der Auftakt des Gespräches, und ernste Befürchtungen von unvorhergesehenen Handlungen unüberlegter Elemente das Fortissimo." (Mein Dank für den Hinweis auf diese Quellen gilt Herrn Univ.-Prof. Dr. Manfried Rauchensteiner.)

<sup>9)</sup> Vgl. OGH, SZ 55/17.

<sup>10)</sup> Vgl. nur: Nikos Tzermias, Ein zerrissenes Land, NZZ vom 5. 10. 2009, 23.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup>) Vgl. *Philip Manow*, Im Schatten des Königs (2008) 139. Im Kapitel "Demokratische Körper/Despotische Körper" dieses Werks (120) finden sich anschauliche Beispiele für die heutige Bedeutung von Politiker/innen/körper.

<sup>12)</sup> Vgl. nur Kurt Ringhofer, Die österreichische Bundesverfassung (1977) 13.

wurde, dass er auf einer Wanderung eine Strecke lang einen Hubschrauber des Bundesheeres benützte. Gerade in unserem Land kann die Untertanenmentalität jäh in ihr Gegenteil kippen.

7. Von daher kommen wir zwanglos auf einen weiteren Aspekt: Wie ausgeführt ermöglicht erst die Trennung von Person und Amt die selbstverständlich höchst unterschiedlich ausfallende kritische Bewertung der Amtsführung, die wiederum für den demokratischen Zusammenhang essentiell ist. Damit kommen wir schon zur Kernfrage, was die gute Amtsführung wert sein soll. Mir ist hier ein Gesichtspunkt wichtig: Auf allen Ebenen steht der Staat in Konkurrenz zu anderen Einrichtungen, in erster Linie natürlich der privaten Wirtschaft. Die berühmten "öffentliche Interessen", die der Staat wahrnimmt sind ja die Interessen vieler Menschen, die erst durch ihre demokratisch erworbene Mehrheitsherrschaft und mittels einer an das Legalitätsprinzip gebundenen Vollziehung eine wirksame Chance auf Durchsetzung haben. Dagegen stehen die – vom Staat ja gleichfalls zu schützenden – privaten Interessen einzelner mächtiger Menschen oder Gruppen: Der Staat braucht die Steuereinnahmen für alle, der Einzelne will die Steuer nicht zahlen – und wenn er Macht hat, stehen ihm die besten Steuerberater zur Seite.

8. Das neoliberale Paradigma hat dazu geführt, den Staat zu missachten, 13) personell auszuhungern und quasi seiner Intelligenz zu berauben. 14) Er bleibt nur mehr als Sicherheitsstaat bestehen<sup>15</sup>) – und selbst da droht ihm die Privatisierung. Am Beispiel der juristischen Welt, die ich besser kenne: Der Verfall zentraler legistischer Einrichtungen, also die Zerstörung staatlicher Expertise, führt europaweit dazu, dass transnationale law firms die Konzeption von Gesetzen übernehmen, ein demokratiepolitisches Problem ersten Ranges. Aber auch die politischen Führer selbst müssen mit den Spitzen der privaten Wirtschaft, die ein Vielfaches lukrieren, auf gleicher Augenhöhe stehen. Es liegt auf der Hand, dass der Staat niemals die wirtschaftlichen Vorteile der privaten Wirtschaft bieten kann. Aber das Geld ist nur ein Aspekt. Die Spitzenkräfte haben schon immer "in der Wirtschaft" mehr als im Staatsdienst verdient. Wenn also jemand den Staatsdienst gewählt hat - sei es als Politiker oder als Beamter - so doch auch aus anderen Motiven, aus Berufung, vielleicht um sich als Beamter einen gewissen Freiraum zu schaffen, wegen der vorhersehbaren Laufbahn oder der Pensionssicherheit. Auch das Ansehen wird eine

15) Vgl. z.B. Meinrad Handstanger, Staatstheorie und Terrorismus, in: Gerfried Sperl/Michael Steiner (Hrsg.), Watching you. Kontrolle, Datenhandel, Überwachung (2008) 21.

wichtige Rolle gespielt haben. Wenn diese Faktoren wegfallen und relativ schlecht bezahlt wird, gehen die besten Köpfe eben nicht mehr in den Staatsdienst.

### III. Person und Institution

1. Nun zum kürzeren zweiten Teil der Überlegungen, zur Relation zwischen "Person" und "Institution", zu den politischen Funktionären und ihren Geschäftsapparaten. Wie manche vergleichbare Begriffe – Verwaltung, Polizei etc. – hat auch die "Regierung" verschiedene Gebrauchsarten und wird manchmal juristisch korrekt im Sinne eines obersten Organs verwendet, manchmal noch altertümlich im Sinne der von diesem Organ gesetzten Aktivitäten (die gute "Regierung"), oder auch im Sinne des Gebäudes, in dem diese Tätigkeiten gesetzt werden. So kann man im Land in die "Landesregierung" gehen, nicht aber auf Bundesebene in die "Bundesregierung", weil es keinen Geschäftsapparat dieser Art gibt. Nach österreichischem staatsrechtlichen Sprachgebrauch ist z.B. zwischen dem Amt "Bundesminister" und seinem Geschäftsapparat "Bundesministerium" genau zu unterscheiden. 16) Funktionär und Geschäftsapparat hängen aber verfassungsrechtlich ganz eng und exklusiv zusammen. 17)

2. Wie ist nun die Relation des Funktionärs zu seinem Geschäftsapparat in politischer Hinsicht beschaffen? Man könnte meinen, so wie wir unsere Darstellung angelegt haben, wäre das republikanische Ideal der Amtsführung mit dem bürokratischen Ideal gleichzusetzen: Der Funktionär als oberster Beamter, der sein Ziel in der Realisierung der Rechtsordnung sieht. Dies wäre aber weit gefehlt: In der Demokratie wird etwa vom Bundesminister erwartet, dass er neben dieser – allerdings unverzichtbaren Rolle<sup>18</sup>) – auch noch die eigentliche politische Funktion wahrnimmt. Sie besteht darin, der Bürokratie die entsprechenden Ziele vorzugeben. Das klingt banal, ist es aber mitnichten. Ein guter Politiker vertritt bestimmte, klar umrissene Interessen und trachtet, diese durchzusetzen. Fehlen ihm diese Ambitionen, sei es aus Schwäche oder aus Unvermögen, so übernehmen die Beamten das Kommando. Das funktioniert einige Zeit hindurch überraschend gut, es wird der staatsrechtliche "Autopilot" eingeschaltet. Nach einer gewissen Zeit müssen aber neue Ziele gesetzt, neue Budgets vorbereitet werden und dann zeigt es sich, dass eine "Beamtenpolitik" nur ein Übergangsstadium sein kann.

3. Das entgegengesetzte Extrem ist freilich der Bundesminister, der zu seinem Bundesministerium keine oder nur eine rudimentäre Beziehung auf-

<sup>13)</sup> Vgl. nur Martin Van Creveld, The Rise and Decline of the State (1999) 336.

<sup>14)</sup> Dazu treffend Colin Crouch, Postdemokratie (2008) 127: "Wenn die Regierung immer mehr Aktivitäten an private Unternehmen auslagert, verlieren ihre Beamten tatsächlich ihre Kompetenz in den Bereichen, für die nun die privaten Firmen zuständig sind, in Feldern, auf denen bislang niemand die Kompetenz der Staatsdiener in Frage stellte. Wenn sie zu bloßen Maklern werden, die zwischen öffentlichen Auftraggebern und privaten Auftragnehmern vermitteln, gehen das professionelle und das technische Wissen an letztere über. Bald wird man dasselbe Argument zugunsten der privaten Anbieter ins Feld führen: daß nur sie über die notwendige Expertise für die Aufgaben verfügen."

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup>) Noch ausgeprägter ist dieser Sprachgebrauch in Deutschland.

<sup>17)</sup> Vgl. Art. 77 Abs. 1 B-VG und das BVG über die Ämter der Landesregierungen außer Wien, BGBl. Nr. 289/1925.

<sup>18)</sup> Auch wenn das Regierungsmitglied nicht selbst Behörde ist, sondern dafür "agencies" eingerichtet sind, bleibt es doch regelmäßig gegenüber dem Parlament verantwortlich.

bauen kann. Dies kann mit jenem Typus des privatisierten Amtsverständnisses zusammenfallen, dem wir bereits im ersten Teil unserer Überlegungen begegnet sind. Ein solcher Politiker sieht sich für die Handlungen seiner Beamten nicht verantwortlich und er bringt dies unter Umständen auch deutlich zum Ausdruck. So hat vor nicht allzu langer Zeit ein ehemaliger Bundesminister, auf eine bestimmte Amtshandlung hin angesprochen, zum Ausdruck gebracht, dass er dieses Amtsgeschäft "nicht abgehandelt, sondern nur abgesegnet" habe. (Der unselige Ausdruck "absegnen", der sich in Politik und Medien größter Beliebtheit erfreut, ist nicht anderes als eine Redeweise der Unverantwortlichkeit.) Ein beliebtes verfassungsrechtliches Missverständnis besteht in der Erklärung mancher Politiker, in einer bestimmten Sache keine Weisung geben zu wollen, damit die Beamten "unbeeinflusst" bleiben. Dabei wird übersehen, dass es nicht um die aktuelle Erteilung von Weisungen geht, sondern um die Herstellung des Verantwortungszusammenhangs zum parlamentarischen Vertretungskörper.

In den letzten Jahrzehnten sind die Büros der Bundesminister und Landesräte – ursprünglich zum "Dienst um die Person" des Funktionärs gedacht – sehr stark gewachsen. Die Folge sind manchmal Verdoppelungen des Geschäftsapparates und Kommunikationsprobleme zwischen dem politischen Funktionär und seinen Beamten. Noch bedenklicher ist die Heranziehung externer Experten, deren Aufgabe nicht selten in der scheinbaren Versachlichung politischer Organisationsentscheidungen besteht. Obzwar ich mich damit dem Vorwurf der Naivität aussetze, bin ich der Auffassung, dass die österreichische Beamtenschaft im Großen und Ganzen noch nicht parteipolitisch agiert und von einer grundsätzlichen Loyalität gegenüber den demokratisch legitimierten Spitzen geprägt ist. Hier wäre doch wieder eine bessere Balance zu finden.

### IV. Schlussbemerkung

Lassen Sie mich meine beiden Thesen nochmals formulieren:

- Die "republikanische Amtsführung" ist eine Errungenschaft, die eine Differenz von Öffentlichkeit und Privatheit voraussetzt. Das postrepublikanische Phänomen einer Privatisierung (Personalisierung) höchster Ämter gefährdet diesen Wert.
- Für die republikanische Amtsführung ist ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den unmittelbar (oder relativ unmittelbar) demokratisch legitimierten Funktionären und den bürokratischen Apparaten (Institutionen) wesentlich.

Mein Thema ist unerschöpflich, ich habe wichtige Aspekte, wie die Bedeutung der Staatsämter in totalitären Systemen oder die Tugendansprüche an republikanische Funktionäre, nicht behandelt. Es ist wie in einem Park, der von Wegen und Scheinwegen durchkreuzt wird, in dem man sich in Labyrinthen verirrt und doch unversehens an eine Lichtung mit diagonalem Durchblick gelangen kann. An eine solche Stelle wollte ich Sie führen.