Akten, Anfragen, Autoritarismus

Demokratieresilienz und die Verwundbarkeit der Exekutive

Daniela Hombach, Rainer Mühlhoff & Justus Duhnkrack

18.05.2026 doi: 10.59704/8c19d11800b620c5

Die Demokratie ist nicht erst dann in Gefahr, wenn eine autoritäre Regierung den Staat leitet. Bereits heute greifen antidemokratische Akteure den Rechtsstaat an – das zeigt sich auch im Alltag der Verwaltung: Strategische parlamentarische Anfragen, politisch aufgeladene Neutralitätsforderungen und die gezielte Delegitimierung staatlicher Institutionen sowie zivilgesellschaftlicher Organisationen setzen Behörden unter Druck. Sie verschieben administrative Routinen und untergraben das Vertrauen in rechtsgebundenes Verwaltungshandeln. Die Exekutive wird so schon vor einer möglichen Machtübernahme autoritärer Parteien zum Schauplatz politischer Vereinnahmung. Darin liegt eine bislang unterschätzte Verwundbarkeit demokratischer Institutionen.

Angriff vor der Machtübernahme: die Präparationsphase

Was eine Regierungsübernahme der AfD oder anderer autoritärer Parteien für staatliche Institutionen bedeuten würde, beschäftigt die verfassungsrechtliche Debatte seit Jahren. Im Zentrum steht dabei zum Beispiel die Sorge um die Unabhängigkeit der Justiz. Ein weniger besprochenes Thema sind jedoch Angriffe auf die Exekutive.

Autoritäre Einflussnahme auf die Exekutive erschöpft sich nicht in Auseinandersetzungen über einzelne politische Themen. Sie greift die institutionellen Grundlagen liberal-demokratischer Ordnung an, insbesondere die Gewaltenteilung, institutionelle Vermittlungsprozesse und die Unabhängigkeit staatlicher Institutionen. Die Verwaltungswissenschaften diskutieren diese Form politischen Einflusses unter dem Begriff der „populistischen Verwaltungspolitik“: Gemeint ist die strategische Nutzung und Umcodierung administrativer Verfahren und Strukturen mit dem Ziel, Funktionsweise, Autonomie und Legitimität der Verwaltung politisch zu beeinflussen oder zu untergraben. Die Perspektive verschiebt den analytischen Fokus weg von formalen institutionellen Umbauten hin zu den konkreten Alltagspraktiken administrativen Handelns und macht sichtbar, wie politische Einflussnahme innerhalb bestehender Verfahren und Institutionen schrittweise wirksam wird.

Die vergleichende Autokratisierungsforschung beschreibt diese Phase als „Präparationsphase“: Institutionen werden diskursiv delegitimiert, personelle Netzwerke aufgebaut und Verfahren strategisch instrumentalisiert, noch bevor autoritäre Akteure Regierungsverantwortung übernehmen. Besonders intensiv untersucht wurde dieses Muster mit Blick auf die USA, doch auch im deutschen Kontext – unter anderen institutionellen Rahmenbedingungen – zeigen sich strukturelle Parallelen.

Um diese Präparationsphase auch für Deutschland adäquat zu erfassen, muss die Verwundbarkeit der Exekutive durch autoritäre und verfassungsfeindliche Akteure *vor* Regierungsantritt stärker in den Fokus der rechtswissenschaftlichen Debatte rücken. Dies geschieht aktuell noch kaum, die Aufmerksamkeit richtet sich bislang vor allem auf Gefährdungen von Parlamenten und Gerichten. Dadurch gerät aus dem Blick, dass die Verwaltung nicht bloß ausführendes Organ staatlichen Handelns ist, sondern selbst eine zentrale Infrastruktur demokratischer Stabilität. Demokratieresilienz entscheidet sich deshalb nicht allein in Verfassungsgerichten oder Wahlkämpfen, sondern ebenso im administrativen Alltag.

Autoritäre Einflussnahme auf administrative Verfahren

Ein Beispiel hierfür ist der Einsatz des parlamentarischen Fragerechts. Es gehört zu den zentralen Kontrollinstrumenten parlamentarischer Demokratie. Aktuell wird es aber zunehmend strategisch genutzt, um Verwaltungsressourcen gezielt zu binden, politische Themen diskursiv zu verschieben oder einzelne Personen und Organisationen öffentlich unter Druck zu setzen.

Koordinierte Serienanfragen können Behörden über Wochen personell stark belasten, Arbeitsprioritäten verschieben und zu einer Vernachlässigung der regulären Aufgaben führen. Hinzu kommen Zeitdruck, komplizierte interne Abstimmungsprozesse und rechtliche Unklarheiten über Reichweite und Grenzen der Antwortpflicht. Langfristig beeinträchtigt das die Funktions- und Entscheidungsfähigkeit administrativer Strukturen.

Gleichzeitig versuchen solche strategischen Anfragen durch tendenziöse Vorbemerkungen, zugespitzte oder suggestive Fragestellungen und ideologisch gefärbtes Vokabular, Verwaltungshandeln politisch neu zu *framen*, also die öffentliche Debatte zu verschieben. Besonders weitreichend sind personen- oder organisationsbezogene Abfragen, etwa zu zivilgesellschaftlichen Personen und Organisationen, die gezielt Einschüchterungswirkung entfalten sollen.

Ein weiteres Beispiel ist die strategische Instrumentalisierung von Forderungen nach politischer Neutralität der Verwaltung: Die Chancengleichheit der politischen Parteien (Art. 21 GG), das Gebot der Unparteilichkeit (§ 33 Abs. 1 S. 2 BeamtStG) und das Mäßigungsgebot (§ 33 Abs. 2 BeamtStG) sind wesentliche Bausteine demokratischer Ordnung. Autoritäre Akteure konstruieren damit aber zunehmend den Mythos eines umfassenden „Neutralitätsgebots“. Die Beschäftigten sollen davon abgehalten werden, Haltung sichtbar zu machen, obgleich die Verfassungstreuepflicht gebietet, sich durch ihr gesamtes Verhalten zu der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes zu bekennen und für deren Erhaltung einzutreten (§ 33 Abs. 1 S. 3 BeamtStG sowie entsprechend für Tarifbeschäftigte).

Unter diesem angeblichen rechtlichen Dirigat und sozialen Druck nehmen viele Beschäftigte ihre Handlungsspielräume zunehmend enger wahr. Hier sind Vorgesetzte und Aufsichtsbehörden gefordert, sich nicht aus Furcht vor politischen Kampagnen von ihrer Fürsorgepflicht gegenüber den Beschäftigten abbringen zu lassen.

Ähnliche Dynamiken zeigen sich bei der steuerrechtlichen Privilegierung gemeinnütziger Organisationen. Autoritäre Akteure suggerieren ein umfassendes Neutralitätsgebot dahingehend, dass staatlich geförderte Projekte schnell in Verdacht geraten, die Grenzen legitimer politischer Arbeit zu überschreiten. Die Schwelle liegt dabei so niedrig, dass schon das offene Eintreten für die freiheitliche demokratische Grundordnung als unzulässige politische Voreingenommenheit markiert wird. So verwischen autoritäre Kräfte gezielt die Grenze zwischen gesellschaftlich erwünschtem zivilgesellschaftlichem Engagement und vermeintlich illegitimer politischer Einflussnahme. Dadurch werden nicht nur einzelne Personen, Organisationen oder Projekte diskreditiert, sondern ganze Bereiche wie Demokratieförderung oder Antidiskriminierungsarbeit gehemmt. Selbst wenn sich die Betroffenen innerhalb der rechtlichen Vorgaben bewegen, wächst der öffentliche Rechtfertigungsdruck. Das verengt Handlungsspielräume und fördert vorsichtigere öffentliche Positionierungen (*chilling effect*).

Beide Aspekte – Instrumentalisierung des parlamentarischen Fragerechts und die strategische Forderung nach politischer Neutralität – finden im Fall des Bundesprogramms „Demokratie leben!“ zusammen: In den vergangenen Jahren gab es von autoritären Akteuren zahlreiche parlamentarische Anfragen auf Bundes- und Landesebene zu Zuwendungsempfänger*innen, die deren politische Neutralität infrage stellen. Zugleich rahmten sie die Anfragen so, dass sie das Programm öffentlich delegitimieren konnten.

Das so verschobene diskursive Klima hat einen fruchtbaren Boden für Kürzungen und verschärfte Förderbedingungen geschaffen, von denen mittlerweile Organisationen wie HateAid, Omas gegen Rechts und die Arbeiterwohlfahrt betroffen sind – Organisationen also, deren demokratiestärkende Arbeit seit

Jahren gesellschaftlich anerkannt ist. Aus der Verbindung strategischer Anfragen und der diskursiven Delegitimierung vermeintlich „nicht neutraler" Organisationen folgen inzwischen konkrete Verwaltungsschritte, die die angekündigten Kürzungen praktisch umsetzen.

Im öffentlichen Förderhandeln im Kulturbereich lässt sich eine ähnliche Entwicklung beobachten: Bereits die bewusst missverständlichen Forderungen nach politischer Neutralität wirken auf administrative Vorgänge ein und entfalten dadurch schon weit vor formal-rechtlichen Handlungen Wirkung. Der daraus entstehende Anpassungsdruck schafft Unsicherheit, fördert vorauseilenden Gehorsam und strategische Risikovermeidung. Daneben steigt die Bereitschaft zu mutmaßlich politisch motivierten Eingriffen – sowohl innerhalb der Verwaltung als auch bei den Geförderten.

Schwächung von Demokratie und Rechtsstaat

Dahinter zeichnet sich ein bedrohlicher Trend ab: Die Verwaltung wird zunehmend selbst zum Austragungsort politischer Konflikte. Mithilfe dieser Praktiken skandalisieren autoritäre Akteure öffentlich politische Themen und inszenieren Konflikte, um Agenda-Setting zu betreiben: So zeigen Analysen etwa zu parlamentarischen Anfragen im Themenfeld Gender und Diversität, dass wiederkehrende Begriffe wie „Genderwahn" oder die abwertende Darstellung von Gleichstellungsmaßnahmen im Text der parlamentarischen Anfragen dazu beitragen, entsprechende Politikfelder behördenintern wie auch öffentlich als ideologisch motiviert oder illegitim erscheinen zu lassen. Ähnliche Muster finden sich bei Anfragen zu den „Kosten der Energiewende", die klimapolitische Maßnahmen gezielt als ineffizient oder übermäßig belastend darstellen, während wiederholte Anfragen zu Kriminalität im Kontext von Migration bestimmte Tätergruppen selektiv hervorheben und so in der Folge Migration und Kriminalität diskursiv miteinander verknüpfen.

Zwischen Verwaltung und Öffentlichkeit entstehen dadurch politische Rückkopplungseffekte. Politische Deutungskämpfe machen längst nicht mehr vor der Verwaltung halt und zwingen Behörden, sich innerhalb ideologischer Konflikte zu positionieren. Demokratiefeindliche Akteure präsentieren diese Reaktionen dann als Beleg für eine angeblich ideologiegeleitete Verwaltung. Auf diese Weise verschieben sich öffentliche Diskurs- und Deutungsmuster, während zugleich der politische Druck auf administrative Entscheidungen wächst.

Das wirkt sich auf die Glaubwürdigkeit der Verwaltung aus. Insbesondere erodiert die Wahrnehmung dessen, was man als „administrative Fachlichkeit" zusammenfassen könnte: Das Prinzip, dass in der Verwaltung Verfahrenskompetenz, Fachexpertise und Bindung an rechtliche Bestimmungen zusammenwirken. Wenn autoritäre Akteure Verwaltungsentscheidungen immer wieder in politische Zuspitzungen hineinziehen, verliert die Verwaltung außerdem an Handlungssicherheit, weil fachliche Entscheidungen daran gemessen werden, wie sie politisch gelesen und öffentlich eingeordnet werden können.

Demokratieresilienz beginnt im Verwaltungsalltag

Wenn autoritäre Einflussnahme schon vor einem Regierungswechsel wirkt, muss auch Demokratieresilienz früher ansetzen. Entscheidend ist dann, die Verwundbarkeit der Exekutive überhaupt sichtbar zu machen und ihre Widerstandsfähigkeit im Verwaltungsalltag zu stärken. Denn wenn administrative Verfahren selbst zum Austragungsort politischer Konflikte werden, reichen institutionelle Schutzmechanismen wie das Parteiverbotsverfahren oder die Grundrechteverwirkung als ultima ratio allein nicht aus. Gefordert sind vielmehr die Verwaltung selbst, ihre Organisationen, Führungsebenen und Mitarbeitenden, denn genau dort müssen sich rechtsstaatliche Routinen im Alltag bewähren.

Demokratische Resilienz der Exekutive bedeutet dann, auch unter politischem Druck handlungsfähig, rechtssicher und professionell zu bleiben, ohne dabei an Transparenz und Offenheit für demokratische Kontrolle einzubüßen. Dabei kommt es auch auf eine partnerschaftliche, belastbare Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft an, in der Informationen sowie Erfahrungen ausgetauscht und gemeinsame Strategien gegen die beschriebenen

Angriffe entwickelt werden können. Verwaltungsmitarbeitende sind hier aufgerufen, zum Beispiel im Rahmen von Förderverfahren durch klare und rechtssichere Kommunikation Orientierung für die Zivilgesellschaft zu bieten und Handlungsspielräume offenzuhalten. Damit Beschäftigte nicht in eine defensive Einzelverantwortung geraten, brauchen sie den Rückhalt ihrer Dienststellen und Vorgesetzten.

Eine solche Perspektive verschiebt den Blick von punktuellen Abwehrreaktionen hin zu den konkreten Bedingungen resilienter Verwaltungspraxis. Dazu gehören einerseits institutionelle Vorkehrungen: Koordinierte Bearbeitungsstrukturen, klare Handlungsabläufe und Monitoringmechanismen können es etwa ermöglichen, Massenanfragen zu erkennen und im Bewusstsein um ihre strategische Intention zu bearbeiten. Auch die individuelle Handlungsfähigkeit der Verwaltungsmitarbeitenden ist von Bedeutung: Sie kann beispielsweise durch Schulungen, Handreichungen oder Erlasse zum Umgang mit politischer Vereinnahmung administrativer Verfahren gestärkt werden. Verwaltung darf nicht erst im Ausnahmezustand reagieren. Sie muss bereits im Umgang mit alltäglichen Routinen Praktiken entwickeln, die sie widerstandsfähig machen gegen politische Instrumentalisierung und koordinierte Überforderung.

Schließlich stellt sich auch die Frage nach der professionellen Haltung derjenigen, die die Verwaltung tragen. Das demokratische Ethos – man könnte auch sagen: das demokratische Rückgrat – jedes einzelnen Mitarbeitenden ist eine wichtige Voraussetzung dafür, demokratische Werte aktiv im alltäglichen Verwaltungshandeln aufrechtzuerhalten. Dieses Selbstverständnis muss gestärkt und eingeübt werden. Es zeigt sich etwa darin, politisch instrumentalisierte Verfahren als solche zu erkennen und ihnen mit fachlicher Präzision, rechtlicher Klarheit und sachlicher Distanz zu begegnen. Dazu gehört auch, suggestive Begriffe und politische Deutungsmuster nicht unreflektiert zu reproduzieren, Informationsansprüche selbstbewusst am rechtlichen Rahmen auszurichten und zugleich Offenheit und Rechenschaftspflichten zu wahren.

Diese Berufsethik bewegt sich zwangsläufig in einem Spannungsverhältnis. Verwaltungsmitarbeitende müssen sensibel für die politische Dimension ihres Handelns bleiben, ohne sich politisch vereinnahmen zu lassen. Gerade wenn autoritäre Akteure Verwaltungsressourcen gezielt beanspruchen, wird diese Haltung entscheidend für eine funktionierende Verwaltung. Die Demokratieresilienz der Exekutive beruht insofern nicht nur auf Verfahren und Organisationsstrukturen, sondern vor allem auf den Haltungen und Handlungskompetenzen derjenigen, die diese Verfahren täglich anwenden.

AUTOR*INNEN

Daniela Hombach
Dr. Daniela Hombach ist Verwaltungsmitarbeitende und engagiert sich im Verein "Verwaltung für Demokratie e.V.".
Rainer Mühlhoff
Prof. Dr. Rainer Mühlhoff, Philosoph und Mathematiker, ist Professor für Ethik der Künstlichen Intelligenz an der Universität Osnabrück. Er forscht zu Ethik, Datenschutz und kritischer Sozialtheorie in der digitalen Gesellschaft. Foto (c) 2020 Felix Noak.
Justus Duhnkrack
Justus Duhnkrack ist Rechtsanwalt und politischer Berater. Er hat zur öffentlichen Kunstförderung promoviert.

EMPFOHLENE ZITATION

Hombach, Daniela; Mühlhoff, Rainer; Duhnkrack, Justus: Akten, Anfragen, Autoritarismus: Demokratieresilienz und die Verwundbarkeit der Exekutive, Verfassungsblog, 18.05.2026, doi: 10.59704/8c19d11800b620c5.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20260518-173409-0.