# Wenig Lärm um nichts

## Beauftragte der Bundesregierung und ihre mediale Präsenz

**Michael Koß**

27.05.2022 doi: 10.17176/20220527-182409-0

Die Beauftragten[1] der Bundesregierung gehören naturgemäß zu dem, was Walter Bagehot, der erste Theoretiker des Parlamentarismus, als den „ehrwürdigen Teil der Verfassung“ bezeichnet hat.[2] Bagehot grenzte die „ehrwürdigen“ von den „effizienten“ Institutionen ab. Während in letzteren die politischen Entscheidungen getroffen und umgesetzt werden, übernehmen die „ehrwürdigen“ Teile der Verfassung repräsentative Aufgaben und müssen ihre politische Agenda symbolisch verfolgen. Das bekannteste Beispiel einer „ehrwürdigen“ Verfassungsinstitution in Deutschland ist wohl der Bundespräsident. Auch wenn sie in der deutschen Verfassungshierarchie auf einer ungleich niedrigeren Stufe rangieren, ähneln die Beauftragten der Bundesregierung dem Bundespräsidenten in dieser Hinsicht. Aus verwaltungsorganisatorischer Perspektive haben Beauftragte Stabsstellen inne, sind also nicht Teil der Linie, entlang derer politische Entscheidungen von der Spitze der Hierarchie (dem Kabinett) hinunter zur Verwaltung delegiert werden. Beauftragte haben deshalb keine originäre Entscheidungsbefugnis und keinen Zugriff auf die Ministerialverwaltung, sondern stattdessen zwar eigene, aber dafür recht überschaubare personelle und budgetäre Ressourcen.

Wenn also Beauftragte der Bundesregierung zur Symbolpolitik verdammt sind, dann sind sie noch mehr als die „effizienten“ Teile der Politik darauf angewiesen, die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit zu erlangen. Ihre politischen Anliegen können sie nur verfolgen, indem sie mahnen und auf Missstände hinweisen. Die Aufmerksamkeit, die sie dabei erhalten, ist das politische Pfund, mit dem sie im Binnenbetrieb der Bundesregierung wuchern können – oder auch nicht.

### Bundesbeauftragte in der Süddeutschen Zeitung in den letzten 30 Jahren

Aus politikwissenschaftlicher Perspektive liegen bislang keine systematischen Untersuchungen dazu vor, inwiefern es den Bundesbeauftragten gelingt, diese Aufmerksamkeit tatsächlich zu erlangen. Deshalb soll hier in einem ersten Schritt der Frage nachgegangen werden, welche Beauftragten es in den letzten 30 Jahren vermocht haben, mit ihren Themen in die Süddeutsche Zeitung als einer führenden deutschen Qualitätszeitung zu schaffen.

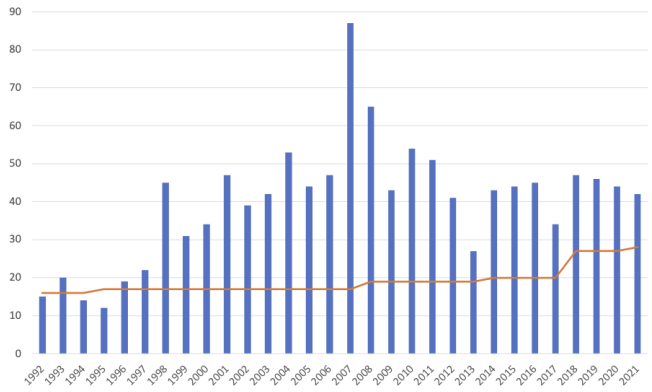
1992 gab es 16 Bundesbeauftragte. Seitdem wurden ständig neue geschaffen, Ende 2021 waren es 28 und in diesem Jahr kamen bereits sieben neue hinzu (siehe die orangene Linie in Schaubild 1).[3] Durchsucht man die Süddeutsche Zeitung nach den Amtsbezeichnungen bzw. Namen der jeweiligen Beauftragten, kommen für die letzten 30 Jahre 1197 Artikel zusammen, das sind etwa drei pro Monat.

*Schaubild 1: Zeitungsartikel zu Beauftragten der Bundesregierung 1992–2021 pro Jahr (blau) und Zahl der Beauftragten (orange)*

[1] Wenn hier von „Beauftragten“ die Rede ist, dann sind auch funktional äquivalente Ämter wie etwa die der „Koordinatoren“ der Bundesregierung mit gemeint (s. a. Fn. 3).

[2] Walter Bagehot, *The English Constitution*, Oxford: Oxford University Press, 2009 [zuerst 1867], S. 7.

[3] Eine Liste der Bundesbeauftragten findet sich hier: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/ministerium/beauftragte-der-bundesregierung.pdf%3Bjsessionid=BA8A684A5E9871CA4BB24C60757F6F71.2_cid373?__blob=publicationFile&v=24. In die Untersuchung wurden alle “Beauftragten” einbezogen, die in dieser Liste des Bundesministeriums des Innern und für Heimat aufgeführt sind.




Tatsächlich zeigt sich bei der Häufigkeit der Artikel eher eine u-förmige Verteilung. Bis 2007, also bis zur Mitte des hier untersuchten Zeitraums, steigt die Zahl der Artikel auf 87 pro Jahr und sinkt dann wieder, wenn auch auf ein etwa doppelt so hohes Niveau wie zu Beginn der 1990er Jahre (um die 40 Artikel pro Jahr). Pro Beauftragten wären das nur etwa drei Artikel pro Jahr, wobei das Maximum 2007 bei fünf Artikeln lag und danach ein Rückgang auf jährlich 1,5 Artikel pro Beauftragten zu verzeichnen war. Im Hinblick auf den erwähnten stetigen Aufwuchs der Zahl der Beauftragten stimmt dieser Befund bereits skeptisch: Mehr Beauftragte bedeuteten jedenfalls in der jüngeren Vergangenheit kaum mehr mediale Aufmerksamkeit. Im Gegenteil, die u-förmige Verteilung lässt den Schluss zu, dass die „ehrwürdigen" Beauftragten bis zum Beginn der stetig aufeinanderfolgenden Großkrisen seit 2008 (Finanz-, Euro-, Migrations- und Corona-Krise) erfolgreicher darin waren, mit ihren Themen durchzudringen und dies dann im Dauerkrisenmodus wieder weniger der Fall war.

*Schaubild 2: Zeitungsartikel zu den 12 meistgenannten Beauftragten 1992–2021*

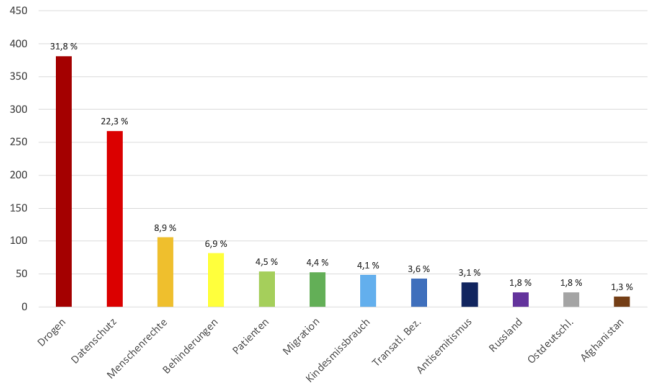
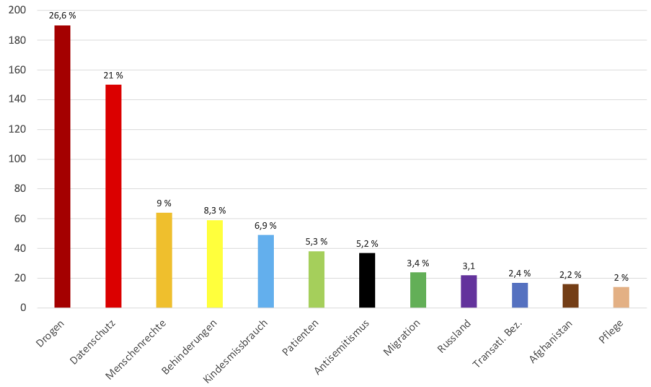



Schaubild 2 schlüsselt die 1197 Artikel aus den Jahren 1992 bis 2021 nach den Ämtern der Beauftragten auf. Die Vermutung, dass viele Beauftragte nicht mit viel Aufmerksamkeit gleichgesetzt werden sollten, bestätigt sich: Deutlich mehr als die Hälfte aller Artikel entfielen nur zwei Ämter, das des Drogen- (381) und den Datenschutzbeauftragten (267). Überhaupt erzielte neben diesen beiden kein Beauftragter auch nur mehr als zehn Prozent der Aufmerksamkeit; es folgen vielmehr fünf Beauftragte, auf die zwischen vier und neun Prozent der Zeitungsartikel entfielen. In absoluten Zahlen waren dies zwischen etwa 50 und 100 Artikel – wohlgemerkt innerhalb von 30 Jahren. Anders formuliert entfielen selbst auf die Beauftragten für Menschenrechte, Menschen mit Behinderungen, Patientenrechte, Migration und Kindesmissbrauch im Zeitraum 1992 bis 2021 nur zwischen 1,5 und drei Artikel pro Jahr – für alle anderen waren es noch weniger. Immerhin schafften es alle Beauftragten mindestens einmal in die Süddeutsche Zeitung in den letzten 30 Jahren.

Auch wenn dieser Überblick keine detaillierte Analyse ersetzen kann, legen diese Ergebnisse den Eindruck nahe, dass Beauftragte vor allem mit Themen erfolgreich sind, die schon lange und allgemein als Aufgabe „der" Politik anerkannt sind und nahezu die gesamte Bevölkerung unmittelbar betreffen wie eben der Umgang mit Drogen (zu denen ja explizit auch der Alkohol zählt) sowie der Datenschutz.

*Schaubild 3: Zeitungsartikel zu den 12 meistgenannten Beauftragten 2007–2021*

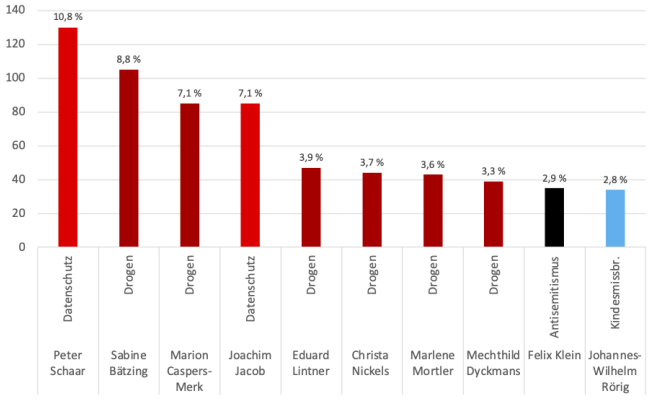



Da die Gesamtverteilung der Zeitungsartikel gezeigt hat, dass die mediale Aufmerksamkeit nach 2007 wieder rückläufig war, lohnt sich ein separater Blick

auf die zweite Hälfte des Untersuchungszeitraums. Schaubild 3 zeigt, dass das Grundmuster auch nach 2007 dasselbe blieb. Die Ämter zweier Beauftragter dominierten die Berichterstattung, allerdings kamen die Beauftragten für Drogenfragen und Datenschutz diesmal gemeinsam auf weniger als die Hälfte aller 713 Artikel in diesem Zeitraum. Dies lässt auf eine zumindest moderate Ausdifferenzierung der medialen Aufmerksamkeit schließen. Die Verteilung der einzelnen Ämter war in etwa dieselbe. Am Ende der Rangfolge trat nach 2007 trat der Pflegebeauftragte an die Stelle des Beauftragten für Ostdeutschland.

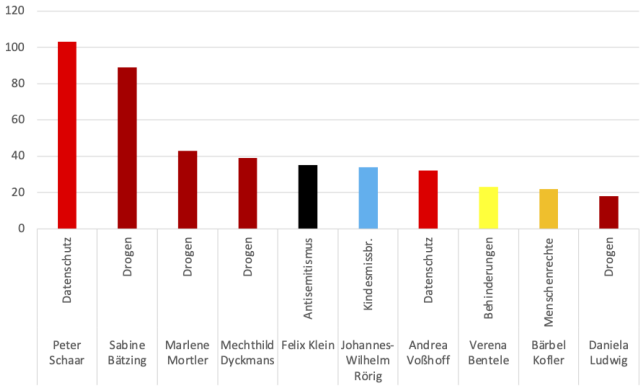
Im Mittelfeld kam es nach 2007 zu zwei leichten Aufmerksamkeitsverschiebungen: Das Amt des Migrationsbeauftragten fand weniger häufig Erwähnung und fiel von Rang 6 auf Rang 8 zurück. Angesichts der Migrationskrise nach 2015 und dem Status des Themas als zeitweise die politische Debatte dominierend ist dies vordergründig überraschend. Es stützt jedoch die Annahme, dass es sich bei den Beauftragten um „ehrwürdige“ Institutionen handelt. Als es im Bereich der Migration zu handfesten politischen Auseinandersetzungen kam, gab für symbolische Interventionen vom politischen Spielfeldrand schlicht keine mediale Aufmerksamkeit. Dieser Befund passt auch dazu, dass im Vergleich zum Zeitraum vor 2007 der Antisemitismusbeauftragte eine größere mediale Aufmerksamkeit erfahren hat. Antisemitismus hat in Deutschland unzweifelhaft zugenommen, auch wenn es nicht zu einem so zentralen Thema wie die Migration avancierte.

*Schaubild 4: Zeitungsartikel zu den am häufigsten namentlich genannten Beauftragten 1992–2021*




Es ist eine Binsenweisheit der Mediengesellschaft, dass neben dem Thema auch die Persönlichkeit, die ein Thema vertritt oder besser: verkörpert, über die Aufmerksamkeit entscheidet, die diesem Thema gewidmet wird. Deshalb lohnt sich ein Blick auf die am häufigsten namentlich erwähnten Beauftragten der Bundesregierung. Die Ergebnisse sind zunächst wenig überraschend (Schaubild 4). Für den Zeitraum 1992 bis 2021 dominieren die Datenschutz- und Drogenbeauftragten, angeführt von Peter Schaar, dessen Amtszeit als Datenschutzbeauftragter exakt zehn Jahre währte (2003–2013). Auf den zweiten Blick zeigen sich dann doch gewisse Unterschiede. So schafften es Menschenrechts-, Behinderten-, Patienten- und Migrationsbeauftragte nicht, ihre Themen persönlich zu verankern. Ihnen gelang dies weniger als den im Hinblick auf die Erwähnung der Ämter hinter ihnen platzierten Beauftragten für Antisemitismus und Kindesmissbrauch, Felix Klein und Johannes-Wilhelm Rörig. Letzterem kam sicher seine sehr lange Amtszeit (2011–22) zugute. Klein hingegen ist erst seit 2018 Antisemitismusbeauftragter. Das relativ hohe Maß an Aufmerksamkeit, das ihm seitdem zukommt, dürfte vielmehr darauf zurückzuführen sein, dass er kontroversen Debatten sucht und selbst zuspitzt. Klein selbst bezeichnet den Vorwurf des Antisemitismus dabei als „scharfes Schwert“ der öffentlichen Debatte.

*Schaubild 5: Zeitungsartikel zu den am häufigsten namentlich genannten Beauftragten 2007–2021*




Ein Blick auf den Zeitraum seit 2007 (Schaubild 5) verdeutlicht nochmals, dass die Aufmerksamkeit für die verschiedenen Beauftragten auch im Hinblick auf die Persönlichkeiten in der jüngeren Zeit diverser verteilt war als im gesamten Untersuchungszeitraum.

Datenschutz- und Drogenbeauftragte nahmen nach 2007 weniger Raum ein; anstelle von acht entfielen jetzt sechs der zehn meistgenannten Beauftragten auf diese beiden Ämter. Neben Felix Klein und Johannes-Wilhelm Rörig waren nun zusätzlich Verena Bentele (Menschen mit Behinderungen, 2014–18) und Bärbel Kofler (Menschenrechte, 2016–21) vertreten.

## Mehr Beauftragte, weniger Aufmerksamkeit?

Wie sieht also ein erfolgreiches Profil von Bundesbeauftragten ausweislich dieses zwangsläufig oberflächlichen Überblicks aus? Zunächst sollten deren Themen nicht zu nah am Nerv der jeweils dominanten politischen Auseinandersetzung angesiedelt sein. Andernfalls haben es die Beauftragten als „ehrwürdige" Institutionen schwer, in die von den „effizienten" Akteuren dominierte Debatte einzugreifen. Dies verdeutlicht die mediale Präsenz der Migrationsbeauftragten, die nach 2007 abnahm. Andererseits scheint auch die Persönlichkeit der Beauftragten gerade angesichts von deren relativer Machtlosigkeit eine Rolle zu spielen: Wer zuspitzt und keine Debatten scheut, kommt häufiger vor. Ob diese Form der Aufmerksamkeit allerdings dem sprichwörtlichen Bohren harter Bretter zuträglich ist, steht auf einem anderen Blatt.

Trotz der jüngsten Ausdifferenzierung der Aufmerksamkeit für die Ämter und Persönlichkeiten der Beauftragten der Bundesregierung stimmen die hier zusammengetragenen Befunde skeptisch, ob mit mehr Beauftragten wirklich mehr politisches Handeln für deren Themen einhergeht. Die Beauftragten sind auf mediale Aufmerksamkeit angewiesen und diese ist grundsätzlich begrenzt – selbst wenn man annimmt, dass heute soziale Medien eine wichtigere Rolle spielen als Qualitätszeitungen wie die Süddeutsche. Dies gilt umso mehr angesichts der Tatsache, dass der nach 2008 einsetzende Großkrisenmodus der Politik weiterhin als Dauerzustand angesehen werden muss. Wann die Corona-Krise wirklich vorbei ist, weiß niemand. Dass bis auf Weiteres der Krieg in der Ukraine den Raum für alle „ehrwürdigen" Institutionen im Sinne Bagehots stark beschneiden wird, darf als ausgemacht gelten. In einer notwendigerweise scharfen Konkurrenz um Aufmerksamkeit bedeutet ein Mehr an Beauftragten schwerlich mehr politische Rückendeckung für deren jeweilige Themen. Vielmehr drängt sich der Eindruck auf, dass es sich bei der Ausweitung der Zahl der Beauftragten eher um regierungsseitige Symbolpolitik handelt.

*Für exzellente Zuarbeit danke ich Jan Eggers.*

*Anm. d. Red.: In Fußnote 3 wurde nachträglich eine Klarstellung ergänzt.*

AUTOR*IN
**Michael Koß**
Michael Koß ist Professor für das Politische System Deutschlands und der EU an der Leuphana Universität Lüneburg.

EMPFOHLENE ZITATION
Koß, Michael: Wenig Lärm um nichts: Beauftragte der Bundesregierung und ihre mediale Präsenz, Verfassungsblog, 27.05.2022, doi: 10.17176/20220527-182409-0.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20220527-182409-0.