

# Als wir das Ziel aus den Augen verloren, verdoppelten wir die Zahl der Beauftragten – oder etwa doch nicht?

Zum strategischen Aktivismus der Ampelkoalition

*Michael Koß*

In jüngster Zeit haben die Beauftragten der Bundesregierung<sup>1</sup> zunehmende Aufmerksamkeit auf sich gezogen, auch die des Verfassers dieses Beitrags (Koß 2022).<sup>2</sup> Grund für dieses Interesse war vor allem der sprunghafte Anstieg der Zahl der Beauftragten, der sich im letzten Jahr fortsetzte. Hatte die Bundesregierung Mitte 2021 noch 28 Beauftragte eingesetzt, so stieg diese Zahl seit Übernahme der Regierungsgeschäft durch die Ampelkoalition auf 45<sup>3</sup>. Wie lässt sich dieser Anstieg erklären? Wie erfolgversprechend ist es, immer mehr Regierungsvorhaben an Beauftragte zu delegieren? Lassen sich Bedingungen für den Erfolg oder Misserfolg dieser Strategie identifizieren? Zur Beantwortung dieser Frage kann der vorliegende Beitrag nur erste Hinweise liefern. Um es vorwegzunehmen: Dieses Unterfangen läuft wie so oft in sozialwissenschaftlichen Analysen auf ein „sowohl-als-auch“ hinaus. Insbesondere diejenigen Beauftragten der Bundesregierung mit einem eindeutig umrissenen, ihre jeweiligen Kabinettsmitglieder unterstützenden Auftrag sowie einschlägiger Vorerfahrung und institutionellem Prestige jenseits des Beauftragtenamtes lassen durchaus auf strategisches Handeln der Bundesregierung in Zeiten der Polykrise schließen. Je mehr dieser Bedingungen allerdings fehlen, desto eher handelt es sich um Beispiele für Aktivismus im Regierungshandeln. Da beide Muster – Strategie und Aktivismus – ebenso wie Mischformen auffindbar sind, lässt sich die Inflation der Beauftragten als Anzeichen für einen „strategischen Aktivismus“ der Bundesregierung interpretieren.



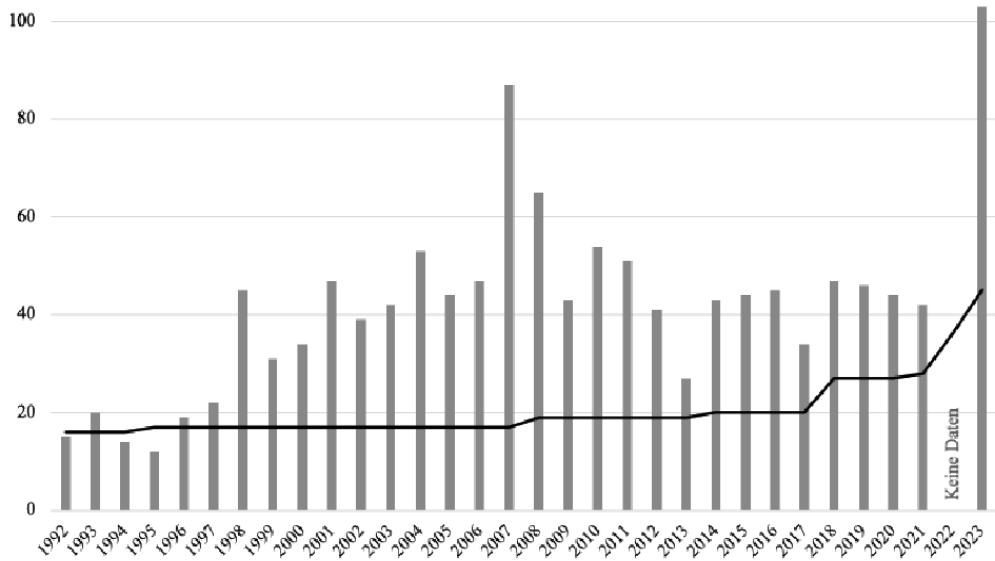
**Prof. Dr. Michael Koß**

Professur für das politische System Deutschlands und der EU,  
Leuphana Universität Lüneburg

Die Beauftragten der Bundesregierung gehören naturgemäß zu dem, was Walter Bagehot, der erste Theoretiker des Parlamentarismus, als den „ehrwürdigen Teil der Verfassung“ bezeichnet hat (2009, S. 7). 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. In der Sprache der Organisationssoziologie haben Beauftragte keine originäre Entscheidungsbefugnis und vor allem keinen Zugriff auf die vertikale „Linie“ der Ministerialverwaltung, sondern verfügen lediglich über kleine horizontale „Stäbe“. In meinem früheren Beitrag (Koß 2022) bin ich davon ausgegangen, dass die Beauftragten öffentliche – und das heißt: mediale – Aufmerksamkeit benötigen, um das resultierende organisatorische Machtgefälle zwischen ihnen auf der einen Seite und Ministern, Staatssekretären sowie unter Umständen auch Abteilungsleitern auf der anderen Seite zu kompensieren. Die mediale Aufmerksamkeit, die Beauftragte erhalten, ist das politische Pfund, mit dem sie im Binnenbetrieb der Bundesregierung wuchern können – oder auch nicht. Als Indikator für die mediale Aufmerksamkeit, die Bundesbeauftragten zukommt, soll im Folgenden die Zahl der Zeitungsartikel in der Süddeutschen Zeitung als einer klassischen Qualitätszeitung gelten, in denen das jeweilige Amt sowie die Amtsinhaber erwähnt werden.

Bis etwa 2017 stieg die Zahl der Beauftragten der Bundesregierung nur moderat (siehe die schwarze Linie in Schaubild 1). Zwischen 1992 und 2017 stieg sie von 16 auf 20; nur vier Jahre später waren es dann schon 28. Seit dem Antritt der aktuellen Ampelkoalition kamen dann 17 weitere Beauftragte hinzu. Durchsucht man die Süddeutsche Zeitung nach den jeweiligen Beauftragten, kommen für diesen Zeitraum 1197 Artikel zusammen, das sind etwa 36 pro Jahr (siehe die grauen Balken in Schaubild 1). Bemerkenswert ist, dass die mediale Aufmerksamkeit für die Beauftragten mit deren Zahl bis 2021 nicht zunimmt. Stattdessen stieg die Zahl der Artikel bis 2007 auf 87 pro Jahr und sank 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 Beauftragtem zu verzeichnen war. Im Hinblick auf den erwähnten Aufwuchs der Zahl der Beauftragten zwischen 1992 und 2021 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 danach wieder weniger der Fall war.

Schaubild 1: Zeitungsartikel zu Beauftragten der Bundesregierung 1992–2023 pro Jahr (grau) und Zahl der Beauftragten (schwarz)

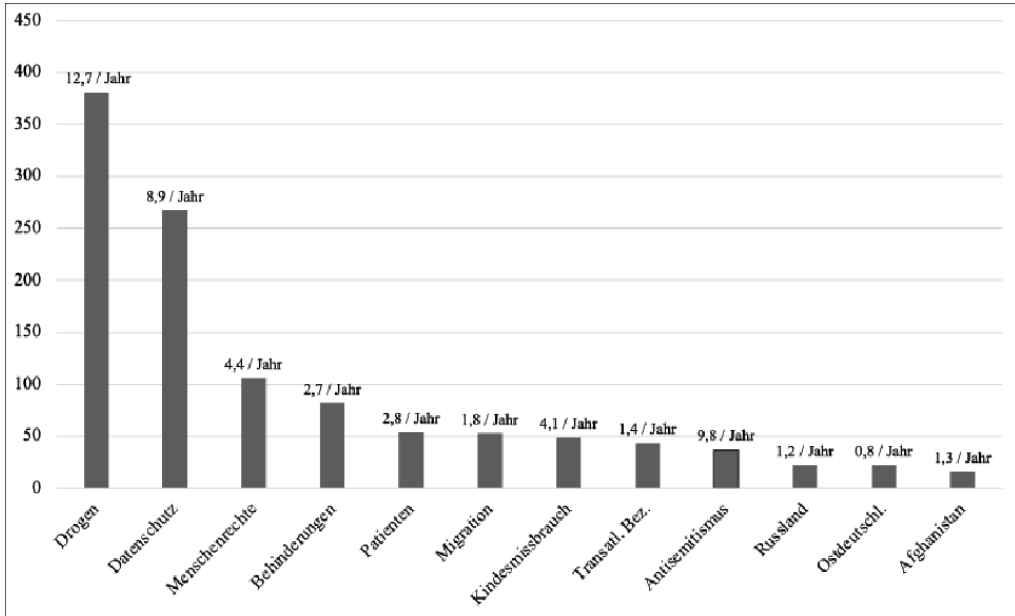


Quelle: eigene Darstellung

Die wohl bemerkenswerteste Information in Schaubild 1 ist jedoch die Zahl der Zeitungsartikel für 2023, denn in diesem Jahr war diese ebenso wie die Zahl der Beauftragten mit 103 auf einem klaren Allzeithoch. Damit hatte sich die Zahl der Artikel selbst im Vergleich zum Durchschnitt des Zeitraums 2007–2021 (48) mehr als verdoppelt. Spricht dies für einen neuen Trend? Welche Beauftragten machen den Unterschied?

Damit diese Fragen geklärt werden können, soll zunächst ermittelt werden, welchen Beauftragten im Zeitraum 1992–2021 relativ viel Aufmerksamkeit zukam (Schaubild 2). Bei näherem Hinsehen bestätigt sich die Vermutung, dass viele Beauftragte nicht mit viel Aufmerksamkeit gleichgesetzt werden sollten: Deutlich mehr als die Hälfte aller Artikel entfielen nur auf zwei Beauftragte, den Drogen- (381) und den Datenschutzbeauftragten (267). Neben diesen beiden brachte es nur ein Beauftragter auf etwa zehn Artikel pro Jahr, nämlich der Antisemitismusbeauftragte, der allerdings auch erst 2018 eingesetzt wurde (deshalb die insgesamt relativ geringe Zahl an Artikel). Auch wenn ein 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 2: Artikel in der Süddeutschen Zeitung zu den 12 meistgenannten Beauftragten 1992–2021



Quelle: eigene Darstellung

Dass zumindest bis 2021 neue Krisen nicht unbedingt den Beauftragten zugutekamen, verdeutlicht das Beispiel des Migrationsbeauftragten. Die Zahl der Artikel in der Süddeutschen, die auf den Migrationsbeauftragten entfielen, sank nach 2007 – trotz der Migrationskrise. Dies stützt die Annahme, dass es sich bei den Beauftragten um „ehrwürdige“ Institutionen im Sinne Bagehots handelt. Als es im Bereich der Migration zu handfesten politischen Auseinandersetzungen kam, gab für symbolische Interventionen vom politischen Spielfeldrand schlicht keine mediale Aufmerksamkeit.

Betrachten wir nun die neu geschaffenen Beauftragten-Ämter näher. Tabelle 1 zeigt die 13 Beauftragten der Bundesregierung, die seit Februar 2022 neu geschaffen wurden. Da die Bundesregierung immer im Januar und Juli über ihre Beauftragten berichtet, sind dies diejenigen Beauftragten, die zweifelsfrei von der Ampelkoalition geschaffen wurden. Die eben noch entstandene Eindruck rein symbolischer Politik relativiert sich, wenn man den Zuschnitt betrachtet: Es sind mit der internationalen Polykrise und den – damit durchaus in Verbindung stehenden – Erfordernissen einer zusehends diverseren Gesellschaft zwei Themenfelder zu erkennen, denen mit einer Ausnahme alle neugeschaffenen Beauftragten gewidmet sind. Ein typisches Beispiel für die mit dieser inhaltlichen Schwerpunktbildung einhergehende neue Konkretheit ist das Amt der Bundesbeauftragten für Migrationsabkommen: Ihr Thema ist ganz deutlich in der Amtsbezeichnung benannt, ganz im Gegensatz beispielsweise zum 2005 geschaffenen Amt „Beauftragte(r) der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration“, bei dem schlicht keine konkrete Aufgabenstellung erkennbar ist. Geschaffen wurden die Beauftragten überwiegend im Umfeld von

Ministerien, die von Grünen geleitet werden, die für acht der 13 neu geschaffenen Beauftragten verantwortlich sind. Fünf der 13 neuen Beauftragten haben zusätzliche politische Ämter oder Mandate wie das eines Staatssekretärs und/oder eines Bundestagsabgeordneten inne.

*Tabelle 1: Die 13 seit 2022 neu geschaffenen Bundesbeauftragten\**

<b>Amt</b>	<b>Ministerium</b>	<b>Name</b>	<b>Weitere Ämter / Mandate</b>	<b>Partei</b>	<b>Themenfeld</b>
Strategische Auslandsprojekte	Wirtschaft	Udo Philipp	Staatssekretär	Grüne	
Westlicher Balkan	Außen	Manuel Sarrazin	–	Grüne	
Kaukasus	Außen	Robin Wagener	MdB	Grüne	
Verwaltung Ukraine	Entwicklung	Georg Milbradt	–	CDU**	
Klimapolitik	Außen	Jennifer Morgan	Staatssekretärin	Grüne	Internationale Polykrise
Meere	Umwelt	Sebastian Unger	–	Grüne	
Tierschutz	Ernährung	Ariane Kari	–	Grüne	
Deutsch-Griechische Versammlung	Wohnen	Sören Bartol	Staatssekretär, MdB	SPD	
Migrationsabkommen	Innen	Joachim Stamp	–	FDP***	
Arbeitsmarktintegration Geflüchtete	Arbeit	Daniel Tenzenbach	–	SPD	
Sinti & Roma	Frauen	Mehmet Daimagüler	–	Grüne	Diverse Gesellschaft
Antidiskriminierung	Frauen	Ferda Ataman	–	Grüne	
Bürokratieabbau	Justiz	Benjamin Strasser	Staatssekretär, MdB	FDP	

Quelle: eigene Darstellung

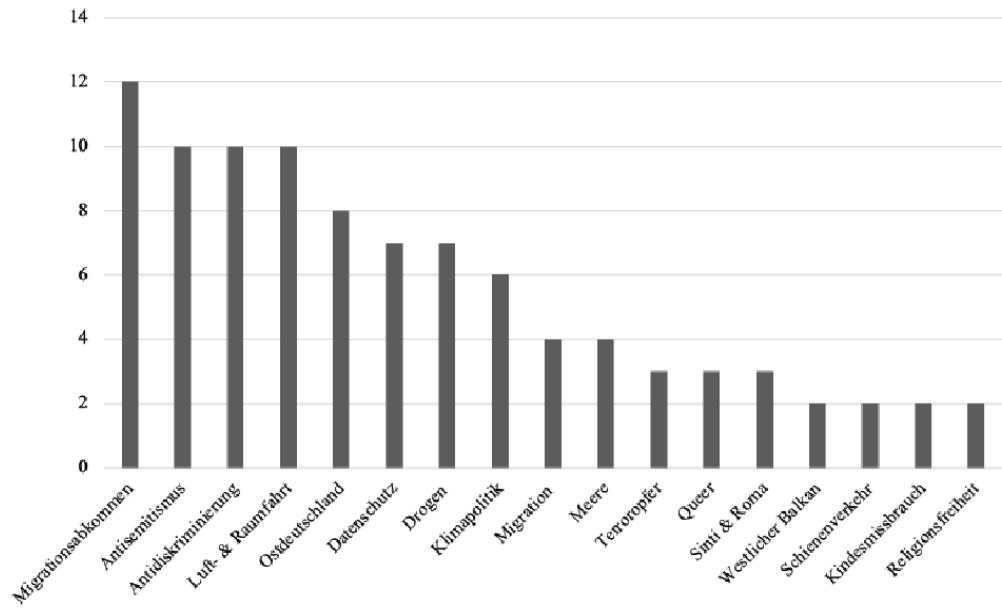
\* Berücksichtigt wurden alle Beauftragten, die nach der Vorlage des ersten Berichts für 2022 im Januar neu hinzugekommen sind. Im selben Zeitraum fielen drei Bundesbeauftragte weg (Vorbereitung der G7/G20-Gipfel, Russland, Afghanistan).

\*\* Das Entwicklungsministerium wird von einer SPD-Ministerin geleitet, allerdings ist der Sonderbeauftragte CDU-Politiker (und früherer Ministerpräsident von Sachsen).

\*\*\* Das Innenministerium wird von einer SPD-Ministerin geleitet, allerdings ist der Sonderbevollmächtigte FDP-Politiker (und früherer Integrationsminister von Nordrhein-Westfalen).

Wieviel Aufmerksamkeit erhielten die neuen Beauftragten im Vergleich zu ihren etablierten Pendants? Schaubild 3 zeigt, dass 17 Bundesbeauftragte 2023 mindestens zweimal in der Süddeutschen Zeitung erwähnt wurden. Offensichtlich kam es zu einer echten Verschiebung der medialen Aufmerksamkeit, denn die beiden Platzhirsche der Jahre bis 2021, der Drogen- und der Datenschutzbeauftragte, erreichten 2023 nur gemeinsam Platz 6. Drei Viertel (zwölf) der in Schaubild 3 ausgewiesenen Beauftragten waren nicht unter den zwölf meistgenannten im Zeitraum 1992–2021 vertreten (vgl. mit Schaubild 2). Sechs der zehn Beauftragten, die 2023 mindestens viermal in der Süddeutschen erwähnt wurden, waren erst neu geschaffen worden, darunter die beiden auf den Plätzen 1 und 3 (Migrationsabkommen und Antidiskriminierung sowie ferner Klimapolitik, Meere, Sinti & Roma, Westlicher Balkan). Dies spricht für einen umfangreichen Wandel in der medialen Wahrnehmung der Bundesbeauftragten seit der Bildung der Ampelkoalition.

*Schaubild 3: Artikel in der Süddeutschen Zeitung zu allen 2023 mindestens zweimal genannten Beauftragten*



Quelle: eigene Darstellung

Im Hinblick auf die Inhalte der Zeitungsartikel zu den Bundesbeauftragten lassen sich für 2023 zwei Muster erkennen, von denen jeweils eines die eher erfolgreichen und eines die weniger erfolgreichen charakterisiert. Diese beiden Muster sollen abschließend an den Beispielen der Beauftragten für Klima- und Migrationsabkommen veranschaulicht werden. Jennifer Morgan, die Sonderbeauftragte der Bundesregierung für internationale Klimapolitik (so ihre volle Amtsbezeichnung) stellt dabei die politisch erfolgreiche Variante dar. Zunächst hat sie einen klaren Auftrag: Morgan ist Chefverhandlerin Deutschlands bei der Vorbereitung von Klimakonferenzen und muss in diesem Zusammenhang Allianzen bilden, nicht zuletzt, indem

sie Vorbehalte der Länder des globalen Südens gegenüber den westlichen Industrieländern ausräumt. Für diese Aufgabe ist Morgan fachlich eindeutig qualifiziert, denn sie war vor ihrem Amtsantritt im März 2022 Vorsitzende von Greenpeace und dürfte als solche über ein ebenso großes Netzwerk wie genuine Fachpolitiker verfügen. Um international über ausreichendes politisches Gewicht zu verfügen (und um innerhalb des Ministeriums nicht nur auf ihren Stab, sondern eben auch die Linie zugreifen zu können) ist Morgan zudem nicht nur Beauftragte, sondern auch Staatssekretärin. Dies alles dürfte erklären, warum Morgan maßgeblich dazu beigetragen hat, dass die jüngste Klimakonferenz in Dubai ein Erfolg gewesen ist.<sup>4</sup>

Beim Sonderbevollmächtigten der Bundesregierung für Migrationsabkommen ist trotz des ebenfalls klaren Aufgabenprofils zu bezweifeln, ob dem Amtsinhaber Joachim Stamp ähnlicher politischer Erfolg beschieden sein wird. Schon das vermeintlich eindeutige Profil seines Amtes relativiert sich bei näherem Hinsehen, denn Migrationsabkommen sind per se hochkomplex, da sie immer auch Rückführungen ebenso umfassen wie Vereinbarungen über die Einwanderung von Fachkräften: hier droht ein Spagat, den Beauftragte nur schwer leisten können, erst recht, wenn sie wie Stamp über keine zusätzlichen Ämter oder Mandate verfügen. Die Passung zu seinem Amt kann man Stamp nicht absprechen, war er doch von 2017 bis 2022 Minister für – unter anderem – Geflüchtete und Migration, allerdings auf Landesebene in Nordrhein-Westfalen; er hat auch das Thema Migration im Koalitionsvertrag für die FDP verhandelt. Aber ob daraus das internationale Netzwerk erwachsen ist, dass für seine aktuellen Aufgaben unabdinglich ist? Dass der Beauftragte zudem ein anderes Parteibuch als dasjenige von Innenministerin und Kanzler trägt, dürfte in diesem Zusammenhang ebenfalls keine Erleichterung darstellen. Es drängt sich der Eindruck auf, dass hier vor allem der bei der Landtagswahl 2022 krachend gescheiterte Spitzenkandidat der NRW-FDP mit einem Posten versorgt werden sollte.

Die relativ gesehen größte mediale Aufmerksamkeit 2023 kam dem Beauftragten für Migrationsabkommen wohl vor allem deshalb zu, weil er auf verlorenem Posten stand (vgl. exemplarisch Bullion 2023a, 2023b). Bislang wurden seit Schaffung des Amtes im Februar 2023 nur ein Abkommen geschlossen, und zwar im Dezember 2023 mit Georgien, aus denen eine eher überschaubare Anzahl an Migranten nach Deutschland kommt. Dem Vernehmen nach werden weitere Gespräche über Abkommen mit Moldau, Kenia, Kolumbien, Usbekistan und Kirgistan geführt (Balsler, Freler & Kelnberger 2023). Die Aussicht auf einen gamechanger in der Migrationspolitik sieht anders aus, dazu wäre beispielsweise ein Abkommen mit Tunesien nötig. Gleichzeitig gilt das noch von Angela Merkel ausgehandelte Abkommen mit der Türkei als gescheitert – dies lässt sich auch als Verweis darauf interpretieren, dass Migrationsabkommen eher Chef-, sprich: Kanzlersache sind.

Als Fazit lässt sich festhalten, dass es verkürzt wäre, in der drastischen Erhöhung der Zahl der Bundesbeauftragten seit 2021 nur ein Anzeichen für Symbolpolitik oder Aktivismus zu sehen. Gleichzeitig besteht aber auch kein Anlass, der Ampelkoalition hier eine grand strategy zu unterstellen. Im Ergebnis dürfte es sich deshalb um strategischen Aktivismus der Bundesregierung handeln. Strategisch ist dieser Aktivismus, weil die neu geschaffenen Ämter für Bundesbeauftragte keinesfalls willkürlich geschaffen wurden. Ihnen allen geht es um die Bewältigung der gegenwärtigen auf

nationaler wie auf internationaler Ebene. Aktivistisch ist diese Strategie allerdings ebenfalls, denn einige Beauftragtenämter wurden wesentlich erfolgversprechender konzipiert und besetzt als andere.

*Für exzellente Zuarbeit danke ich Marie Horstmann.*

## Anmerkungen

- 1 Wenn hier von „Beauftragten“ die Rede ist, dann sind – ähnlich wie auf der Liste der Bundesregierung – auch funktional äquivalente Ämter wie etwa die der „Koordinatoren“ mitgemeint. Ebenfalls mitberücksichtigt wird der Antisemitismusbeauftragte, obwohl er formal vom Bundestag beauftragt wird. Die Liste der Bundesbeauftragten findet sich hier: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/ministerium/liste-beauftragte-bundesregierung.html>.
- 2 Der vorliegende Beitrag basiert teilweise auf dieser Vorarbeit, insbesondere im Hinblick auf die Ausführungen zu den Schaubildern 1 und 2.
- 3 Zu den aktuell 45 „Sonderbeauftragte“ der Ampelkoalition kommt demnächst ein Tierschutz-Beauftragter mit vier Mitarbeitenden hinzu. Ihre Kosten betragen laut „Redaktionsnetzwerk Deutschland“ jährlich 30 Millionen Euro. <https://www.rnd.de/politik/bundesregierung-wie-die-ampel-immer-neue-posten-schafft-Y2BRG3YJZ5FCZDCND7NPXUH7LM.html>; <https://regionalheute.de/bundesbeauftragte-kosten-jaehrlich-rund-30-millionen-euro-1680271266/> [Anmerkung der Redaktion]
- 4 Diese Einschätzung teilen auch andere Zeitungen als die Süddeutsche, vgl. exemplarisch Fuhr (2023).

## Literatur

- Bagehot, Walter (2009), *The English Constitution*, Oxford: Oxford University Press, 2009 [zuerst 1867].
- Balser, Markus, Tim Freler & Josef Kelnberger (2023), Lösungen dringend gesucht, *Süddeutsche Zeitung* v. 27. September, S. 2.
- Bullion, Constanze von (2023a), Das Eingeständnis, *Süddeutsche Zeitung* v. 13. Oktober, S. 4
- Bullion, Constanze von (2023b), Ein leeres Versprechen, *Süddeutsche Zeitung* v. 25. Oktober, S. 4.
- Fuhr, Lukas (2023), Die Kunst, andere zwanglos zu zwingen, *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung* v. 17. Dezember 2023, S. 3.
- Koß, Michael (2022), Wenig Lärm um nichts: Beauftragte der Bundesregierung und ihre mediale Präsenz, *Verfassungsblog* v. 27. Mai 2022, <https://verfassungsblog.de/wenig-larm-um-nichts/>, DOI: 10.17176/20220527-182409-0.