

Das Bundesverdienstkreuz als Motivation für bürgerschaftliches Engagement

Das Bundesverdienstkreuz ist „die einzige allgemeine Verdienstauszeichnung in Deutschland und damit die höchste Anerkennung, die die Bundesrepublik für Verdienste um das Gemeinwohl ausspricht“, wie es offiziell heißt. Und es ist eine der wenigen Möglichkeiten, besondere Leistungen für das Gemeinwohl auf nationaler Ebene sichtbar zu würdigen. So verleiht der Bundespräsident die Auszeichnung traditionell an bürgerschaftlich Engagierte in einer eigenen Ordensaktion am 05. Dezember, dem Tag des Ehrenamtes. Tatsächlich ist ausbleibende Anerkennung einer der Gründe für die schwindende Motivation von freiwillig Engagierten und die vielbeschworene angemessene Anerkennungskultur gilt bei Experten wie Praktikern als eine der wenigen Möglichkeiten des Staates, freiwilliges Engagement zu fördern (vgl. beispielsweise Batarilo-Henschen et al. 2011). Verhaltensökonomien haben ermittelt, dass Auszeichnungen im Nachhinein eine messbare Wirkung haben. Dass die Leistung nach Erhalt steigt, wird erklärt mit „dem Bestreben der Ausgezeichneten, nach außen hin die Belohnung zu rechtfertigen“ (Frey 2010: 9). Zumindest ein Teil des zu verzeichnenden positiven Effekts ist demnach auf die soziale Anerkennung, die mit der Auszeichnung einhergeht, zurückzuführen.

Öffentliche Anerkennung und staatliche Auszeichnungen lassen sich als eine Art von gesellschaftlicher Empathie und Resonanz verstehen. Diese beiden Kategorien zwischenmenschlicher Zuwendung sind entwicklungspsychologisch von großer Bedeutung für das Aktivitätspotential von Kleinkindern: Verweigern die engsten Bezugspersonen dem Säugling die Zuwendung, verfällt das Kind in Passivität (Bergmann-Mausfeld 2010). Überträgt man diese Erkenntnis unmittelbar auf die Gesellschaft, bedeutet dies, dass fehlende Responsivität bürgerschaftliches Engagement geradezu unterminiert. Folgerichtig nennt die im Sommer 2012 vorgelegte Nationale Engagementstrategie der Bundesregierung als ein zentrales Anliegen, „bürgerschaftliches Engagement sichtbar zu machen und eine Kultur der Anerkennung und Wertschätzung zu befördern, die Engagierte in ihrem Tun bestärkt und noch mehr Menschen anregt, sich für unsere Gesellschaft einzusetzen“ (Deutscher Bundestag 2012: 7).

Schon Maecenas, dessen Name zum Gattungsbegriff der Kunst- und Kulturförderung avancierte, hatte deutlich gemacht, dass er für sein finanzielles Engagement zugunsten der Dichter Vergil und Horaz außer des Kaisers Lob und Anerkennung keine Gegenleistung erwartete. Genauso war im Deutschen Reich vor dem Ersten

Weltkrieg, einer Hochzeit des Mäzenatentums, das Streben nach Anerkennung handlungsleitendes Motiv für viele philanthropische Taten. Damals dienten Deutschlands Mäzene und Stifter als Vorbilder für Länder, denen man heute eine ausgeprägte philanthropische Tradition bescheinigt, etwa die Vereinigten Staaten mit ihrer lebhaften Kultur öffentlicher Ehrungen (Adloff 2010). Vor 100 Jahren war die Reputation des Staates und seiner Institutionen allerdings sehr viel höher als gegenwärtig – was die motivierende Wirkung potenziert haben dürfte. Denn das Ansehen eines Ehrenzeichens – und im weiteren Sinne: jeder Anerkennung – steht unmittelbar im Zusammenhang mit dem Ansehen des Verleihenden; in den Worten von Arthur Schopenhauer: „Orden sind Wechselbriefe, gezogen auf die öffentliche Meinung: ihr Werth beruht auf dem Kredit des Ausstellers“ (Schopenhauer 185: 382). Daran hat sich bis heute nichts geändert, wobei die Reserviertheit weiter Teile der bundesrepublikanischen Öffentlichkeit gegenüber Ehrenzeichen mit dem sinkenden Institutionenvertrauen korrespondieren dürfte.

Ein Gebot der Staatsraison?

1951 erkannte Theodor Heuss in dem von ihm gestifteten Bundesverdienstkreuz eine Möglichkeit, die Staatsmoral zu fördern und die Verbindung zwischen Staat und Bürgern zu stärken. Mittels einer Ordensverleihung Verdienste um das Gemeinwesen anerkennen zu können, betrachtete der erste Bundespräsident als „ein einfaches Gebot der Staatsraison“ (Laitenberger et al. 2005: 27). Heuss' Motiv, ein Band zwischen dem Staat und seinen Bürgern zu knüpfen, könnte eine Erklärung für die viel kritisierte Freigebigkeit sein, mit der der neugeschaffene Orden in den Anfangsjahren verteilt wurde – die Bundesrepublik war noch jung, die Deutschen verunsichert, die Demokratie noch nicht gefestigt. Die Vergabekriterien trieben bisweilen seltsame Blüten: So existierte von 1952 bis 1966 ein Verdienstkreuz für Jubilare, deren einzige Leistung darin bestand, fünfzig Jahre für denselben Arbeitgeber gearbeitet zu haben.

Zu der bis Anfang der neunziger Jahre großzügigen Verleihpraxis kam hinzu, dass in den Anfangsjahrzehnten der Bundesrepublik sich unter den Geehrten eine ganze Reihe ehemaliger Nationalsozialisten befand. Fragwürdige Kandidaten aus dem Ausland kamen hinzu, meist im Rahmen von Staatsbesuchen, wie beispielsweise 1954 der „König der Könige“, der Äthiopier Haile Selassie, oder drei Jahre danach der kubanische Diktator Fulgencio Batista. In den Medien tauchen Ordensverleihungen bis heute vor allem dann auf, wenn der Träger in einem zweifelhaften Ruf steht. Wie bei anderen Themen unterminiert die Konzentration auf fragwürdige Einzelfälle das Ansehen der Auszeichnung insgesamt.

Passenderweise widmete „Der Spiegel“ 1962 dem noch jungen bundesrepublikanischen Ordenswesen eine Titelgeschichte unter der ironischen

Überschrift „Ehre in Blech“ (Der Spiegel 1962). Der Titel spielt nicht zuletzt auf eine spezifische Eigenschaft von Orden und Ehrenzeichen an, die sie gerade in Zeiten knapper Kassen für staatlichen Dank besonders attraktiv machen: Sie kosten kaum Geld. Allerdings limitiert das ökonomische Grundgesetz von Angebot und Nachfrage trotz der günstigen Kosten die Möglichkeiten, staatliche Anerkennung auf dem Auszeichnungswege zu gewähren. Wenn Orden inflationär ausgeteilt werden, verlieren sie an Wert. Eine „bescheidene Verleihpraxis“, wie es in einem Kommentar zum Gesetz über Titel, Orden und Ehrenzeichen heißt, ist die Voraussetzung für deren Akzeptanz. (Laitenberger et. al. 2005: 18).

Das Bundesverdienstkreuz wurde bis Anfang 2014 knapp 250.000 Mal verliehen, wobei die bis Beginn der 1990er Jahre recht großzügige Vergabe mittlerweile deutlich zurückgefahren wurde. Im Gegensatz zu den damals bis zu 6.000 Verleihungen sind es aktuell nur noch etwas mehr als 2.000 pro Jahr. Zudem wird nur noch in Ausnahmefällen bei der Erstverleihung über die zweite Stufe, das Verdienstkreuz am Bande, hinausgegangen, wie insgesamt die Kriterien deutlich restriktiver gehandhabt werden. Folgerichtig ist der Begründungsaufwand, warum jemand den Orden bekommen soll, deutlich gestiegen. Genügte früher zwei, drei knappe Sätze, muss heute ausführlich dargelegt werden, wo und wie sich der Kandidat um das Gemeinwohl verdient gemacht hat. Für die Geehrten wiederum hat dies seine Vorzüge – je individueller eine Würdigung erfolgt, desto erfüllender ist sie. Darum bedeutet der erhöhte Aufwand für die Ordenskanzleien eine größere Nachhaltigkeit ihres Tuns. Genauso wurden reine Funktionsorden außerhalb der diplomatischen Courtoisie weitestgehend abgeschafft.

Nur die „üblichen Verdächtigen“?

Bei der gelegentlich geäußerten Kritik, trotz der restriktiveren Vergabe würden auch heute noch vor allem die „üblichen Verdächtigen“ geehrt (Ramge 2006: 153), sind die Schwierigkeiten des Staates bei der aktiven Suche nach Kandidaten zu berücksichtigen. In der jetzigen Ausstattung sind die zuständigen Ordenskanzleien der Bundesländer (wie auch die des Bundespräsidialamts, wenn es selbst Vorschläge macht) auf die „Weisheit der vielen“ angewiesen. Doch weder kommen übermäßig viele Bürger auf die Idee, potentiell geeignete Kandidaten zu empfehlen, noch wissen sie, welche Leistungen auszeichnungswürdig sind, obwohl Kriterien wie Ansprechpartner einfach im Internet herauszufinden wären. Für diese Annahme sprechen unter anderem die geringe Zahl von Anregungen sowie – auf den ersten Blick paradoxerweise – deren hohe Erfolgsquote.

In Nordrhein-Westfalen, dem bevölkerungsmäßig größten Bundesland, werden laut Auskunft der Staatskanzlei pro Jahr keine tausend Bundesverdienstkreuze angeregt; im Schnitt der letzten zehn Jahre waren es jährlich knapp 850. Bei einer

Gesamtbevölkerung von fast 18 Millionen heißt das, dass gerade einmal 0,005 Prozent der Bevölkerung per anno vorgeschlagen wurden. Davon wurden jedoch deutlich mehr als die Hälfte tatsächlich ausgezeichnet; an Rhein und Ruhr lag die Ablehnungsquote im Durchschnitt der zehn Jahre von 2003 bis 2012 bei gerade einmal 42,1 Prozent mit einer Schwankungsbreite von minimal 30,1 Prozent (2003) bis maximal 49,7 Prozent (2009). Den wenigen zugänglichen Daten aus anderen Bundesländern zufolge sind die Quoten dort ähnlich (schriftliche Auskunft der Ordenskanzlei in der Staatskanzlei Nordrhein-Westfalens vom 10. April 2013).

Dass die Mehrheit der Anregungen erfolgreich ist, dürfte dem Umstand geschuldet sein, dass kaum „normale“ Bürger Verleihungen anstoßen, sondern dies meist Menschen mit Erfahrung im Umgang mit den entsprechenden Verfahren, offiziellen Stellen und den handelnden Personen sind. Überdies gibt es Hinweise aus der Praxis, dass es sich um Personenkreise gleicher Denkart und Gesellschaftsschicht handelt, die ähnlich von Zitierkartellen in der Wissenschaft getreu dem in diesem Fall einmal positiv gewendeten Motto „Wie Du mir, so ich Dir“ handeln. Ein origineller Beleg dafür findet sich in einem spöttischen Gedicht, das ein längst pensionierter und einst mit Ordensfragen betrauter Beamter über seine beruflichen Erfahrungen verfasst hat: „Kannst Du mir nicht eins besorgen? Deins besorg ich Dir dann morgen!“ (zitiert nach Boysen 2001).

Wie mühselig es ist, Kandidaten aus den unterrepräsentierten Bevölkerungsgruppen ausfindig zu machen, belegt der Hinweis in einer Publikation des Bundespräsidialamtes: „Der Anteil der mit dem Verdienstorden ausgezeichneten Frauen ist gemessen an ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung und der von ihnen geleisteten ehrenamtlichen Arbeit relativ gering ... Daher begrüßt der Bundespräsident ausdrücklich Anregungen zugunsten von Frauen“ (Bundespräsidialamt 2012: 11). Wenn es schon bei dem eindeutig zu bestimmenden Kriterium Geschlecht schwer fällt, hinreichend viele geeignete Kandidatinnen zu benennen, dürfte es in jenen Bereichen der Gesellschaft, in denen Orden nahezu unbekannt sind oder im Ruf stehen, höheren Kreisen vorbehalten zu sein, noch schwieriger sein.

Allerdings ist es kaum möglich, valide Daten zu Stand und Schicht von Ordensempfängern zu erheben; mittlerweile wird bei der Veröffentlichung im Bundesanzeiger nicht einmal mehr der Beruf der Neuausgezeichneten genannt. Das Bundespräsidialamt selbst schlüsselt in seiner Statistik lediglich das Geschlecht auf und benennt grob einige der Kategorien, in die das Engagement der Ausgezeichneten fällt. Auch wenn der Status der Ordensempfänger im Dunkeln bleibt, so darf doch – insbesondere für die höheren Stufen wie die öffentliche

Aufmerksamkeit – als gesichert gelten, dass vorwiegend die Meriten etablierter Mitglieder der Gesellschaft gewürdigt werden.

Verschärfend wirkt der „Matthäus-Effekt“: Getreu Matthäus 25,29 („Denn wer da hat, dem wird gegeben“) folgen auf einen ersten Preis, eine erste Ehrung oder ein erstes Stipendium – unabhängig vom Metier, sei es als Künstler, Schriftsteller, Stifter oder „nur“ als Bürger, der Zivilcourage gezeigt hat – meist weitere. In Deutschland werden etwa standardmäßig Nobelpreisträger mit dem Großen Verdienstkreuz mit Stern, der dritthöchsten für „Normalsterbliche“ erreichbaren Stufe dieses Ordens, geehrt. Hier wird die von Hegel in seiner Phänomenologie des Geistes anhand des berühmten Verhältnisses von Herr und Knecht entfaltete Reziprozität von Anerkennung offensichtlich, denn der Auszeichnende schmückt sich mit dem Ansehen des Ausgezeichneten – was sich auch auf Prominente übertragen lässt. Nun bedarf einer solchen Erhebung kaum ein Bundespräsident ad personam, wohl aber tragen Wissenschaftler, Fußballer, Literaten oder Dirigenten von Weltruf zum Ansehen Deutschlands bei.

Das Prinzip Angemessenheit

Letztlich sollte die Angemessenheit entscheidend sein für die Zumessung von Anerkennung. Nicht jede Tat, und sei sie noch so gut gemeint, verdient sie. Offenkundig ist dies bei scheinwerferorientierten Charity-Veranstaltungen, die mit echtem Engagement nicht viel gemein haben. Die Kosten verschlingen oft große Teile der Erträge. Zudem wird bei allen als gemeinnützig im Sinne der Abgabenordnung eingestuften Taten über das Steuerprivileg die Gemeinschaft der Steuerzahler an den Kosten beteiligt. Bei der Frage nach der Angemessenheit, könnte zudem berücksichtigt werden, ob die Anerkennung nicht nur den absoluten, sondern auch relativen Verdiensten des Geehrten entspricht. Ein Beispiel: Für manchen normal verdienenden Zustifter einer Gemeinschaftsstiftung werden einige Hundert Euro schwerer wiegen als der niedrige zweistellige Millionenbetrag, den eine Unternehmerwitwe mit Milliardenvermögen für eine Stiftung auf eigenen Namen aufbringt. Letzterer werden dafür jedoch allerhöchste staatliche Ehren zuteil, während Ersterer sich vermutlich sehr wundern würde, wenn man ihm für seinen Beitrag überhaupt einen Orden verliehe. Dass bürgerschaftliche Leistungen häufig alles andere als offensichtlich sind, erschwert es allerdings erheblich, bei deren Anerkennung für Gerechtigkeit zu sorgen. Bundespräsident Gustav Heinemann bemerkte bei einer Ordensverleihung 1973, dass „es [...] so gut wie unmöglich [ist], eine überzeugende Gerechtigkeit in die Auszeichnung mit dem Verdienstorden zu bringen.“ (zitiert nach Böhm 2000: 103) Um dem abzuhelpen, empfahl er ironisch, offene Kisten mit Bundesverdienstkreuzen zur Selbstbedienung aufzustellen.

Sicherlich wird das Risiko, die „Falschen“ auszuzeichnen oder sich Kritik für Verleihungen auszusetzen, minimiert, wenn vor allem Menschen aus der bürgerlichen Mitte geehrt werden. Andererseits vergibt sich unsere Gesellschaft viele Chancen, wenn sie überwiegend die „üblichen Verdächtigen“ auszeichnet. Denn fernab der Frage, welche motivierende Wirkung ein Orden tatsächlich zeitigt, ist das öffentliche Gut einer Auszeichnung vor allem eine Gelegenheit, besondere Menschen und ungewöhnliche Engagements hervorzuheben – und damit, dass sich unsere Gesellschaft selbst ein wenig besser „kennenlernt“. Das kann helfen, die Grenzen gesellschaftlicher Schichten „aufzuweichen“ und zu überwinden, wodurch letztlich der Zusammenhalt gestärkt wird. Ein Einwand dagegen, nur noch „stille Helden“ auszuzeichnen, bleibt, dass umso eher über Ordensverleihungen berichtet wird, je prominenter die Empfänger sind – und die Öffentlichkeitsfunktion sollte nicht gering geschätzt werden.

Für eine buntere Weltsicht brauchten die ehrerweisenden staatlichen Stellen in der Verwaltung entsprechende Ressourcen – die Ordenskanzlei im Bundespräsidialamt beispielsweise verfügt über sechs Mitarbeiter. Damit diese mehr als aktive Gestalter, die selbst auf die Suche gehen, statt als nur reaktiv externe Anregungen abarbeitende Verwalter agieren können, benötigen sie Personal, das sich in allen Bereichen der Gesellschaft auskennt. Sich die Welt vor allem aus Texten zu erschließen reicht dafür nicht aus. Vielmehr müsste gezielt Expertise aufgebaut und eine Vernetzung aller Verwaltungsebenen von Kommune bis Bund vorangetrieben werden, die allein an der Sache orientiert ist. Hilfreich wäre eine konkretere Abfassung der abstrakt formulierten Vergabekriterien für Orden und Ehrenzeichen. Transparenz wäre durchaus geeignet, das Ansehen der Auszeichnungen zu steigern, da für interessierte Bürger die Gründe für eine Verleihung besser nachvollziehbar würden. Damit wäre leichter herauszufinden, ob die staatlichen Ehren nur denjenigen zukommen, denen sie auch tatsächlich gebühren. Dies wäre dann doch ein Beitrag im Sinne eines bei Ordensverleihungen oft zitierten Bonmots von Konrad Adenauer, dass eine „Ehrung das ist, wenn die Gerechtigkeit ihren guten Tag hat“.

Dr. Knut Bergmann leitet die Abteilung Kommunikation und das Hauptstadtbüro des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln (IW Köln).

Kontakt: bergmann@iwkoeln.de

Der Text ist eine Kurzfassung seines im Sommer erscheinenden Beitrages „Nur die üblichen Verdächtigen? Orden und Ehrenzeichen als Anerkennung und Motivation für bürgerschaftliches Engagement“, in: Wolfgang Lauterbach (Hrsg.): Reichtum, Philanthropie und Zivilgesellschaft, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

Literatur

Adloff, Frank (2010). Philanthropisches Handeln. Eine historische Soziologie des Stiftens in Deutschland und den USA. Frankfurt/New York: Campus

Batarilo-Henschen, Katarina & Mildenerger, Georg & Tominski, Stefan (2011). Qualifizierung und Anreizsysteme für bürgerschaftliches Engagement. Projektbericht des Centrums für soziale Investitionen und Innovationen, Universität Heidelberg. Heidelberg: Eigenverlag

Bergmann-Mausfeld, Gisela (2000). Empathie und Resonanz. *Forum der Psychoanalyse* 3, S. 204-213

Böhm, Frauke (2000). Zeitkritischer Dokumentarfilm im Spannungsfeld zwischen Fernsehjournalismus und Autorenfilm: Roman Brodmann. Dissertation Universität Marburg. <http://archiv.ub.uni-marburg.de/diss/z2001/0064>. Zugegriffen: 16. April 2014

Boysen, Jacqueline (2001). Fünfzig Jahre Bundesverdienstkreuz. *Deutschlandfunk*, 7. September 2001

Bundespräsidialamt (Hrsg.) (2012). Verdienstorden der Bundesrepublik Deutschland. Berlin: Eigenverlag

Der Spiegel (o. V.) (1962). Ehre in Blech. *Der Spiegel* 1, S. 40-52

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2012): Erster Engagementbericht – Für eine Kultur der Mitverantwortung. Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 17/10580 vom 23. August 2012. Berlin: Eigenverlag

Frey, Bruno S. (2010). Geld oder Anerkennung? Zur Ökonomik der Auszeichnungen. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 1, S. 1-15

Laitenberger, Birgit & Bickenbach, Dorothea & Bassier, Maria & Kirchner, Heinz (2005). Deutsche Orden und Ehrenzeichen: Kommentar zum Gesetz über Titel, Orden und Ehrenzeichen und eine Darstellung deutscher Orden und Ehrenzeichen von der Kaiserzeit bis zur Gegenwart. 6. Auflage, Köln: Carl Heymanns

Ramge, Thomas (2006). Nach der Ego-Gesellschaft. Wer gibt gewinnt: die neue Kultur der Großzügigkeit. München: Pendo

Schopenhauer, Arthur (1851). Parerga und Paralipomena. Kleine philosophische Schriften, Band 1. Berlin: Hahn