

FRANK BÖSCH

Bürgerbriefe als politische Partizipation

Zugänge und Forschungsperspektiven

Politikerinnen und Politiker erhalten täglich zahllose Zuschriften aus der Bevölkerung. Dies ist kein Novum des E-Mail-Zeitalters. Bereits in den 1950er Jahren, die als Phase mit geringer Partizipation gelten, schickten unzählige Bürgerinnen und Bürger ihnen ihre Sorgen und Wünsche, Beobachtungen und politischen Meinungen. Bundespräsident Theodor Heuss erhielt etwa 300 bis 400 Briefe pro Tag und laut eigener Auskunft rund 400.000 bis 500.000 Schreiben in den ersten knapp vier Amtsjahren.¹ Adenauers Mitarbeiter erinnert sogar anfangs bis zu 4.000 Briefe pro Tag, sodass alle Bereiche des Kanzleramts mit der Beantwortung beschäftigt waren.² Selbst wenn solche Zahlen schwer nachprüfbar und vielleicht zu hoch gegriffen sind, beteiligten sich sehr viele Menschen aktiv an einer politischen Kommunikationsform, die im Unterschied zu Demonstrationen, Medien oder Meinungsumfragen bisher wenig Beachtung erhielt. Die Briefflut verstärkte sich durch besondere Ereignisse. So bekam Willy Brandt direkt nach dem Misstrauensvotum zehntausende oft sehr emotionale Zuschriften, die ihn beleidigten oder beglück-

1 So die Selbstauskünfte laut: Wolfram Werner: Einführung: Theodor Heuss im Briefwechsel mit der Bevölkerung 1949–1959, in: ders. (Hg.): Theodor Heuss: Hochverehrter Herr Bundespräsident! Der Briefwechsel mit der Bevölkerung 1949–1959, Berlin 2010, S. 15–44, hier S. 18, 32.

2 Karl Gumbel: Hans Globke. Anfänge und erste Jahre im Bundeskanzleramt, in: Klaus Gotto (Hg.): Der Staatssekretär Adenauers: Persönlichkeit und politisches Wirken Hans Globkes, Stuttgart 1980, hier S. 73–98, S. 80f.

wünschten.³ Hinzu kamen Petitionen mit direkteren politischen Vorschlägen an die Parlamente. Im Bundestag gingen ab 1957 pro Wahlperiode knapp 30.000 Petitionen ein, seit 1972 stark steigend.⁴ Auch die größeren Landesparlamente erhielten mehrere Tausend Schreiben pro Jahr.⁵

In den beiden deutschen Diktaturen griffen wohl noch mehr Bürger zur Feder. Stephan Merl schätzt, dass jährlich rund eine Million Briefe an Hitler, an die Reichskanzlei, an zentrale Zeitungen wie den „Völkischen Beobachter“ oder an Gau- und Kreisleiter gingen.⁶ Vermutlich waren es sogar deutlich mehr. So sprach die „Kanzlei des Führers“, wie Stephan Scholl ausmachte, von beinahe 300.000 Briefen, die zwischen 1937 und 1940 jährlich an sie eingingen, im Schnitt zwischen 700 und 1000 Schreiben täglich.⁷ Besonders bekannt sind die zahllosen Schreiben, die die DDR-Bevölkerung an die SED-Führung und staatliche Stellen richtete. Eine Studie von Felix Mühlberg nimmt insgesamt mindestens 750.000 Eingaben pro Jahr an, in den 1980er Jahren vermutlich sogar eine Million.⁸ Oft gingen die Schreiben direkt an das Führungspersonal. So soll der DDR-Präsident Wilhelm Pieck 1952 bereits 200.000 Briefe erhalten haben,⁹ und Erich Honecker in seiner Amtszeit als SED-Generalsekretär angeblich zwei Millionen Briefe.¹⁰ Der Film „Good Bye Lenin“ (2003) setzt diesen Briefschreiberinnen und -schreibern ein Denkmal, sogar mit echten Brieftexten.

Warum schrieben derartig viele Menschen an Politiker und Politikerinnen? Und wie lassen sich die Briefinhalte, ihre Bedeutung und die Reaktio-

3 Sabine Manke: Brandt anfeuern. Das Misstrauensvotum 1972 in Bürgerbriefen an den Bundeskanzler. Ein kulturwissenschaftlicher Beitrag zu modernen Resonanz- und Korrespondenzphänomenen, Marburg 2008, S. 55.

4 Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949–1999, Bd. 3, Baden-Baden 1999, S. 3138.

5 Michaela Fenske: Demokratie erschreiben, Bürgerbriefe und Petitionen als Medien politischer Kultur 1950–1974, Frankfurt a. M. 2013, S. 15.

6 Stephan Merl: Politische Kommunikation in der Diktatur. Deutschland und die Sowjetunion im Vergleich, Göttingen 2012, S. 87.

7 Vgl. Stephan Scholl in diesem Band; 1000 täglich schätzt Robert Gelately: Denunciations in Twentieth-Century Germany: Aspects of Self-Policing in the Third Reich and the German Democratic Republic, in: *The Journal of Modern History* 68.4 (1996), S. 204.

8 Felix Mühlberg: Bürger, Bitten und Behörden. Geschichte der Eingabe in der DDR, Berlin 2004, S. 175.

9 Ebd., S. 275; 136.000 für 1956 nennt Steffen H. Elsner: Zur praktischen Bedeutung von Eingaben in der DDR, in: Reinhard Bockhofer (Hg.): *Mit Petitionen Politik verändern*, Baden-Baden 1999, S. 48–68, hier S. 49.

10 Monika Deutz-Schroeder / Jochen Staadt: Vorbemerkung, in: dies. (Hg.): *Teurer Genosse! Briefe an Erich Honecker*, Berlin 1994, S. 6f.

nen auf die Briefe interpretieren? Das Buch spürt diesen Fragen für fünf unterschiedliche politische Systeme im 20. Jahrhundert nach – vom Kaiserreich bis zum geteilten und sich vereinigenden Deutschland, um eine bisher wenig untersuchte Quelle zu beleuchten und für künftige weitere Forschungen zu erschließen.

1. Bedeutung und übergreifende Merkmale von Bürgerbriefen

Dass sich so viele Menschen direkt an Politikerinnen und Politiker wandten, ist erklärungsbedürftig. Das Abfassen war für die Schreibenden mit einem großen Aufwand verbunden. Oft erwähnten ihre Briefe, welche Überwindung sie das Schreiben gekostet habe, was nicht nur eine rhetorische Figur ist. Sie mussten lange abgewogene Entwürfe in Reinschrift übertragen oder per Schreibmaschine abtippen. Oft wählten sie Papier, Umschläge und Briefmarken bewusst aus. Aber auch die Beantwortung der Schreiben war aufwändig, und neben Mitarbeiterstäben beteiligten sich Politikerinnen und Politiker selbst daran.

Wer in Archiven die Akten von Regierungen, Parteien oder Parlamenten durchsieht, stößt fortlaufend auf derartige Bürgerbriefe. Sie sind selbstverständlich nur exemplarisch überliefert, aber in vielen Archiven und unterschiedlichen Aktengruppen: in Nachlässen von Politikerinnen und Politikern ebenso wie in Ministeriumsakten zu bestimmten Themen.¹¹ Wie bei allen Archivbeständen ist nur eine kleine Auswahl der Briefe überliefert. Anzunehmen ist zudem, dass Politiker vor allem polemische Briefe meist gleich selbst wegwarfen und nicht beantworteten.¹² Archiviert sind eher ratgebende Schreiben und Briefe zu persönlichen Anliegen, die beantwortet wurden, ebenso Stellungnahmen zu politischen Kontroversen. Im Vergleich zu anderen Quellen aus der Bevölkerung, wie Tagebüchern, sind die Bürgerbriefe jedoch sehr umfangreich archiviert.

Diese Briefe lassen sich als eine bisher wenig beachtete Form der politischen Partizipation verstehen. Sie zeigen das starke Bedürfnis der Bevölkerung, aktiv in das politische Handeln einzugreifen, also Agency zu gewinnen. Meist versuchten die Schreibenden, Probleme und Lösungen aus der eigenen Lebenswelt in die politische Agenda einzubringen, also eher Privates zu poli-

¹¹ Die folgenden Abschnitte beruhen auf der bislang spärlichen Fachliteratur, den Beiträgen dieses Buches und vor allem auf eigenen Lektüren von Bürgerbriefen in unterschiedlichen Archiven in den letzten 25 Jahren.

¹² Vgl. den Beitrag von Philipp Gassert in diesem Band.

tisieren. In diesem Sinne lassen sie sich als Subjektivierungspraktiken verstehen, da sie staatliche und gesellschaftliche Fragen aus ihrem persönlichen Erleben heraus deuteten und so, wie beim Schreiben eines Tagebuches, das eigene Selbst formten.¹³ Ebenso suchten sie Hilfe für private Probleme, die sie erstaunlich detailliert schilderten, was auf den Glauben an einen starken Staat verwies, der bis in das Private hinein regieren kann.

Dabei waren sie oft von dem Bedürfnis getragen, Machthaber über die wahren Verhältnisse im Alltag aufzuklären. Implizit ging dies mit der Annahme einher, dass die sozial und räumlich entrückten Politiker nicht mehr die tatsächlichen Probleme des Alltags kennen würden. Mit dem Anspruch, als „Volkes Stimme“ zu sprechen, versuchten viele Briefschreibende, so politisch Einfluss zu nehmen. Selbstverständlich war diese Figur der Volksstimme ein rhetorisches Konstrukt, um den eigenen Positionen Gewicht zu verleihen. Der Verweis auf die Volksmeinung im Namen der Mehrheit bezieht sich so einerseits auf einen Grundgedanken der Demokratie, andererseits hat das Sprechen im Namen des Volkes gegenüber der Elite eine populistische Konnotation.

Die Briefe bilden damit bedeutsame, aber gerade für die Demokratie vergleichsweise wenig erforschte Quellen, aus denen sich auch der Wandel des politischen Selbstbewusstseins ausmachen lässt. Bereits im Kaiserreich gaben Bürgerinnen und Bürger führenden Politikern und den Monarchen Ratschläge. Kaiser Wilhelm II. empfahlen sie etwa, sich im Burenkrieg gegen die Briten zu stellen, oder warnten ihn im Mai 1914 vor einem Krieg mit den Franzosen.¹⁴ Als Quellen zeigen diese Schreiben Stimmungen, Sorgen und das jeweilige Politikverständnis. Gerade in einer Zeit und in Systemen, in denen es keine Meinungsumfragen gab, waren sie damit ein wichtiges Stimmungsbild.

Während zur öffentlichen politischen Kommunikation zahllose Studien vorliegen,¹⁵ fand die direkte Kommunikation zwischen Bürgern und Politikern für die Bundesrepublik und die Zeit vor 1945 bisher kaum Aufmerksamkeit, abgesehen von den Eingaben in der DDR. Bislang wurde politische Partizipation vor allem über die Mitgliedschaft in Parteien, die Beteiligung an Wahlen und an Straßenprotesten erforscht.¹⁶ Entsprechend gelten die 1970er

13 Michel Foucault: *Technologien des Selbst*, Frankfurt a. M. 1993, S. 26.

14 Vgl. die Briefe in: Steffen Bender (Hg.): „Und darum wage ich es, zur Feder zu greifen.“ Briefe von Privatpersonen an Kaiser Wilhelm II., Frankfurt a. M. 2009, S. 70, 86.

15 Vgl. zuletzt, ebenfalls ohne Bürgerbriefe, etwa Isabelle Borucki u. a. (Hg.): *Handbuch Politische Kommunikation*, Wiesbaden 2022.

16 Vgl. etwa einführend Philipp Gassert: *Bewegte Gesellschaft. Deutsche Protestgeschichte seit 1945*, Stuttgart 2018.

Jahre als Phase mit hoher demokratischer Partizipation, die dann mit der sinkenden Wahlbeteiligung und den Parteiaustritten nachgelassen habe. Der Blick auf die Briefe ermöglicht einen anderen Fokus auf den Wandel des Politischen jenseits der gut untersuchten staatlichen Institutionen und zivilgesellschaftlichen Gruppen. Gerade in Phasen, Milieus oder Systemen, in denen Demonstrationen eine geringere Rolle spielten, hatten die Bürgerbriefe eine große Bedeutung. Und während Straßenproteste und Flugblätter eher von der politischen Linken präferiert wurden, stammten die Briefe aus sehr unterschiedlichen sozialen und politischen Milieus. Generell waren Briefe eine eher bürgerliche Form der Kommunikation, die eine individuelle Positionierung im Namen der Allgemeinheit ermöglichte.¹⁷ Und während Demonstrationen vor allem in städtischen Ballungsräumen stattfanden, stammten Briefe häufiger auch aus der Provinz.

Die bislang wichtigste Studie zu den Bürgerbriefen in der Bundesrepublik, Michaela Fenskes Buch zu Schreiben der 1950/60er Jahre an niedersächsische Politiker, deutete diese überzeugend als eine praktizierte Form der Demokratie. Dieser Befund lässt sich bei einem breiteren Blick auf das gesamte 20. Jahrhundert sicherlich differenzieren: Einerseits waren die Briefe oft ein Kanal für Demokratiekritik, andererseits griffen gerade in den Diktaturen viele Bürger zur Feder, was durchaus das System stabilisieren konnte. Dass die Briefschreiber den Politikern für alle Fragen, ob für die persönliche Armut oder Gerichtsprozesse, eine Lösungskompetenz zuschrieben, steht nicht nur für ein Demokratiebewusstsein, sondern auch für eine vordemokratische, eher autoritäre Politikvorstellung.

Die Bürgerbriefe lassen sich dabei als eine politische Kommunikation verstehen, die quer zu den jeweiligen formalisierten Ordnungen steht. Sie umgingen in allen Systemen die klassischen bürokratischen Hierarchie-Ebenen, oft um Einfluss auf letztere zu gewinnen. Bürger versuchten, direkt auf politische Missstände aufmerksam zu machen und unterliefen so die Willensbildung von unten in Parteien oder Delegationssystemen, die sonst die Kommunikation mit der politischen Spitze organisierten. Ebenso umgingen die Briefe zuständige Institutionen: Sie baten um Hilfe angesichts sozialer Notlagen, wofür eigentlich Sozialämter zuständig waren; oder sie sprachen Politiker als Richter an, um die Justiz zu umgehen.¹⁸ Die Briefe stehen damit für eine informalisierte Kommunikation in Zeiten einer zunehmend formalisierten Staatsverwaltung. Harm-Peer Zimmermann bezeichnete solche Briefe

¹⁷ Vgl. den Beitrag von Claudia Gatzka in diesem Band.

¹⁸ Zahlreiche Beispiele dabei in Fenske, Demokratie, sowie der weiter unten genannten Literatur.

deshalb auch als „Umgehungsschleusen“, um lebensweltliche Impulse an der technokratischen Verwaltung vorbei ins Zentrum der Macht zu kommunizieren.¹⁹ Damit konnten sie eine Ventilfunktion haben. Mit der Darstellung von Konflikten und Problemen gaben sie Politik und Bürokratie die Chance, beruhigend einzuwirken, bevor Medien Einzelfälle skandalisierten. Wenn die Bürger sich, im Unterschied zur Petition an ein Parlament, persönlich an einen Politiker richteten, so nahmen sie diesen für eine Antwort und Abhilfe in die Pflicht.

Wenngleich die Briefe sich formal und inhaltlich seit dem späten 19. Jahrhundert durchaus wandelten, lassen sich einige übergreifende Beobachtungen ausmachen. Bemerkenswert ist zunächst, dass diese direkte Kommunikation meist Privates und Politisches verband. Bevor die 68er den Slogan „das Private ist politisch“ aufbrachten, vermengten die Bürger diese Sphären. Die Lebens- und Wohnsituation, die Armut oder empfundene Ungerechtigkeit im Alltag verbanden sie mit einem Appell an die Politik. Die Schreiben verdeutlichten oft eine Differenzerfahrung zwischen der vorgestellten Normalität und der persönlich erlebten Welt, zwischen individuellen Wahrnehmungen und gesellschaftlichen Praktiken.²⁰ Der Politik wurde abverlangt, auch die private Lebenswelt des Volkes zu regulieren. Das galt besonders für Diktaturen wie die DDR, wo die SED eine Allzuständigkeit reklamierte, die die Bürger so einforderten.

Der Aufbau der Schreiben ähnelte sich meist: Die Bürgerinnen und Bürger stellten sich häufig eingangs biographisch vor, um ihrem Anliegen emotional und rational Gewicht zu geben – sei es als alleinerziehende Kriegswitwe, arbeitsloser Sozialdemokrat oder als Experte. Oft wurde eingangs die politische Integrität, Loyalität und gerade in den Diktaturen eine Parteimitgliedschaft hervorgehoben, um so das eigene Anliegen oder eine Kritik zu legitimieren. Diese grundsätzliche Loyalität sollte die Kommunikation und eine Antwort wahrscheinlicher machen. Die Schreibenden passten sich in der gezeigten Haltung oft den Empfängern und deren Haltungen an. So zeigte der Historiker Frédéric Monier bereits für Frankreichs Dritte Republik, wie Schreibende ihre Bitten pro-republikanisch formulierten, um positive Reaktionen zu erhalten, was er als einen stabilisierenden Faktor der Republik deutete.²¹ Durch

19 Harm-Peer Zimmermann: Lebenswelt und Politik. Bürgerbriefe an Helmut Schmidt 1982, in: Peter Janisch (Hg.): Humane Orientierungswissenschaft: Was leisten verschiedene Wissenskulturen für das Verständnis menschlicher Lebenswelt?, Würzburg 2008, S. 203–226, hier S. 208.

20 Vgl. dazu für die DDR Mühlberg, Bürger, S. 280.

21 Frédéric Monier: A „Democratic Patronage“. Social Integration and Republican Legitimacy in France (1880s–1930s), in: Ronald G. Asch / Birgit Emich / Jens Ivo Engels (Hg.): In-

den Akt des Schreibens versicherten viele Bürger ihre prinzipielle Loyalität, um Aufmerksamkeit zu erhalten und bestimmte Ziele zu erreichen. Damit verbunden war die versteckte Drohung, dass die bisherige Gefolgschaft aufgekündigt werden könne.

Die Bürgerbriefe lassen sich von ihren Inhalten her grob in fünf Gruppen kategorisieren: (1) Bittbriefe, die Hilfe bei einem persönlichen Anliegen suchen, auch wenn diese Schreiben oft im Gewand eines grundsätzlichen Problems formuliert wurden; (2) Beschwerdebriefe, die auf einen Missstand hinweisen, der nicht direkt eine Lösung eines persönlichen Problems intendiert; (3) beratende Meinungsbriefe, in denen Individuen eine bestimmte Position zu einem dargestellten Problem oder Gesetz zum Ausdruck bringen, oft mit konkreten Handlungsvorschlägen; (4) Huldigungs- und Schmähbriefe, die angeschriebenen Politikerinnen und Politiker im emotionalen Ton bewerteten; (5) Informationsanfragen, in denen die Schreibenden um eine Erklärung zu einem Sachverhalt bitten, sei es zu einem politischen Vorgang oder einer Institution. De facto bestanden oft Schnittmengen: Persönliche Anliegen wurden mit Huldigungen und der Beschreibung von allgemeinen Missständen verbunden, Schmähbriefe mit Handlungsvorschlägen.

Die große Anzahl der Schreiben und ihr persönlicher Ton lassen sich als eine Form der parasozialen Interaktion erklären. Politiker wurden durch ihre wachsende Präsenz in den Medien, insbesondere durch Illustrierte, die Wochenschauen und das Fernsehen, zu vertrauten Personen des Alltags, weshalb Bürger ihnen oft distanzlos ihre Alltagssorgen schilderten.²² Da Politiker im 20. Jahrhundert zunehmend eine stärkere Volksnähe und Nahbarkeit suggerierten, nahmen Hemmschwellen beim direkten Kontakt und bei der Briefkommunikation ab. Auch die Personalisierung des Politischen dürfte diese Schreiben gefördert haben: Indem einzelne Politiker, und viel später auch Politikerinnen, als Leitfiguren medial zentral herausgestellt wurden, erschienen sie als allzuständige Problemlöser.

Die Briefe standen damit im Kontext der allgemeinen Medienkommunikation. Viele Schreiben nahmen Reden oder Aussagen eines Politikers in den Medien als Ausgangspunkt, um die Kommunikation wie ein Gespräch fortzusetzen. Da die Medien des 20. Jahrhunderts vor dem Internetzeitalter kaum dialogische Komponenten hatten, eröffneten die Bürger aus ihrem Be-

tegration – Legitimation – Korruption. Politische Patronage in Früher Neuzeit und Moderne, Frankfurt a. M. 2011, S. 97–112.

²² Vgl. gegenwartsnah zu diesen Beziehungen, aber ohne Analyse von Zuschriften, sondern auf Basis von Zuschauerbefragungen zu Medienstars Berit Baefler: Medienpersonen als parasoziale Beziehungspartner. Ein theoretischer und empirischer Beitrag zu personazentrierter Rezeption, Baden-Baden 2009.

dürfnis nach Responsivität einen eigenen Kommunikationskanal. Zugleich schrieben die Bürgerinnen und Bürger auch direkt an die Medien, die sich mit dem Abdruck und der Beantwortung der Briefe ebenfalls auf diese Bürgerpost einließen. Das galt auch für die DDR, wo Sendungen wie „Prisma“ in den 1960er Jahren jährlich mehrere tausend Zuschriften erhielten.²³

Adressiert wurden generell Spitzenpolitiker – wie besonders die Kanzler, Bundespräsidenten und bekannte Minister, ebenso Diktatoren, Generalsekretäre und Monarchen. Darüber hinaus schrieben die Bürger Politikerinnen und Politiker an, die durch ihr Auftreten, ihre Biographie oder ihr Image jeweils für ein bestimmtes Thema oder eine bestimmte Position standen. In der CDU erhielten etwa die prominent evangelisch auftretenden Bundestagspräsidenten Hermann Ehlers und Eugen Gerstenmaier viele Zuschriften von Protestanten, die über die angeblich neue Macht der Katholiken klagten.²⁴ Nationalistische, mitunter rassistische Menschen wandten sich an konservative Politiker wie Franz Josef Strauß, während die wenigen Politikerinnen überwiegend Post von Frauen erhielten. Menschen suchten sich damit gezielt Gesinnungsgenossen als Anwälte ihrer Anliegen, wobei die Bürger oft radikalere Positionen vertraten.

Kaum beachtet wurde bisher die Frage, inwieweit Migrantinnen und Migranten an Politiker schrieben. In den letzten Jahrzehnten scheinen verzweifelte Schreiben zu Problemen mit dem Ausländerrecht stark zugenommen zu haben. Aber schon in den 1960/70er Jahren schrieben sowohl „Gastarbeiter“ als auch politische Verfolgte an Politiker, damit sie etwa ihren Aufenthalt in der Bundesrepublik ermöglichen oder sich für Rechte in ihrem Heimatland einsetzen. So appellierten griechische „Gastarbeiter“ und von Griechenlands Diktatur verhaftete Oppositionelle an die eigene Emigrationserfahrung von Bundeskanzler Willy Brandt 1969, wenn sie „aus dem Lager des Todes, in welches die faschistische Militärjustiz aus Athen uns eingekerkert hat, um uns zu vernichten“, schrieben und ihn baten, „für die Abschaffung der Vernichtungslager und die Befreiung des gequälten Landes“ einzutreten.²⁵

Die Briefe ermöglichen zudem einen Zugang zu einer Emotionsgeschichte des Politischen. In der gegenwärtigen Debatte um Bürgerzuschriften findet vor allem die Wut in vielen Schreiben Beachtung. In der Öffentlichkeit häufen

23 Ina Merkel / Felix Mühlberg: Eingaben und Öffentlichkeit, in: Ina Merkel (Hg.): „Wir sind doch nicht die Meckerecke der Nation.“ Briefe an das DDR-Fernsehen, Berlin 1998, S. 11–46, hier S. 31.

24 Frank Bösch: Die Adenauer-CDU, Gründung, Aufstieg und Krise einer Erfolgspartei 1945–1969, Stuttgart 2001, S. 109–138.

25 Gefangene des Lakki-Leros Konzentrationslagers an Brandt 20.12.1969, in: Bundesarchiv (BArch), Bundeskanzleramt B 136/3629.

sich seit den 2010er Jahren die Meldungen über Hassmails, die von schweren Beleidigungen bis hin zu Morddrohungen reichen. Das Hamburger Theater Festival veranstaltete 2018 sogar eine Lesung von Hassmails an Politikerinnen und Politiker, die diese als „Du mieses Stück Scheiße“, „Lügenminister“ oder „Türkenbastard“ adressierten.²⁶ Wenngleich bis vor einem halben Jahrhundert der grundsätzliche Respekt sicherlich größer war, haben derartige Schreiben Vorläufer und sind als Konjunkturen einer emotionalen polarisierten Kommunikation ausmachbar. Bereits im Kaiserreich gingen zahlreiche Schreiben beim Monarchen ein, die polizeiliche Ermittlungen nach sich zogen. Ebenso wurde im Nationalsozialismus und in der DDR gegen „Querulanten“ ermittelt, die meist anonym die Staatsführung beschimpften, wenngleich Gewaltdrohungen sehr selten waren.²⁷ Die Briefe zeigen den Hass und die Ängste in der Bevölkerung, ebenso die Abwertung derartiger Schreiberlinge durch die Politik. Bereits Luise Albertz, die Vorsitzende des ersten Petitionsausschusses des Bundestages, klagte 1952 über die „notorischen Querulanten und Dauerpetenten“.²⁸ Besonders in den 1970er Jahren scheinen viele Bürger ihren Emotionen in den Briefen freien Lauf gelassen zu haben. Heute erfassen Dateien derartige Schreiber. Harm-Peer Zimmermanns These einer „Emotionalisierung von Sachfragen“ in einer „Freund-Feind-Differenz“, die er an Briefen zu Helmut Schmidts Absetzung 1982 ausmacht, ist allerdings diskussionswürdig. Denn der größte Teil der Bürgerbriefe wählte bewusst eine höfliche Form der Kommunikation, um die Chance auf eine Reaktion und Antwort zu erhöhen.

Trotz ihrer großen Zahl haben die Bürgerbriefe natürlich keinen repräsentativen Charakter wie Meinungsumfragen. Von ihrer sozialen Zusammensetzung her waren und sind die Briefschreiber eine sehr heterogene Gruppe. Während in der öffentlichen politischen Diskussion die gebildeten Männer dominierten, schrieben Menschen mit sehr unterschiedlichem Bildungsgrad zu individuellen Problemen. Bereits die Rechtschreibfehler und die Handschrift verraten viel über den geringen Bildungsstand vieler Absender, die sich zudem keine Schreibmaschine leisten konnten.

Die Briefe weisen außerdem eine bemerkenswerte geschlechtergeschichtliche Dimension auf. Mehrheitlich wurden sie zwar von Männern verfasst, aber der Anteil der Absenderinnen war doch beträchtlich. Von den Petitionen

26 Markus Ehrenberg: Hass im Netz. Wie reagieren Politiker auf Hate-Mails?, in: Tagespiegel 14.10.2018.

27 Als Ausnahme etwa von 1961, in: Henrik Eberle: Mit sozialistischem Gruß. Eingaben, Briefe und Mitteilungen an die DDR-Regierung, Berlin 2016, S. 137.

28 Luise Albertz im Bundestag 20.3.1952, in: Deutscher Bundestag, Plenarprotokolle 1. Wahlperiode, S. 8578 f.

in der Bundesrepublik stammten bereits seit 1957 ca. 25 bis 30 Prozent von Frauen.²⁹ In der Literatur gibt es Hinweise, dass Frauen sich stärker direkt an Personen wandten, Männer häufiger an Institutionen.³⁰ Selbst den Spitzenpolitikern Heuss und Adenauer schrieben bis zu einem Drittel Frauen.³¹ Die Bürgerbriefe zeigen damit die politische Partizipation von Frauen in einer Zeit, in der sie in Parteien und Parlamenten marginalisiert blieben und im Bundestag mit weniger als einem Zehntel vertreten waren. Da Briefe als privates Medium codiert waren, galten sie als eingeübte und legitime Form der weiblichen politischen Kommunikation. Auch der Umgang mit den Briefen galt im Bundestag anscheinend als weibliches Metier: Bereits den ersten Petitionsausschuss des Bundestags leitete mit der erwähnten Sozialdemokratin Luise Albertz eine Frau, die rasch als „Mutter der Bedrängten“ galt.³² Bis heute wurde der Petitionsausschuss fast durchgehend von Frauen geleitet.

Da es lange kaum Spitzenpolitikerinnen gab, richteten sich die Schreiben mitunter an die Ehefrauen von Politikern, die auf ihren Mann einwirken sollten. So erhielt Hilda Heinemann, Gattin des Bundespräsidenten Gustav Heinemann, wegen ihrer Mitgliedschaft bei Amnesty International regelmäßige Post mit der Bitte, sich für bestimmte Gefangene im Ausland einzusetzen, insbesondere vor Staatsbesuchen aus diesen Ländern. Zumindest in Einzelfällen lässt sich ausmachen, dass ihr Ehemann diese Anliegen aufgriff.³³ Umgekehrt schrieben Frauen an Politiker, um sich für die persönlichen Anliegen ihrer Ehemänner einzusetzen. Angesichts des privaten, oft emotionalen Charakters der Briefe galten Frauen anscheinend, den damaligen Geschlechtsstereotypen entsprechend, als geeigneter hierfür.³⁴

2. Reaktionen

Die namentliche individuelle Adressierung und Ansprache verlangte Politikern eine komplexe Reaktion ab. Seit 1949 antworteten die Politiker und Behörden in Ost und West auf diese Schreiben mit einem großen Aufwand, der ebenso erklärungsbedürftig ist wie die Schreiben selbst. Bis heute ver-

29 Datenhandbuch Deutscher Bundestag, Bd. 3, S. 3134.

30 Fenske, Demokratie, S. 55.

31 Vgl. den Beitrag von Ernst Wolfgang Becker in diesem Band.

32 Gisela Notz: Frauen in der Mannschaft. Sozialdemokratinnen im Parlamentarischen Rat und im Deutschen Bundestag 1948/49 bis 1957, Bonn 2003, S. 123.

33 Vgl. dazu Frank Bösch: Deals mit Diktaturen. Eine andere Geschichte der Bundesrepublik, München 2024, S. 235.

34 Vgl. den Beitrag von Volker Köhler in diesem Band.

schlingen die Antwortschreiben immens viel Zeit in den Arbeitsstäben der Politik, aber auch bei den politischen Eliten selbst. Die Schreiben sorgten für eine permanente Überforderung der Politik, die besonders ab 1949 von Briefmassen überrollt wurde. Im Kanzleramt waren Anfang der 1950er Jahre drei, 1972 fünf, und 2005 neun Mitarbeiter allein für Bürgerbriefe in einem Referat beschäftigt. Nur dank Textbausteinen und mithilfe der Fachreferate des Bundestages und der Ministerien konnten sie die Briefflut bewältigen.³⁵ Entsprechend sind viele Briefe und Antworten in den Archivakten der Fachreferate überliefert. Erst seit den 1970er Jahren ermöglichten elektrische Schreibmaschinen mit Speichertechniken und dann auch Computer, vorgefertigte Textbausteine zu benutzen, um die individuelle Antwort mit Standardtextteilen zu verbinden. So erwies sich etwa Franz Josef Strauß, der besonders viel Post erhielt, als ein Vorreiter bei dieser digital gestützten Beantwortung.³⁶ Die Antworten wurden dadurch länger, aber eben auch weniger persönlich. Dennoch ließ sich Strauß bei heiklen Fragen, etwa nach seinem Treffen mit Pinochet 1977, Variationen der mehrseitigen grundsätzlichen Antwort vorlegen.³⁷

Die Politikerinnen und Politiker mussten sich in der Auseinandersetzung mit den persönlich adressierten Alltagsorgen bewähren, denn viele Schreibende warfen ihnen vor, die Alltagsschwierigkeiten nicht mehr zu kennen. Die Antworten aus der Politik legitimierten das eigene Handeln, die eigenen Positionen und gaben fachlichen Rat. Ob und in welcher Form eine Antwort erfolgte, lässt sich als eine asymmetrische Machtbeziehung untersuchen. Autorschaft, Umfang und Individualität der Antwort zeigten die jeweilige Wertschätzung in der politischen Kommunikation. Dabei erstaunt, mit welchem Aufwand die Fachreferate der Ministerien auch spezielle Informationsfragen beantworteten, die einige Recherchen kosteten. Als etwa bei den stark ansteigenden Ölpreisen in den 1970er Jahren zahlreiche Bürger den Bundeswirtschaftsminister fragten, ob sie von Öl- auf Gasheizungen umstellen sollten, beantworteten seine Mitarbeiter dies geduldig und rechneten den Bürgern zum Teil individuell aus, was für ihren Haushalt besser sei.³⁸

Wer in welcher Form auf den Bürgerbrief antwortete, hing von der sozialen Stellung des Schreibenden, der Parteibindung, dem Inhalt und der räumlichen oder persönlichen Nähe zum Adressaten ab. Schreiber, die glaubhaft ihre langjährige Parteimitgliedschaft, eine persönliche Bekanntschaft im Um-

35 Manke, Brandt, S. 66.

36 Dazu anschaulich der Beitrag von Bernhard Gotto in diesem Band.

37 Vgl. die positiven Zuschriften und Antworten auf kritische Briefe 1977 in: Archiv für Christlich-Soziale Politik (ACSP), Nachlass Strauß, 11125 und 11107.

38 Vgl. Zuschriften 1979, in: BArch, Bundesministerium für Wirtschaft, B 102/25751.

feld oder eine gewisse Bekanntheit hatten, erhielten meist eine ausführliche Antwort, die Spitzenpolitiker selbst zeichneten oder gar persönlich (mit)formulierten. Bei mittlerer Prominenz oder zu kritischen Schreiben von prominenten Absendern antworteten mitunter Staatssekretäre. Ansonsten stammte die Antwort meist von Referentinnen und Referenten.

Viele Schreiber thematisierten ihre Angst, dass die Briefe nicht gelesen würden. Tatsächlich sind die Antwortraten wohl recht hoch gewesen. Generell überrascht, wie aufwändig einzelne Antworten ausfielen. Auch Bundeskanzler und Ministerpräsidenten ließen sich regelmäßig ausgewählte Schreiben persönlich vorlegen, notierten mit ihrem grünen Stift Antwortformen oder auch persönliche Eindrücke. „Ist wohl ein Durchgedrehter“, vermerkte Helmut Schmidt etwa auf einem Schreiben.³⁹ Dass ein Bundespräsident wie Theodor Heuss eine große Zahl von Antworten selbst schrieb (rund 300 pro Monat angeblich) und sie dann mitunter zum Schein vom Referenten zeichnen ließ, dürfte die große Ausnahme geblieben sein.⁴⁰ Die Antworten wahrten jedoch stets die Fiktion, der Spitzenpolitiker habe das Schreiben persönlich gelesen und delegiert („Der Minister xy bat mich, Ihnen zu antworten“). Da die Schreibenden eben nicht die Bürokratie, sondern eine als charismatisch angesehene politische Persönlichkeit adressieren wollten, wurde die Fiktion einer direkten Kommunikation zwischen Bürger und Politiker in der Antwort aufrechterhalten.

Die Antworten bedurften auch deshalb einer genauen Abstimmung und Recherche, weil die weitere Verwendung der Antworten ungewiss war. Wenn gleich es sich formal um private Antworten handelte, war es immer denkbar, dass Bürger die Schreiben an die Medien weiterleiteten oder zumindest im Bekanntenkreis herumzeigten; im Internet kursieren solche Antworten massenweise. Da eine Antwort eines Ministeriums oder einer Staatskanzlei ohnehin immer einen offiziellen Charakter hatte, musste sie entsprechend auch öffentlich vertretbar sein.

Schwer zu beantworten ist die Frage, welche Folgen derartige Schreiben hatten. Bei den Petitionen an die Parlamente wird deren „Erfolg“ statistisch erfasst. Die erste Vorsitzende des Petitionsausschusses, Luise Albertz, betonte bereits 1952 die große Wirkung von Petitionen, die Gesetzesinitiativen etwa bei der Kriegsopferversorgung, dem Wohnungsbau, beim Heimkehrergesetz oder beim §131 geprägt hätten.⁴¹ Auch für die Landesparlamente wurden

³⁹ Zimmermann, *Lebenswelt*, S. 211.

⁴⁰ Vgl. den Beitrag von Ernst Wolfgang Becker in diesem Band.

⁴¹ Luise Albertz im Bundestag 20.3.1952, Stenographische Berichte, Deutscher Bundestag, 200. Sitzung, S. 8578 f.

zahlreiche Beispiele gesammelt, in denen Petitionen die Gesetzgebung beeinflussten. Erfolgreich waren danach knapp fünf Prozent, rund ein Zehntel in den 1970er Jahren, rund 30 Prozent durch Weiterleitung an Behörden, 15 Prozent waren nicht verhandelbar, da Meinungen, und nur rund drei Prozent wurden aus formalen Gründen nicht verhandelt.⁴² Diese scheinbar präzisen Angaben sind jedoch nur begrenzt aussagekräftig, da die Schreiben oft spezifische Vorschläge übermittelten, Massenschreiben Ähnliches forderten oder aber Gesetzesvorhaben ohnehin eine bestimmte Richtung verfolgten.

Dennoch ist die Wirkung von Bürgerbriefen insgesamt nicht unbeträchtlich, wenn man Folgen im weiteren Sinne berücksichtigt. Ideen und Beispiele aus den Briefen wanderten in Reden und öffentliche Diskurse, ebenso Reformanregungen zu Spezialproblemen in die Fachreferate. Auch wenn die Briefe keine repräsentative Stimme des Volkes waren, dürften sie bei Politikern oft den Anschein erweckt haben, dies zu sein und sie in einem Kurs bestärkt haben, den einige Medien kritisierten. Nicht zu unterschätzen ist ihre Rolle als „soziales Frühwarnsystem“ für Politiker und Politikerinnen, die nicht nur mit Antwortschreiben reagierten.⁴³ Häufig griffen sie auch bei lokalen Konflikten direkt ein, um kleine Strohfeuer direkt zu löschen, bevor sie sich über die Medien zu Flächenbränden ausweiteten. Bei den eingangs zitierten Konflikten zwischen Protestanten und Katholiken Anfang der 1950er Jahre ging etwa Bundestagspräsident Hermann Ehlers selbst den kleinsten konfessionellen Streitfällen nach, die ihm per Zuschrift berichtet wurden – etwa weil ein katholischer Pfarrer seinen evangelischen Kollegen nicht im Schulraum unterrichten ließ oder in einer rheinland-pfälzischen Kleinstadt angeblich alle behördlichen Stellen nur mit Katholiken besetzt wurden.⁴⁴ Denn Ehlers ahnte: „[...] die Schwierigkeiten, die sich in das Volk hineinfressen, entstehen im allgemeinen am Ort.“⁴⁵

Das galt nicht nur für die Demokratien. Auch für die SED sind zahlreiche Reaktionen überliefert, gerade im Versorgungsbereich. Erinnerung sei etwa an die „Kaffeekrise“ 1977, als der reduzierte Anteil an Bohnenkaffee in den Kaffeemischungen zahllose Protestbriefe auslöste. Daraufhin schloss die SED

42 Reinhard Bockhofer: Mit Petitionen den Gesetzgeber für sich gewinnen, in: ders., Petitionen, S. 87–95.

43 Thomas Würtenberger / Ralf P. Schenke: Das parlamentarische Petitionswesen im demokratischen Rechtsstaat, in: Bockhofer, Petitionen, S. 97–107, hier S. 106.

44 Vgl. Kays an Ehlers 29.1.1953 und Zimmer an Nieden, 27.6.1953, in: Archiv für Christlich-Demokratische Politik (ACDP) I-369–0010/1. Weitere Beispiele in ACDP I-369–003/1.

45 So Ehlers im CDU-Vorstand 19.1.1954 in: Adenauer: „Wir haben wirklich etwas geschaffen.“ Die Protokolle des CDU-Bundesvorstands 1953–1957. Bearbeitet von Günter Buchstab, Bd. 2, Düsseldorf 1990, S. 79.

neue Handelsabkommen ab, um gegen teure Devisen mehr Bohnenkaffee zu kaufen.⁴⁶ Die zugeschickte Drohung, nicht zur Wahl zu gehen oder gar einen Ausreiseantrag zu stellen, setzte in der DDR die Funktionäre unter Druck. Dem entsprach im Westen die Drohung mit dem Partei-Austritt oder mit dem Entzug der politischen Loyalität. Solchen Zusammenhängen zwischen Bürgerbriefen und politischen Reaktionen wäre nachzuspüren.

3. Zugänge

Dieses Buch fragt, wie sich die Inhalte und die Bedeutung dieser Schreiben veränderten, aber auch die Reaktionsweisen auf diese Briefe. Ein Schwerpunkt liegt auf dem geteilten Deutschland, einschließlich der Kommunikation über die deutsche Grenze hinweg und im zusammenwachsenden Deutschland. Zugleich werden aber auch Beiträge zum Kaiserreich, der Weimarer Republik und zum Nationalsozialismus einbezogen, um die Briefe im politischen und gesellschaftlichen Wandel zu interpretieren. Das Aufkommen der digitalen Kommunikation seit den 1990er Jahren, die mit der jetzigen Archivsperrfrist einhergeht, eröffnete zudem ein neues Kapitel der Kommunikation.

Im Vordergrund stehen Schreiben, in denen Bürgerinnen und Bürger sich individuell an einzelne namentlich adressierte Politikerinnen und Politiker wandten. Diese Quellengruppe lässt sich einerseits von Massenschreiben abgrenzen, die vornehmlich Organisationen aufbrachten, andererseits von Petitionen im engeren Sinn, die förmlich an eine Institution (wie den Bundestag) einen Verbesserungsvorschlag einbrachten, der etwa zum Wandel von Gesetzen beitragen sollte. Die hier fokussierten individuellen Schreiben an konkrete Personen werden mit dem Begriff „Bürgerbrief“ gefasst. Diese Quellengruppe ist besonders interessant, weil Individuen hier gegenüber Politikerinnen und Politikern ihre persönlichen und gesellschaftlichen Wahrnehmungen reflektieren. Die Übergänge zur Eingabe oder Petition im engeren Sinne, die bereits recht gut untersucht sind, waren und sind freilich fließend, da diese häufig auch persönliche Erfahrungen einbrachten. In diesem Sinne ist der Terminus „Bürgerbrief“ eher als eine übergeordnete Kategorie zu verstehen.

Wie diese Schreiben an Politiker genannt wurden, wandelte sich im Laufe der Jahrhunderte und Jahrzehnte. Die Quellenbegriffe reichen von „Bittschriften“, „Suppliken“, „Adressen“ oder „Immediat-Gesuchen“ bis hin zu

⁴⁶ Vgl. Monika Sigmund: Genuss als Politikum. Kaffeekonsum in beiden deutschen Staaten, München 2015, S. 249–268.

„Petitionen“, „Eingaben“ oder „Bürgerpost“. Der Wandel der Bezeichnungen weist sowohl auf eine Veränderung der Inhalte als auch des Selbstverständnisses hin. Die „Petition“ oder die „Eingabe“, wie es in der DDR hieß, verweist sprachlich auf ein formalisiertes Behördenansprechen, weniger auf einen individuellen Brief. Der in diesem Band gewählte Begriff „Bürgerbrief“ hingegen deutet eine persönliche Kommunikation an, die in der Tradition der bürgerlichen Briefkultur steht und zugleich auf ein Auftreten als Staatsbürger verweist. Der Begriff findet sich weniger in den Quellen, sondern wurde analytisch als Beschreibung in der Volkskunde eingeführt.⁴⁷ Er grenzt sich auch von professionellen Schreiben von Verbänden, Gewerkschaften oder NGOs ab. Auch hierbei sind die Übergänge fließend. Eine Organisation wie Amnesty International, die in der Bundesrepublik ab 1968 viele Sympathisanten gewann, schulte etwa ihre Mitglieder und Unterstützer, wie man einen individuellen Brief an Politiker schreibt, der sich für die Menschenrechte einzelner Personen einsetzt. Ihre Schreiben waren mitunter Bürgerbriefe, aber mit dem professionellen Hintergrund einer NGO.

Dieser Band behandelt Briefe im zeitlichen Wandel zwischen Demokratie und Diktatur, ebenso auch im Verhältnis von Ost- und Westdeutschland. Diese Interaktionen etablierten sich bereits früh: Nachdem die SED ihre Anhänger 1950 zum massenhaften Briefe-Schreiben an die Bundesregierung mobilisiert hatte, druckte letztere ein Buch mit Briefen aus Ostdeutschland, die über die Zustände dort klagten. Der authentische Einzelbericht aus dem Volk wurde damit zum Argument im Kalten Krieg.⁴⁸ Um die Kohärenz der Beiträge zu erhöhen und das Thema überhaupt erst breiter zu erschließen, haben wir uns gegen die zunächst erwogene international vergleichende Perspektive und für einen historischen Längsschnitt seit dem Kaiserreich entschieden. Die Literatur zu anderen Staaten deutet aber ähnliche Konjunkturen wie in Deutschland an. Auch in den USA oder Argentinien machten Sozialwissenschaftler etwa in den 1950er Jahren einen Anstieg von Bürgerbriefen aus.⁴⁹ Die Demokratisierung der Gesellschaft und die verstärkte Nahbarkeit von Politikern im Radio- und Fernsehzeitalter förderten offensichtlich international diese direkte Kommunikation.

⁴⁷ Ohne Definition, eher auf Charakteristika bezogen Fenske, *Demokratie*, S. 22–31; Zimmermann, *Lebenswelt*, S. 207.

⁴⁸ Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen (Hg.): *Sehr geehrter Herr Bundeskanzler! Deutsche Briefe aus der Sowjetzone*, Kassel 1952.

⁴⁹ Eduardo Elena: *What the People Want: State planning and Political Participation in Peronist Argentina, 1946–1955*, in: *Journal of Latin American Studies*, 37 (2005), S. 81–108, hier S. 88; Donna J. Guy: *Creating Charismatic Bonds in Argentina: Letters to Juan and Eva Perón* (Diálogos), Albuquerque 2016.