

Vertrauen und Verantwortung

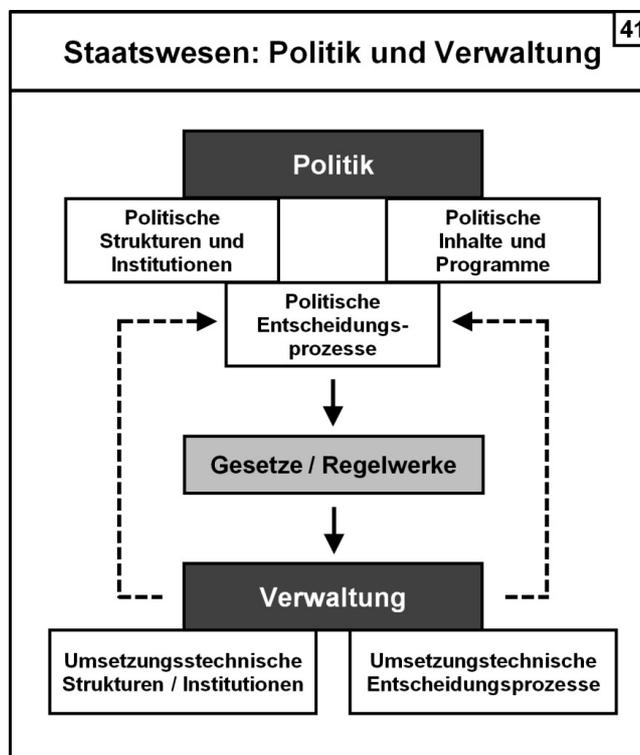
Grundlagen einer Gesellschaftsanalyse

Teil III: Staatswesen

Christoph Noebel

5.1 Staatswesen: Politik und Verwaltung

Zu Beginn der Studie ist das demokratische Staatswesen in groben Zügen mit den folgenden drei Entscheidungsbereichen vorgestellt worden: die Legislative, Exekutive und Judikative [K1.2.3]. Zum offiziellen Staatssystem gehören zusätzlich die Institutionen der staatlichen Behörden und Einrichtungen als ausführende Instanz. Abgesehen davon, dass die Bürgerschaft durch ihr Wahlrecht die Rolle des Souveräns einnimmt und formell über eine Mitsprache verfügt, spielen die politischen Parteien, Verbände und außerparlamentarischen Interessensvertreter wichtige Rollen, da auch sie zur politischen Aufklärung und Meinungsbildung beitragen. Um die folgende Analyse des komplexen Staatssystems übersichtlich zu gestalten, bedienen wir uns einer vereinfachten Definition des *Staatswesens*, die sowohl der politikwissenschaftlichen Praxis als auch dem gängigen Wortgebrauch entspricht. Die Begriffe des Staatswesens, *Staatsapparats*, *Staatsystems* oder der *öffentlichen Hand* beziehen sich somit ausschließlich auf die Personen und Institutionen der *Politik* und *öffentlichen Verwaltung*. Diese vereinfachte Beschreibung des Staatswesens verfügt über den Vorteil, dass sie eine qualitative Untersuchung seiner Entscheidungsfähigkeit und Wirksamkeit erleichtert. Zu einem späteren Zeitpunkt werden wir zusätzlich den *Wähler* als Bestandteil des Staatssystems berücksichtigen, da auch er als wichtiger Entscheidungsträger auftritt.



Wie beispielsweise die Politologen Anton Pelinka und Johannes Varwick (2010) in ihrem Lehrbuch aufzeigen, besteht das demokratische Staatskonzept darin, gesellschaftspolitische Maßnahmen konzeptionell zu entwickeln, darüber zu diskutieren und zu verhandeln, um sie letztlich mit Gesetzesbeschlüssen in formelle Regelwerke zu gießen. Das

Diagramm 41 stellt diesen Ablauf der Entscheidungsfindung grafisch dar und zeigt auf, dass sich die Konzeption der *Politik* oder des *politischen Systems* in drei ineinandergreifende Bestandteile zerlegen lässt. Zunächst bedarf es eines rechtlichen *Ordnungsrahmens* sowie der Strukturen und Institutionen, in denen ein politischer Diskurs stattfinden kann. Dazu gehören in erster Linie die offiziellen Einrichtungen der politischen Parteien und des Parlaments. Zur politischen Auseinandersetzung und Willensbildung tragen zusätzlich als Einflussnehmer nicht nur die Medien und Bildungseinrichtungen bei, sondern auch außerparlamentarische Gruppierungen und Organisationen, die sich im Sinne zivilgesellschaftlicher Teilhabe als Interessensvertreter formieren.

Die zweite Dimension des demokratischen Staatssystems konstituiert sich aus den Ergebnissen gesellschaftspolitischer Debatten, die sich im Rahmen der genannten Strukturen entwickeln. Grundsätzlich handelt es sich hierbei um das Zusammenfügen unterschiedlicher Interessen, Anliegen und Erwartungen in allgemeingültige Konzepte. In diesem Zusammenhang spricht man generell von politischen Ideen und Zielen, die sich in politischen Proklamationen, Manifesten und Programmen niederschlagen. Die Konzepte entsprechen nicht nur allgemeinen Wertvorstellungen, sondern passen sich meist an reale und geografische Gegebenheiten an. Aus ihnen ergeben sich die Begriffe der Kommunal-, Landes- oder Bundespolitik. Außerdem beziehen sich Programme und Forderungen auf realpolitische Gesellschaftsbereiche, die beispielsweise unter die einzelnen Rubriken der Sozial-, Bildungs-, Außen- der Umweltpolitik fallen.

Neben dem strukturellen Ordnungsrahmen und den Entwicklungsmechanismen politischer Inhalte bezieht sich der dritte und praktische Teil der Politik auf die *Verfahrensprozesse*, die zu Entscheidungen über konkrete Maßnahmen führen. Unabhängig davon, ob Verfügungen auf Gemeinde-, Länder- oder Bundesebene getroffen werden, sie unterliegen den demokratischen Prinzipien eines *dialogischen Wettbewerbs* unterschiedlicher Ideen, Programme und Weltanschauungen. Politische Inhalte und Positionen werden letztlich in Form offizieller Dekrete, Verordnungen oder Gesetzentwürfe präsentiert, damit in den politischen Entscheidungsgremien darüber öffentlich verhandelt und abgestimmt werden kann.

Alle drei Elemente des politischen Systems lassen sich in einer pluralistischen Gesellschaft als notwendige Bedingungen für die Entwicklung normativer Werturteile, Richtlinien und Gesetze bezeichnen. Trotz der Sinnhaftigkeit, die Strukturen der Politik in konzeptionelle Bestandteile zu zerlegen, muss darauf hingewiesen werden, dass die wesentlichen *Staatsentscheidungen* ausschließlich von den gewählten Repräsentanten getroffen werden. Unabhängig davon, ob es sich um Führungskräfte in der Regierung oder Abgeordnete handelt, im System der repräsentativen Demokratie basiert der gängige Politikbegriff nicht nur auf der Existenz komplexer Entscheidungsprozesse, sondern schlussendlich auf der parlamentarischen Stimmabgabe der dazu legitimierten Volksvertreter. Daraus folgt, dass mit dem allumfassenden Begriff *der Politik* im normalen Sprachgebrauch die politischen Leistungs- und Verantwortungsträger gemeint sind. Verweise auf die Politik beziehen sich auf das Aggregat politischer Entscheidungen und Handlungen, die in der Regel auf Mehrheitsbeschlüssen basieren und daher abweichende Positionen stets mit einbeziehen.

Eine fundierte Bewertung der Politik orientiert sich nicht nur am individuellen Verhalten der gewählten Repräsentanten, sondern berücksichtigt auch deren Umstände, Kontexte und Sachzwänge. Die Entscheidungsgrundlage der Politik beruht ähnlich wie bei den Entscheidungsprozessen *der Unternehmen* auf einem komplexen Zusammenspiel aus den *Spielzügen* der politischen Akteure und den Einschränkungen der ihnen zugrunde liegenden *Spielregeln*. Der wesentliche Unterschied zur Wirtschaft besteht darin, dass die existierenden Spielregeln ursprünglich vom Staatswesen selber bestimmt

wurden und gelegentlich von den politischen Spielern im Parlament selber neu aufgelegt oder verändert werden.

Ein wesentlicher Bestandteil des Staatswesens, der in akademischen Kreisen weniger Aufmerksamkeit genießt, betrifft die öffentliche Verwaltung. Dies ist umso problematischer, als für die meisten Menschen die persönliche Berührung mit dem Staat nicht die Entscheidungsträger der Politik sind, sondern die Staatsdiener in den ausführenden Institutionen der Verwaltung. Letztere weist unterschiedliche Formen auf, wobei den Bürgern am meisten das Konzept der *Bürokratie* bekannt ist. Grundsätzlich gilt, dass bürokratische Verwaltungsbehörden nicht auf das Staatssystem der liberalen Demokratie angewiesen sind, umgekehrt die verwaltungstechnischen Ausführungsorgane der Behörden für moderne Demokratien eine notwendige Bedingung darstellen.

Wie im Diagramm 41 illustriert, lässt sich die öffentliche Verwaltung in zwei Bestandteile zerlegen: die organisatorischen Strukturen der Behörden sowie die Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse der öffentlichen Verwaltungseinrichtungen. Beide Aspekte werden im Verlauf des Textes genauer untersucht, doch ein Gesichtspunkt soll bereits hier erwähnt werden. Obwohl die Arbeitsgrundlage der staatlichen Verwaltung darauf beruht, politisch legitimierte Entscheidungen und Gesetze ordnungsgemäß auszuführen, wäre es falsch zu behaupten, sie besäße keinen Einfluss auf die Entscheidungsprozesse der politischen Volksvertreter. Verwaltungsbeamte treten oft durch fachliche und strategische Einflussnahme in einer beratenden Rolle auf und überschreiten somit die Funktion einer lediglich ausführenden Instanz. Die gestrichelten Linien im Diagramm 41 illustrieren daher den Sachverhalt einer *Mitsprache* der Verwaltungsgremien in politischen Diskursen und Entscheidungen.

Anders als im britischen *Civil Service* spielen in Deutschland die *politischen Beamten* eine nicht unwesentliche Rolle. Sie werden nicht von den Personalabteilungen der Behörden, sondern von Politikern persönlich ernannt. Die Begründung dieses Verfahrens bezieht sich auf den Vorteil, bestehende Vertrauensverhältnisse zu nutzen, um effektiver handeln zu können. Indirekt bedeutet dieser Sachverhalt jedoch, dass potentiell ein Spannungsfeld und Misstrauen zwischen Politikern in Leitungsfunktionen und der ihnen unterstellten Verwaltung herrscht. Der politische Beamte agiert somit nicht nur als persönlicher Berater, sondern nimmt gleichzeitig die Funktion eines Bindeglieds zwischen Politik und Verwaltung ein.

Literatur

Pelinka, Antona und Johannes Varwick (2010): „Grundzüge der Politikwissenschaft“, UTB, 2010