



Hochschule für
Wirtschaft und Recht Berlin
Berlin School of Economics and Law

Fernstudieninstitut

Jörg Liemann

POLITIK UND VERWALTUNG

Beiträge aus dem Fernstudieninstitut (FSI)

Master Public Administration
Studienbrief

Vorwort

„Ich liebe Politik. Politik ist Drama.“

- James N. Frey, Autor des Buches „Wie man einen verdammten guten Thriller schreibt“¹

„Politik und Verwaltung“ – Wie langweilig ist das denn?!

Die Politologie ist eine relativ moderne und anspruchsvolle Wissenschaft. Ein Studienbrief wie dieser kann kein Politologie-Studium ersetzen. Und er will auch gar nicht den Versuch machen, möglichst viel Lernstoff aufzutürmen.

Worum es mir vor allem geht, ist dies: Ich möchte Ihnen zeigen, dass es eine „politologische Perspektive“ gibt. Das ist ein wissenschaftlich-kritischer Blick. Diesen Blick sollen Sie je nach Bedarf in Ihrem Studium, aber auch im Beruf immer dann wählen können, wenn es gilt, sensibel zu werden für offene und verdeckte Zusammenhänge in sozialen Situationen.

Gewissermaßen geht es also darum, Ihnen ein Werkzeug vorzustellen. Es besteht aus der speziellen Perspektive und aus einer Fülle von Analysemöglichkeiten. Die „politologische Perspektive“ stammt aus dem Werkzeugkasten der Wissenschaft. Machen wir uns also die Zusammenhänge deutlich:

- Wissenschaftlich arbeiten heißt unter anderem: Den Dingen auf den Grund gehen wollen, neugierig sein,

Ursachen und Zusammenhänge aufspüren, sich nicht ablenken lassen, nicht abschweifen, hartnäckig sein, unbestechlich, sachlich und – begeistert.

- Politologisch arbeiten heißt unter anderem: Wissenschaftlich nach Interessen und verborgenen Motiven aller Akteure eines Untersuchungsbereiches fahnden, Mittel, Wege, Konflikt- und Konsensvarianten analysieren.
- Die Perspektive der Politologie wird in diesem Modul auf das Spannungsfeld „Politik und Verwaltung“ gerichtet. Mit der eingeübten Perspektive und ihren Analysemethoden lassen sich aber auch andere Themenfelder und soziale Erscheinungsformen kritisch untersuchen – beispielsweise Binnenvorgänge Ihrer Behörde.

Um die Perspektive einzunehmen, bedarf es einiger Übung. Zunächst aber geht es um Ihre Bereitschaft, sich einen möglicherweise neuen, kritischen Blick anzueignen.

¹ James N. Frey: „Wie man einen verdammt guten Thriller schreibt“, Köln 2011, S. 38.

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung

2 Annäherung

2.1 Sicherheit / Terrorismus

2.2 Stuttgart 21

2.3 Verwaltung im Netz

2.4 Politische Umbrüche

2.4.1 Beispiel 1: Der Fall der Berliner Mauer

2.4.2 Beispiel 2: Die Europäische Union

2.4.3 Beispiel 3: „Arab Awakening“ / Einfluss neuer Medien

2.5 Internationale Dimensionen

3 Politologie

3.1 Womit befasst sich die Politologie?

3.2 Was ist Politik

3.2.1 Die drei Dimensionen des Politischen

3.2.1.1 Inhalte der Politik (policy)

3.2.1.2 Prozesse der Politik (politics)

3.2.1.3 Form der Politik (polity)

3.2.2 Arbeitsdefinition

3.3 Politologische Fragestellungen und Methoden

3.3.1 Fragestellungen

3.2.2 Politische Theorien

4 Verwaltung und Politik

4.1 Angrenzende Disziplinen

4.2 Max Weber

4.3 Verfassungsrechtliche Vorgaben

4.4 Beispiele politischer Einflussnahme

4.4.1 Parteipolitische Durchdringung und Kontinuität der Verwaltung

4.4.2 „Gesetzgebungs-Outsourcing“

4.4.3 Gewählte Verwaltung und politisch motivierte Verwaltungsreformen

4.5 Neuere Forschungstendenzen

5 Schlussbetrachtungen

6 Hinweise zu den Übungsfragen

Literaturempfehlungen

Über den Autor

1 Einleitung

Der Studienbrief soll Sie an das politologische Denken herañführen.

Die Politologie wird als Instrument zur gezielten Analyse komplexer Sachverhalte vorgestellt. Die Methoden der Politologie können dann nicht nur im Modul „Politik und Verwaltung“ angewendet werden, sondern auch in manch anderen Kontexten.

Übungsaufgaben ermöglichen von Anfang an die Selbstlernkontrolle und regen zum Weiterdenken an.

Politologische Definitionen und theoretische Hintergründe vermitteln einen groben Überblick, wie mit politologischen Mitteln gearbeitet werden kann.

Zum Zusammenspiel von Politik und Verwaltung werden Grundgedanken von Max Weber vermittelt, einem der ersten Impulsgeber auf diesem Gebiet.

Ein knapper Exkurs ins Verfassungsrecht hat das Ziel, die Notwendigkeit einer demokratischen Verwaltung zu begründen. Dies markiert auch das Handlungsfeld für „Politik und Verwaltung“. Zugleich wird eine Brücke zu den Rechtsdisziplinen geschlagen.

Aus der Fülle denkbarer Konflikte zwischen Politik und Verwaltung zieht der Studienbrief drei Beispiele und beleuchtet sie nachvollziehbar. Dabei werden Muster erkennbar, die sich auf andere Fälle übertragen lassen.

Ausgewählte und kommentierte Literaturhinweise sollen das eigenverantwortliche Arbeiten unterstützen und damit auch auf den Leistungsnachweis vorbereiten.

Der Studienbrief kann kein Lehrbuch ersetzen. Die meisten Themen werden absichtlich nur angerissen und sollen einen ersten, relativ zügigen Überblick vermitteln. Der Studienbrief hat das Ziel, das spezifisch politologische Denken in Bewegung zu bringen bzw. es zu unterstützen.

Das Modul „Politik und Verwaltung“ unterscheidet sich von den anderen Modulen dieses Studiengangs vor allem dadurch, dass es auf die Disziplin der **Politikwissenschaft** (Politologie) zurückgreift und sich deren Erkenntnisse und Verfahrensweisen zu Nutze macht. In diesem Studienbrief werden also schwerpunktartig politikwissenschaftliche Sichtweisen und Methoden vorgestellt.

Die Eingrenzung auf das spannungsreiche Verhältnis von Politik und Verwaltung ist natürlich notwendig, doch zuvor soll es darum gehen, die Politologie als Instrumentarium und Perspektive des Denkens und Analysierens zu verstehen.

Viele Menschen glauben, das Fach Politologie würde sich damit befassen, wie man in die Politik gelangt oder nach welchen Regeln man sich in der Politik verhalten soll. Tatsächlich ist Politologie etwas anderes: Mit ihr will man den Dingen auf den Grund gehen. Zwei entscheidende politologische Fragen lauten daher:

- *Warum handeln Akteure im Staat, in der Gesellschaft oder zwischen Staaten so, wie sie es tun?*
- *Wer verfolgt (wie) welches Macht- und Herrschaftsinteresse?*

Bei dem Versuch, die Interessen einer Person, einer Organisation oder Institution zu verstehen, ist zu unterscheiden zwischen den *offen kommunizierten* und den bewusst oder unbewusst *verdeckten* Interessen. Alle Interessen sind zurückzuführen auf **Motive**. Eine politologische Untersuchung ist dann besonders interessant, wenn es ihr gelingt, die „wahren“ Motive aufzudecken. Darin liegt eine gewisse Verwandtschaft mit dem investigativen Journalismus oder mit einer gut gemachten Kriminalgeschichte, denn auch dort geht es um die Frage: Wer hat welches Motiv?

Das Phänomen ist aus dem politischen Alltag bekannt: Eine Politikerin/ ein Politiker verkündet ein Ziel – und viele im Publikum mutmaßen, dass dahinter andere, unausgesprochene Absichten stecken.

In der möglichst „schonungslosen“ Offenlegung tatsächlicher Motive und Methoden ist die Politologie ganz Wissenschaft. Sie will wissen. Diese Herangehensweise ist unvereinbar mit Haltungen wie *„Das wird schon stimmen, was die sagen“* oder *„Zweifeln wir mal nicht zu sehr an den Worten, schließlich müssen wir loyal sein“* (z. B. als Parteimitglieder oder als Beschäftigte eines Arbeitgebers).

2 Annäherung

Dieses Kapitel führt Sie allmählich und anhand konkreter Beispiele in das politologische Denken ein. Dabei gilt es, den Blick zunächst nicht auf die Verwaltung zu reduzieren, sondern ein breites Spektrum zu erfassen. Auf diese Weise können Sie erstens erkennen, wie breit das Spektrum politologischer Themen sein kann und zweitens, dass auch scheinbar verwaltungsferne Themen oft einen Verwaltungsbezug aufweisen.

Viele politologische Standardwerke beginnen mit dem Versuch einer *Definition*, was Politikwissenschaft sei, sowie mit Ausführungen über ihre Entwicklung und ihre Spezialgebiete. Darauf wird noch zurückzukommen sein, doch bietet sich ein solcher Einstieg für diesen Studienbrief nicht an. Denn über die Definitionen von „Politikwissenschaft“ und „Politik“ herrscht keineswegs Einmütigkeit, und über die Geschichte sowie die Gestalt des Faches ließe sich allzu vieles sagen. Außerdem begrenzen Definitionen, zu früh eingesetzt, die Perspektive.

Stattdessen soll hier zunächst der Blick unverstellt und ohne dem Bedürfnis nachzugeben, sofort alles in normative Schubladen zu stopfen, auf einige aktuelle Entwicklungen gerichtet werden, die politisch und damit politikwissenschaftlich relevant sind. Dabei handelt es sich um Beispiele.

2.1 Sicherheit / Terrorismus

Das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit verbietet dem Staat nicht nur die Drangsalierung seiner Bürgerinnen und Bürger, es verpflichtet ihn auch, die Menschen vor äußeren Angriffen aktiv zu schützen. Massive Berührung mit dem Terrorismus hatte die Bundesrepublik Deutschland Ende der 1970er Jahre mit den Aktionen der „Rote Armee Fraktion“ und mit einer spektakulären Flugzeugentführung nach Somalia. Es gab Straßensperren, Rasterfahndungen und verstärkte Sicherheitsmaßnahmen an den Flughäfen.

Dabei drängt sich die Frage auf, ob der Staat, der seiner Schutzfunktion nachkommt, auf diesem Weg die Mündigkeit seiner Bürgerinnen und Bürger eingeschränkt und ob er – konkreter – dabei auch andere Grundrechte unzulässig weit begrenzt. Das Dilemma besteht darin, dass auch bestens informierte Menschen normalerweise nicht einschätzen können, wie hoch eine Terrorgefahr ist und wie sie sich ihr gegenüber verhalten sollen. Der Staat scheint in diesem Bereich autoritär und fast „patriarchalisch“ auch weiterhin so agieren zu müssen, wie er es seit jeher tut: mit der Haltung – und wohl auch der Überzeugung –, im besten Sinne für die Menschen zu handeln.

Eine weitere Eskalation kam mit den Anschlägen in New York City und Washington D. C. am 11. September 2001. Zumindest der breiten Öffentlichkeit wurde erstmals bewusst, dass Terroristen global vernetzt sein können und dass ein Akt wie dieser überall auf der Welt stattfinden könnte. Erneut verschärften staatliche Institutionen ihre Maßnahmen. Allgemein gesagt zeigt sich, dass die Bevölkerung von Staaten, die unmittelbar Terroranschläge

erlitten hatten, eher bereit war, Einschnitte in die Freiheitsrechte hinzunehmen, als etwa die Deutschen.

In der Bundesrepublik wurden sogenannte „Anti-Terrorpakete“ verabschiedet, also Gesetzesbündel, mit denen der Gefahr begegnet werden sollte. Hiermit wurden viele Behörden zu Maßnahmen verpflichtet. Das (komplett neue) Luftsicherheitsgesetz beispielsweise sollte ab Januar 2005 mit seinem § 14 Abs. 3 unter bestimmten Bedingungen erlauben, ein Flugzeug mit zivilen Passagieren abzuschießen. Der damalige Bundesinnenminister Otto Schily (SPD) argumentierte, der Staat müsse den Schutz der Menschen ernst nehmen. Dazu sei es notwendig, im speziellen Notfall einige Zivilisten zu töten, um auf diese Weise mehr Zivilisten zu retten. Gegner dieser Auffassung kritisierten das Beispiel als konstruiert, weil eine Situation wie die am 11. September 2001 nicht (mehr) angekündigt eintreten werde. Das Bundesverfassungsgericht hat diesen Passus des Luftsicherheitsgesetzes als verfassungswidrig und damit nichtig eingestuft.²

Der Wortlaut des suspendierten § 14 Abs. 3 Luftsicherheitsgesetz: *„(3) Die unmittelbare Einwirkung mit Waffengewalt ist nur zulässig, wenn nach den Umständen davon auszugehen ist, dass das Luftfahrzeug gegen das Leben von Menschen eingesetzt werden soll, und sie das einzige Mittel zur Abwehr dieser gegenwärtigen Gefahr ist.“*

Die US-Administration unter George W. Bush nahm die terroristischen Angriffe zum Anlass eines Krieges gegen die fundamentalistisch-islamistischen Machthaber in Afghanistan. Als NATO-Mitglied beteiligte sich auch die Bundesrepublik Deutschland. Die Anwesenheit deutscher

Truppen wurde vehement in der Bevölkerung diskutiert. Die Frage von Krieg und Frieden ist existenziell, wenngleich viele Menschen sonst an Außenpolitik weniger interessiert sind als an anderen Politikfeldern. Die Erklärung des ehemaligen deutschen Verteidigungsministers Peter Struck (SPD), Deutschlands Freiheit müsse auch am Hindukusch verteidigt werden, ist umstritten.³

2.1 Welche Behörden (beispielsweise) ergreifen Anti-Terror-Maßnahmen?

2.2 Wie frei sind die Behörden dabei? Wodurch wird ihr Handeln begrenzt?

2.3 Wer entscheidet in Deutschland über Krieg und Frieden?

2.2 Stuttgart 21

Seit Jahrzehnten wird geplant, den Stuttgarter Hauptbahnhof unter die Erde zu verlegen, um die Infrastruktur zu verbessern und Flächen in der Innenstadt anderweitig nutzen zu können. Dagegen haben sich 2010, als die ersten Bäume gefällt und Teile des alten Bahnhofs abgerissen werden sollten, Bürgerproteste formiert. Es kam zu Zusammenstößen zwischen Demonstrierenden und der Polizei, die vielfach als unverhältnismäßig beurteilt wurden.

Regierung und Verwaltung des Landes Baden-Württemberg verwiesen auf die Entscheidungen demokratisch legitimierter Organe und auf die gesetzlich vorgegebenen Grundlagen, an die man sich gehalten habe. Die Bauausführung sei lediglich die Folge der bisherigen Schritte. Viele Protestierende entgegneten hingegen, die Umsetzung sei dennoch zu kritisieren und müsse gestoppt

werden, u. a. weil sich die *aktuelle* Haltung der Bürgerinnen und Bürger geändert habe, etwa auf der Grundlage neuer Einschätzungen von Risiken (finanziell, ökologisch, ökonomisch etc.), aber auch, weil ihnen einfach die erforderlichen Informationen fehlten.

Um die eskalierende Auseinandersetzung zu versachlichen, wurde ein „Schlichter“⁴ um Vermittlung gebeten: der von allen Konfliktparteien akzeptierte Heiner Geißler. Erstmals in der deutschen Geschichte wurden die Erörterungen über ein regionales Bauprojekt bundesweit und über Wochen hinweg live im Fernsehen übertragen (Phoenix). Frauen und Männer aus Politik, Verwaltung, Management und Bürgerschaft kamen zu Wort, zuweilen wurden sie „gehörig in die Mangel genommen“. Am Ende schlug Geißler vor, den Neubau fortzusetzen, allerdings unter Berücksichtigung erheblicher Auflagen.

Schon während der Verhandlungen wurde diskutiert, ob mit dem „Runden Tisch“⁵ dieser Schlichtungsgespräche eine neue Institution etabliert sei, die aus dem Miteinander von Bürgerschaft, Politik, Verwaltung und Wirtschaft nicht mehr wegzudenken sei. Viele erlebten, dass erst durch Transparenz der Planungen Meinungsbildung möglich ist. Der damalige Ministerpräsident Mappus (CDU) erklärte umgehend, derartige Verfahren in die Baugesetzgebung des Landes einführen zu wollen.

Das Modell der repräsentativen Demokratie geht davon aus, dass staatliche Entscheidungen von Legislative bzw. Exekutive getroffen werden, also auch derartige Bauplanungen. Denn das Volk hat seine Staatsgewalt⁶ auf die drei Teilstaatsgewalten⁷ delegiert; lediglich bei Wahlen und Abstimmungen⁸ kann es selbst seine Stimme in die Waagschale legen. Theoretisch sind Abstimmungen über Baugroßprojekte möglich, bislang werden sie jedoch eher