

2 Konzeptionelle Voraussetzungen zur Befragung von Bund, Ländern und Kommunen

Die in dieser Arbeit verwendeten Kernbegriffe der Sozialwissenschaften sind nicht einfach definierbar. „Diese zeichnen sich durch eine hohe Komplexität aus, sie lassen sich zudem nicht unmittelbar, sondern nur indirekt, d.h. durch Beobachtung von einzelnen Merkmalen erkennen. Die Realität dieser Gegenstände besteht eigentlich darin, dass sie von den Beobachtern in einem Begriff erfasst wird, der das Ganze bezeichnet, das sich hinter den Einzelbeobachtungen verbirgt und sich aus deren Zusammenhängen ergibt“ (Benz 2004b: 12).

Aus diesem Grund können in den nachfolgenden Ziffern lediglich merkmalspezifische Eingrenzungen vorgenommen werden, die für den weiteren Gang der Untersuchung unmittelbar von Bedeutung sind. Eine umfassende Würdigung im Sinne einer vollständigen theoretischen Auseinandersetzung mit den einzelnen Begriffen kann damit nicht verbunden sein und wäre im Sinne dieser Arbeit auch nicht zielführend.

2.1 Staat

Der Begriff des Staates gehört zu den komplexesten der Sozialwissenschaften (vgl. Benz 2004b: 15). Praktisch ist es unmöglich, in der fachlich differenzierten Wissenschaft einen einheitlichen und allgemeingültigen Staatsbegriff zu finden (vgl. Benz 2001: 70). Gleichwohl bedarf es einer begrifflichen Eingrenzung bzw. Spezifikation, um für den weiteren Gang dieser Arbeit den „Staat“ als Untersuchungsgegenstand hinsichtlich seiner Reformfähigkeit im richtigen Kontext verstehen zu können. Dabei gilt es zu bedenken, dass eine geschlossene und widerspruchsfreie Staatstheorie noch nicht erarbeitet worden ist (vgl. Klawitter 1992: 193).

2.1.1 Historische Entwicklung und theoretische Aspekte

Der Begriff „Staat“ leitet sich aus dem lateinischen „status“ ab und bedeutet so viel wie Zustand, Ordnung, Verfassung (vgl. Dohr/Windfuhr 2007: 5). Der Staat in seiner zentralisierten Form politischer Herrschaft ist dabei das Produkt einer

Evolution des Gesellschaftlichen, das im Anschluss an seine Entstehung erklärt werden kann (vgl. Gil 2003: 13). Eine Eingrenzung bzw. die Diskussion einer Staatsdefinition ist daher immer eng mit den Begriffen „Politik“ und „Gesellschaft“ verbunden.³⁷

In der Antike sind die Grundlagen der heutigen Staatslehre und auch der Politikwissenschaften auf Basis philosophischer Überlegungen entwickelt worden (vgl. Benz 2001: 2). Die politische Philosophie befasste sich dabei mit der Rechtfertigung der politischen Herrschaft sowie mit der Bildung von Staaten im Sinne getrennter Herrschaftsgebilde und geht u.a. auf Überlegungen von Platon und Aristoteles zurück (vgl. Gil 2003: 19-20). Ein kontinentaleuropäisches Staatsverständnis existiert seit der Neuzeit und beruht auf den Prinzipien der Souveränität (Jean Bodin, 1576) und der Staatsräson (Giovanni Botero, 1583) (vgl. Kaufmann 2005: 3). Bodin hatte die Vorstellung von einem Staat, der über einen öffentlichen Bereich die souveräne Herrschaftsgewalt ausübt, indem er das Gesetzgebungs- und Gewaltmonopol für sich beansprucht (vgl. Willke 1992: 54). Das Staatsverständnis in Kontinentaleuropa basiert auf der Rechtsbindung des Staates, der Zuverlässigkeit der Staatsdiener, der wechselseitigen Kontrollfähigkeit der Staatsgewalten und der demokratischen Legitimation der Gesetzgebung (vgl. Kaufmann 2005: 8).

Um sich trotz aller Herausforderungen einem Staatsbegriff zu nähern [„Letztlich bleiben alle Staatsbegriffe relativ“ (Benz 2001: 70)], gilt es zunächst Eigenschaften zu identifizieren, die den Staat kennzeichnen. Im weiteren Sinne³⁸ besteht der Staatsbegriff, der auf der allgemeinen Staatslehre basiert, aus drei Elementen: dem Staatsgebiet, dem Staatsvolk und der Staatsgewalt (vgl. Hitschold 2007: 24; ähnlich auch Benz 2001: 66-73). „Der Staat ist die rechtliche und politische Organisation zur Regelung des dauernden Zusammenlebens von Menschen (Staatsvolk), innerhalb eines begrenzten Gebietes (Staatsgebiet), unter einer obersten Herrschaftsgewalt (Staatsgewalt)“ (Dohr/Windfuhr 2007: 5; ähnlich auch: Hesse/Ellwein 2004: 69). Die Trias aus Staatsvolk, Staatsgebiet und Staatsgewalt gehört zu den Standarddefinitionen des Staates (vgl. Benz 2001: 64).³⁹

Die Staatsbürger, aber auch die Mitglieder des Staatsapparates befolgen festgelegte Regeln, die sich im Unterschied zu anderen hierarchischen Organisationsformen jedoch auf ein legitimes Monopol physischer Gewaltanwendung (Staatsgewalt) stützen (vgl. Lütz 2004: 151). Die „Politik“ lebt ebenfalls von der

³⁷ Vgl. z.B. Meyer 2003, vgl. Benz 2001, vgl. Hesse/Ellwein 2004

³⁸ Der Begriff „Staat“ wird oftmals in einem weiteren und einem engeren Sinne verwendet. Im weiteren Sinne bezieht er sich auf „... die Gesamtheit der politisch-verfassten Nation und schließt daher die Gesellschaft und den Staat im engeren Sinne ein“ (Meyer 2003: 99). „Staat“ im engeren Sinne wird als „... die politische Organisation der Gesellschaft verstanden ...“ (ebd.).

³⁹ Die Trias aus Staatsvolk, Staatsgebiet und Staatsgewalt greift aus der Perspektive mancher Autoren zu kurz (vgl. z.B. Luhmann 2005: 80, vgl. Meyer 2003: 100).

Verbindlichkeit der aus ihr hervorgebrachten Entscheidungen. Denn es ist Charakteristik der Politik, dass mit den Verbindlichkeiten der Regelungen selbst auch verbindlich festgelegt wird, wer die Macht zur Ausübung von Sanktionen hat (vgl. Meyer 2003: 49). Dies kommt dem politikwissenschaftlich-systemtheoretischen Staatsbegriff nahe, nachdem der Staat eine „Selbstbeschreibung“ des politischen Systems ist (vgl. Benz 2001: 66). Des Weiteren wird die Ausdifferenzierung der Teilfunktion Staat als Teil der Selbstorganisation des politischen Systems angesehen (vgl. Bußhoff 1992: 251).⁴⁰

Neben diesen wissenschaftlich-theoretischen Skizzierungen des Staates und seiner Differenzierung zum „Politischen“ existieren weitere Merkmale, die den Staat von gesellschaftlichen Akteuren (z.B. Wirtschaft, Gewerkschaften, Verbänden) unterscheiden. Ein wesentliches Differenzierungsmerkmal ist, dass er als Produzent von Kollektivgütern⁴¹ auftritt und hierdurch die Minimalbedingungen setzt, ohne die die gesellschaftlichen Akteure handlungsunfähig wären (vgl. Lütz 2004: 151). Er sorgt damit für einen „... gerechten Ausgleich zwischen widerstreitenden Bedürfnissen und Interessen; er sorgt zudem für die Berücksichtigung unzureichend organisierter und unterrepräsentierter Bedürfnisse und Interessen sowie deren ausgewogener Konkurrenz“ (Klawitter 1992: 194). Auch hier zeigt sich die enge Verzahnung zum „Politischen“. Der Staatsbürger kann sich der Bereitstellung von Kollektivgütern und der vom Staat gesetzten Rahmenbedingungen nicht entziehen. Diese Verbindlichkeit ist eine typische Grundeigenschaft des Politischen (vgl. Meyer 2003: 50). Die Bereitstellung von Kollektivgütern und die Herstellung und Durchsetzung gesellschaftlich verbindlicher Entscheidungen kennzeichnen die Funktionen des Staates.

Zusammenfassend kann der Staat in Anlehnung an Hesse/Ellwein verstanden werden als „... historisch gewachsenes Konstrukt ..., das spezifische Ordnungsleistungen erbringt und Herrschaft ausübt, das somit Gegenstand der politischen Auseinandersetzung ist und auf das hin entschieden werden muss, wer

⁴⁰ Er unterscheidet im Weiteren den Staat vom Politischen System durch die Zuordnung von „Hat“- und „Ist“-Funktionen. Dem politischen System ordnet er eine Ist-Funktion zu, weil es „... zwangsläufig als Folge der Ausdifferenzierung der gesellschaftlichen Teilsysteme entsteht“ (Bußhoff 1992: 252) und es sich hierdurch selbst ermöglicht (ebd.). Eine Hat-Funktion ordnet er mit der Begründung dem politischen System zu, dass die Ausdifferenzierung zu einer „Entpolitisierung“ der ‚politischen Gesellschaft‘ führt (ebd.). Demgegenüber schreibt er dem Staat eine Ist-Funktion zu, weil er „... zwangsläufig als Folge der Co-Ausdifferenzierung des Politischen entsteht“ (ebd.: 253) und er hierdurch selbst ermöglicht wird (ebd.). Die Hat-Funktion basiert auf der Feststellung, dass er „... im Zuge dieser Co-Ausdifferenzierung die „Entpolitisierung“ der Gesellschaft sichert und sie unter Mitwirkung des politischen Systems über seine eigene Selbstermöglichung steuert“ (ebd.).

⁴¹ Der Begriff „Kollektivgut“ wird oftmals mit dem Begriff „Öffentliches Gut“ gleichgesetzt. Kennzeichnend sind die Nichtrivalität im Konsum (Nutzen eines Einzelnen sinkt nicht mit der Inanspruchnahme eines Zweiten) und die Nicht-Ausschließbarkeit (Nutzer können vom Gut nicht ausgeschlossen werden) (vgl. Brede 2005: 13-14).

oder besser welche Gruppen sich seiner in besonderer Weise zur Durchsetzung oder Sicherung eigener Interessen bedienen können“ (Hesse/Ellwein 2004: 3).

2.1.2 *Aufbau des Staates als Strukturgerüst für die Grundgesamtheit der Be-fragung*

Durch das Grundgesetz wird der äußere Aufbau von Staat und Verwaltung weitgehend festgelegt, der für die Bundesrepublik durch die Prinzipien der Gewaltenteilung, der Bundesstaatlichkeit und der Selbstverwaltung gekennzeichnet ist (vgl. Wagener/Blümel 1997: 110). Wesentlich für diese Arbeit sind die Grundsätze des Staatsaufbaus nach Artikel 20 GG, der eine „Verfassung in Kurzform“ enthält und gem. Artikel 79 Absatz 3 GG nicht geändert oder aufgehoben werden kann (vgl. Hitschold 2007: 112). Für diese Arbeit sind insbesondere Absätze 1 bis 3 von Bedeutung, weil sie die Prinzipien des deutschen Staates definieren.⁴²

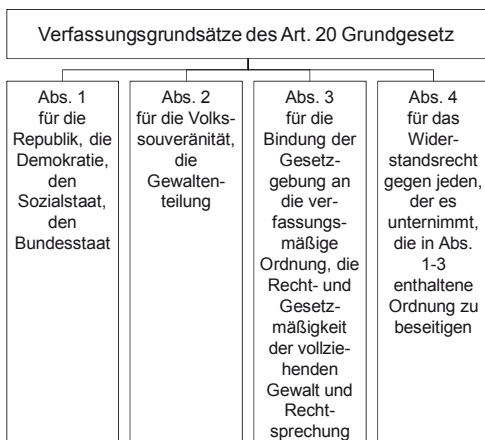


Abbildung 4: Verfassungsgrundsätze nach Artikel 20⁴³

Nach Artikel 20 Abs. 1 GG ist die Bundesrepublik Deutschland ein demokratischer und sozialer Bundesstaat. Mit den Formulierungen „Republik“ und „Demokratie“ wird die Staatsform festgelegt (vgl. Hitschold 2007: 36). Eine Repub-

⁴² Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Finanzwirtschaft des Staates werden im thematischen Zusammenhang an anderer Stelle behandelt (siehe Ziffer 4.2.2).

⁴³ Quelle: In Anlehnung an Hitschold 2007: 112

lik⁴⁴ unterscheidet sich von der Monarchie durch die mittel- oder unmittelbare Wahl des Staatsoberhauptes (ebd.: 38). Mit der Demokratie geht die Staatsgewalt vom Volk aus, gleichzeitig bedingt die Demokratie eine Herrschaft auf Zeit (vgl. Dohr/Windfuhr 2007: 64).

Die weitere Forderung des Artikels 20 Abs. 1 GG nach einem sozialen Bundesstaat bedeutet zunächst, dass die Staatsgewalt den Auftrag hat, die Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung sozial⁴⁵ zu gestalten (vgl. Hitschold 2007: 113). Es handelt sich bei dieser Formulierung um eine Staatszielbeschreibung, d.h. die Verfassung ist wirtschaftspolitisch neutral (vgl. Dohr/Windfuhr 2007: 88). Ein totaler Wohlfahrts- oder Versorgungsstaat lässt sich aus dem Sozialstaatslichkeitsprinzip daher nicht ableiten (vgl. Hitschold 2007: 113). Die sozialen Sicherungssysteme werden heute als Kern der Wohlfahrtsstaatlichkeit verstanden und gehen u.a. auf das Bismarck'sche Modell der berufsgruppenspezifischen Sozialversicherung zurück (vgl. Kaufmann 2005: 6). Gleichwohl hat das Prinzip der Sozialstaatlichkeit für die Bundesrepublik nicht nur aus historischen Gründen bzw. aus einer langen Tradition heraus eine hohe Bedeutung. Die Formulierung „sozial“ des Artikels 20 Abs. 1 GG ist mit zahlreichen Einzelvorschriften des GG verknüpft, die auf die Sozialordnung der Bundesrepublik Einfluss haben (vgl. Dohr/Windfuhr 2007: 88). So verpflichtet die Sozialstaatlichkeit z.B. zum Schutz der individuellen Würde und zur Förderung sozial gerechter Lebensverhältnisse (vgl. Meyer 2003: 81). Die Würde des Menschen zu achten und zu schützen ist bereits Verpflichtung aller staatlichen Gewalt nach Artikel 1 Abs. 1 GG. Hieraus ergibt sich das Gebot, durch staatliche Maßnahmen eine Sozialordnung zu schaffen, die soziale Ungleichheiten, soweit sie zu Menschenunwürdigkeit führen, beseitigt (vgl. Hitschold 2007: 113). Die Interpretation der Verfassung im Kontext der sozialen Sicherheit bzw. der Sozialordnung war in der Vergangenheit mehrfach Gegenstand von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes. Dies verwundert nicht, da die „... gesamte Tätigkeit des Staates soziale Züge tragen muss“ (Dohr/Windfuhr 2007: 407) und lässt damit Interpretationen zu. Des Weiteren wirkt das Sozialstaatsprinzip in viele Bereiche des gesellschaftlichen Lebens hinein und führt u.a. zu spezifischen Anforderungen an den Staat⁴⁶ und damit zur Notwendigkeit von Reformen.

Letztere, noch offene Formulierung des Artikels 20 Abs. 1 GG, bezieht sich auf die Festlegung auf einen „Bundesstaat“. Dieser ist gekennzeichnet durch einen Gesamtstaat (Bund) und die zugehörigen Gliedstaaten (Bundesländer) (vgl. Dohr/Windfuhr 2007: 96). Die Bundesländer stellen somit nicht nur eine territoriale Gliederung des Bundes dar, sondern fungieren auch als zweite politi-

⁴⁴ Republik: Lateinisch *res. publica*, d.h. „Öffentliche Angelegenheit“, „Öffentliche Volkssache“.

⁴⁵ Sozial: Lateinisch *socius*, d.h. gemeinsam, verbunden, verbündet. Ein Sozialstaat ist durch seine Bemühungen gekennzeichnet, soziale Gerechtigkeit herzustellen und sich um die soziale Sicherheit seiner Bürger zu kümmern (vgl. Thurich 2006: 40).

⁴⁶ Siehe Ziffer 3.1

sche Ebene. Das Grundgesetz und auch die Verfassungen der Länder setzen für konkrete Aufgaben „... nur einen recht lockeren Rahmen“ (Bull 2002: 85), wobei das Arbeits-, Wirtschafts-, Steuer- und Sozialrecht weitgehend dem Bundesgesetzgeber vorbehalten ist⁴⁷ (ebd.). Zur Sicherstellung seiner Handlungsfähigkeit benötigt der Bund Hoheitsrechte, Machtbefugnisse und Organe, die von den Ländern an den Gesamtstaat abgetreten werden müssen (vgl. Hitschold 2007: 115). Gelingt es den Ländern dabei, so viele Zuständigkeiten wie möglich zu behalten, spricht man von einem föderalistischen⁴⁸ Bundesstaat, der auch für die Bundesrepublik kennzeichnend ist (ebd.: 115-116). Die föderalistischen Strukturen haben in Deutschland weit zurückreichende Wurzeln (vgl. Rudzio 2006: 303). Die Westmächte übten Einfluss auf die endgültige Fassung des Grundgesetzes aus und forderten einen starken Föderalismus (vgl. Hitschold 2007: 104). Es ging also nicht um eine „Restauration“ des Föderalismus in Deutschland, sondern um ein „... machtheilendes Prinzip, als Mittel zur Demokratiestabilisierung und Friedenssicherung ...“ (vgl. Rudzio 2006: 303). Der Grad des Föderalismus ist umstritten, immer wieder Gegenstand politischer Auseinandersetzungen und wurde von Beginn an kontrovers diskutiert (vgl. Dohr/Windfuhr 2007: 108). Gleichwohl erscheint die aktuelle Diskussion darum, ob ein Föderalismus nun per se „gut“ oder „schlecht“ ist, offen (vgl. von Beyme 2003: 252 f). In der Literatur zu Verwaltungsreformen lassen sich sogar Hinweise finden, dass föderal-dezentrale Länder ggf. einen „Modernitätsvorsprung“ haben (vgl. Wollmann 2004: 126).

Mit der Verabschiedung des Grundgesetzes 1949 formierten sich die politisch-administrativen Ebenen der Bundesrepublik: Bund, Ländern und Gemeinden wurden jeweils begrenzte Zuständigkeiten zugesprochen (vgl. Hesse/Ellwein 2004: 77). Die Selbstverwaltung der Gemeinden und Kreise ergibt sich aus Artikel 28 GG Absätze 1 und 2. Sie kann, ebenso wie die föderale Struktur der Länder, auf eine lange Tradition zurückblicken, deren Wurzeln als eigene politische Ebene bis auf die Preußische Städteordnung von 1808 zurückreichen (vgl. z.B. Rudzio 2006: 333, vgl. Gerlach 2010: 162). Artikel 28 Abs. 2 Satz 1 gewährleistet den Gemeinden das Recht „... alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“. Mit der Formulierung „alle Angelegenheiten“ ergibt sich zunächst keine Einschränkung der Aufgaben, sie werden jedoch räumlich begrenzt: „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“. Die Formulierung „im Rahmen der Gesetze“ bedeutet nach herrschender Meinung nicht nur die Festschreibung des

⁴⁷ Die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes richtet sich nach Artikel 73 Abs. 1 GG, die konkurrierende Gesetzgebung nach Artikel 72 und 74 GG und die ausschließliche Gesetzgebung der Länder nach Artikel 70 i.V.m. Artikel 30 GG (vgl. Dohr/Windfuhr 2007: 100-101).

⁴⁸ Föderalismus: (lat. foedus - Bündnis); politisch: Streben auf Erhalt der staatlichen Selbständigkeit der Länder in einem Bundesstaat (Hitschold 2007: 117).

lokalen Handelns auf geltende Gesetze, sondern auch eine mögliche Einschränkung der Zuständigkeiten durch den Gesetzgeber (vgl. Hesse/Ellwein 2004: 77).

In den vorangegangenen Abschnitten wurden Absatz 1 des Artikels 20 GG und die Selbstverwaltung der Gemeinden nach Artikel 28 GG behandelt. Für die weitere Konkretisierung einer Definition des Staates, seiner Prinzipien und seiner Organe bedarf es der Skizzierung der Staatsgewalt und der Gesetzgebung, die in den Absätzen 2 und 3 des Artikels 20 GG verankert sind. Nach Absatz 2 geht alle Staatsgewalt vom Volke aus: „Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt“. Die Funktionsbereiche des Staates werden hierdurch in die Gesetzgebung (Legislative), d.h. Bundestag/Bundesrat und Landtage, in die vollziehende Gewalt (Exekutive), d.h. die Bundesregierung, die Landesregierung und die Verwaltungsbehörden sowie die Rechtsprechung (Judikative), d.h. die Gerichte des Bundes und der Länder, untergliedert (vgl. Hitschold 2007: 122-123). Die demokratische Legitimation des Absatzes 2 kommt vor allem durch den Vorrang des Haushaltsgesetzgebers und die parlamentarische Kontrolle des Haushaltsvollzuges zum Ausdruck (vgl. Brixner et al. 2003: 55), auf die im Zusammenhang mit den Reformen des Haushalts- und Rechnungswesens näher eingegangen wird.⁴⁹

Im Absatz 3 ist der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung verankert. Die gesamte Verwaltungstätigkeit ist damit an Gesetze gebunden und die Verwaltungsakte stehen unter dem Vorrang dieser (vgl. Dohr/Windfuhr 2007: 80). „Dieser Grundsatz verbietet der öffentlichen Gewalt willkürliche, nicht mit einer gesetzlichen Grundlage zu begründende Maßnahmen“ (Hitschold 2007: 124). Nachfolgend sind die Gewaltenteilung und die zugehörigen Organe entlang der bundesstaatlichen Prinzipien zusammenfassend dargestellt.

⁴⁹ Siehe Ziffer 4.2.2

	Gesetzgebung (Legislative)	Vollziehende Gewalt (Exekutive)	Rechtsprechung (Judikative)
	Parlamente	Regierungen und Verwaltungen	Gerichte
Bundesebene	Bundestag Bundesrat	Staatsoberhaupt Bundesregierung Bundesverwaltung	Bundesverfassungsgericht Oberste Gerichtshöfe des Bundes
Landesebene	Parlament der Länder	Länderregierungen Länderverwaltungen	Verfassungsgerichte der Länder
Kommunalebene	Kreistage Stadtverordnetenversammlungen Gemeinderäte (Diese Gremien sind keine Parlamente im staatsrechtlichen Sinne. Sie werden der Exekutive zugerechnet, weil sie keine gesetzgeberischen Befugnisse haben).	Kreisverwaltungen Stadtverwaltungen Gemeindeverwaltungen	-

Abbildung 5: Gewaltenteilung und Verantwortlichkeiten⁵⁰

Diese Darstellung dient als formales Gliederungsgerüst der Gebietskörperschaftsebenen, die insbesondere für den empirischen Teil dieser Arbeit im Kapitel 6 strukturgebenden Charakter hat und dort hinsichtlich der konkreten Befragungsteilnehmer weiter spezifiziert wird. Bund, Länder und Kommunen in die Befragung mit einzubeziehen und hiermit alle Gebietskörperschaften zu berücksichtigen, wurde nicht nur mit dem Ziel verfolgt, eine bisher einzigartige Befragung durchzuführen. Es geht - gerade aus politikwissenschaftlicher Sicht - auch um die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Gebietskörperschaften im Reformkontext, um hieraus Wechselwirkungen mit bzw. im politischen System erkennen und konkreten Optimierungsbedarf identifizieren zu können. Gebietskörperschaftsspezifische Besonderheiten ergeben sich z.B. aus konstituierenden Eigenschaften, wie die weiter oben beschriebenen spezifischen Aufgaben und Zuständigkeiten. Hieraus resultieren unterschiedliche Bedarfe an Steuerungsinstrumenten, da z.B. lokal, anders als national, konkret „produziert“ werden muss (z.B. Kindergärten, Grünflächen, Straßen). Darüber hinaus existieren unterschiedliche Konzepte zur Reform des Haushalts- und Rechnungswesens. Diese unterscheiden sich nicht nur vertikal zwischen Bund, Ländern und Kommunen, sondern auch horizontal zwischen den Ländern und daher auch zwischen den kommunalen Ebenen der Länder. Weitere Aspekte betreffen die unterschiedlichen Reformtempi und gesetzlichen Verpflichtungen zur Durchführung einer Reform des Haushalts- und Rechnungswesens.⁵¹ Diese Sachverhalte gestalten sich zwischen den Gebietskörperschaften ebenso unterschiedlich.

⁵⁰ Quelle: In Anlehnung an Dohr/Windfuhr 2007: 17

⁵¹ Siehe Ziffer 4.4

Vorgenannte Aspekte verdeutlichen, warum eine Befragung von Bund, Ländern und Kommunen sinnvoll und notwendig ist. In dieser Arbeit wird daher durchgängig auf diese Ebenen Bezug genommen, um aus den Ergebnissen der empirischen Untersuchung Rückschlüsse auf jede einzelne Gebietskörperschaftsebene, auf alle gemeinsam und auf das politische System ziehen zu können.

2.2 Politik

Nachfolgend wird der Versuch unternommen, den Politikbegriff im Kontext dieser Arbeit hinreichend einzugrenzen. Dabei werden „die Politik“ und „das Politische“ synonym verwendet.

Um den Eigenschaften des Politischen hinreichend gerecht werden zu können, sind im Folgenden zunächst historische Grundlagen und theoretische Aspekte beschrieben. Im zweiten Abschnitt wird auf das politische System eingegangen, da Verwaltungsreformen im politischen System stattfinden und die Akteure hiervon mittel- und unmittelbar betroffen sind.

2.2.1 *Historische Entwicklung und theoretische Aspekte*

Die wissenschaftliche Politikbetrachtung geht mit den staatsrechtlichen Überlegungen einher, basierte auf der politischen Philosophie des antiken Griechenlands und geht auf Platon (427-347) und Aristoteles (384-322) zurück (vgl. Meyer 2003: 18). Mit Aristoteles ist die Feststellung verbunden, dass der Mensch in einem Gemeinwesen, d.h. in einem Stadtstaat (Polis) lebt, was dem Politikbegriff zu Grunde liegt (vgl. Thurich 2006: 36). Im Absolutismus entwickelte sich ein professioneller Verwaltungsstab für die Finanzwirtschaft⁵², aus ihm ging im 18. Jahrhundert die Policey-Wissenschaft hervor, die als wissenschaftliche Lehre der inneren Politik des Territorialstaats verstanden wird (vgl. Benz 2001: 3). Ein wesentlicher Anlass für die Entstehung der Politik als Wissenschaft war das offene Ringen um die beste öffentliche Ordnung unter Beteiligung der Adressaten der zu fällenden Entscheidungen (vgl. Meyer 2003: 18).

Während die historischen Entwicklungen im Zusammenhang mit dem Begriff des „Politischen“ relativ unstrittig sind, gilt dies nicht für den Gegenstand selbst. Als allgemein anerkannt können zwei Elemente des Politischen angesehen werden: Gemeinwohl und Macht (vgl. Meyer 2003: 43). Das Gemeinwohl ist impliziter Bestandteil des Politischen. Die wissenschaftliche Diskussion greift oftmals auf die Formulierung der Bearbeitung „gesellschaftlicher Probleme“ zurück.

⁵² Die sog. „Kameralistik“, die Lehre der öffentlichen Finanzen siehe Ziffer 4.2.1.

me“⁵³ zurück. Gesellschaftliche Probleme sind untrennbar mit dem Gemeinwohl verbunden. Es geht dabei „... um den gesamten politischen Prozess von der Problemwahrnehmung und Problemdefinition, Agendagestaltung ...“ (Minsch et al. 1997: 23). Der Bezug auf das Gemeinwohl muss dabei mit den verfassungsrechtlichen Prinzipien verbunden sein, insbesondere mit den demokratischen Grundprinzipien, der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenwürde (vgl. Grimmer 2004: 21), da sonst die Politik selbst und die sie legitimierenden Voraussetzungen auseinander laufen würden. Ob und in welcher Form Gemeinwohlziele mit politischen Entscheidungen im konkreten Fall wirklich verfolgt werden, ist Gegenstand der politischen Auseinandersetzung und wird in einer Gesellschaft subjektiv beurteilt.

Der Macht kommt im politischen System eine zentrale Bedeutung zu, denn sie ist der Garant für die gesamtgesellschaftliche Verbindlichkeit von politischen Entscheidungen (vgl. Meyer 2003: 134). Ohne das Zurückgreifen auf eine durchsetzungsfähige und verfassungskonforme Gewalt sind Sanktionierungen und damit das Durchsetzen von Entscheidungen unmöglich. Neben dieser formalen Voraussetzung geht es in der praktischen Politikgestaltung jedoch um mehr als um den Einsatz der Macht für die Zwecke des Gemeinwohls: „Tatsächlich geht es in der Politik keineswegs immer und primär um Aufgabenerfüllung, Leistungsorientierung und Problemlösung, sondern oft in erster Linie um Gewinn und Erhalt von politischer Macht. Politische Parteien ebenso wie einzelne Politiker suchen Macht nicht nur, um bestimmte kollektive Ziele zu erreichen bzw. Probleme zu lösen, sondern auch, um gruppenspezifische Partikularinteressen zu fördern, ihre Patronagechancen zu erweitern, Pfründe zu erwerben und die Ausübung von Macht zu genießen“ (Mayntz 2004: 75).

Gemeinwohl und Macht sind zentrale Elemente der letzten Stufe der Verwaltungsreform in Deutschland und damit Gegenstand der Herausforderungen zur Einführung eines neuen Haushalts- und Rechnungswesens. Das Gemeinwohl führte in Deutschland zu einer Überforderung des Staates und damit zur Notwendigkeit von Reformen, die vor allem auf Leistungs- und Ausgabenreduktionen fokussiert sind. Macht spielt hingegen im Rahmen der politischen Unterstützung für die Umsetzung der letzten Stufe der Verwaltungsreform eine wesentliche Rolle und wird auch im Zusammenhang mit einer neuen Machtverteilung zwischen Politik und Verwaltungen diskutiert.⁵⁴

⁵³ Vgl. z.B. Minsch et al. 1997: 23 ff, vgl. Meyer 2003: 43 ff, vgl. Böhrer et al. 1988: 10-11

⁵⁴ Siehe Ziffer 5.3

Verwaltungsreform im politischen System
Reformanalyse und -bewertung des Haushalts- und
Rechnungswesens öffentlicher Verwaltungen
Schmid, A.
2012, XVI, 288 S. 43 Abb., Softcover
ISBN: 978-3-658-00280-0