

Politikfeldanalyse

Overeem, Patrick: *The Politics-Administration Dichotomy. Toward a Constitutional Perspective*. Boca Raton, FL. CRC Press 2012. 225 Seiten. 44,99 £.

Zwischen Politik und Verwaltung in Gestalt von Demokratie und Bürokratie besteht im Prozess staatlicher Herrschaftsausübung ein spannungsreiches Verhältnis. Durch ihre gleichmäßige und unparteiische Herrschaftsausübung sind moderne Bürokratien ein unverzichtbarer Bestandteil demokratischer Regierungssysteme. Zugleich bedrohen die Autonomisierungstendenzen einer an der Politikformulierung beteiligten Verwaltung den Primat demokratischer Politik. Im Verhältnis von Politik und Verwaltung wird das klassische Dilemma des Konstitutionalismus augenfällig: Um Recht und Freiheit der Bürger zu schützen, muss staatliche Herrschaft zugleich ermöglicht und beschränkt werden. In seiner Studie „The Politics-Administration Dichotomy“ untersucht Patrick Overeem, welche Konsequenzen sich hieraus für die Rolle der Verwaltung im Verfassungsstaat ergeben. Overeem nimmt dabei die Perspektive der politics-administration-Dichotomie (PAD) ein. Die PAD bezeichnet das an der Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert formulierte Postulat einer Trennung von Politik und öffentlicher Verwaltung, um die Unterordnung der Verwaltung unter politische Führung sowie deren Unabhängigkeit beim Gesetzesvollzug zu sichern. Woodrow Wilson und Max Weber gelten Overeem als die klassischen Autoren der PAD. Angesichts zeitgenössischer Korruption und Nepotismus in der öffentlichen Verwaltung fordert Wilson einen besonderen Schutz von

administrativer Professionalität und Unabhängigkeit vor parteipolitisch motivierten Ein- und Übergriffen. Daher sollen die Institutionen und Prozesse demokratischer Politik und bürokratischer Verwaltung voneinander getrennt werden. Weber betont hingegen die Schutzbedürftigkeit des legitimen Führungsanspruchs der Politik vor einer Herrschaft der Beamten durch eine klare Unterordnung der Verwaltung unter die staatsleitenden Institutionen und Akteure der Politik. Wilson und Weber bringt Overeem in Gestalt dreier Forderungen auf einen gemeinsamen Nenner: Die Trennung von Parteipolitik und Verwaltung, die Bindung administrativen Handelns an Entscheidungen von Regierung und Parlament, sowie Handlungs- und Ermessensspielräume der Verwaltung beim Vollzug dieser Entscheidungen.

Obwohl rasch in den Rang einer klassischen Theorie der Verwaltungswissenschaft erhoben, ist die PAD seit der Mitte des 20. Jahrhunderts Gegenstand anhaltender Kritik. Overeem rekonstruiert drei Aspekte der Kritik: Auf begrifflicher Ebene wird der PAD vorgeworfen, die Illusion einer trennscharfen Unterscheidbarkeit von Politik und Verwaltung zu erzeugen. Dieser Vorwurf verweist auf eine zweite, empirisch informierte Kritik der PAD, wonach statt einer Trennung eine Verschränkung, statt eines Gegensatzes eine Kooperation von Politik und Verwaltung die Verfassungswirklichkeit kennzeichne. Ungeachtet aller Empirie, so die normative Kritik, ist eine Beteiligung der Verwaltung an der Politikformulierung erstrebenswert, um administrative Wissensbestände in den politischen Prozess einzubringen.

Den Kritikern entgegnet Overeem, dass sie einer Fehlinterpretation aufsitzen

und ihre Vorwürfe den Kern der klassischen PAD verfehlen. Zum einen wird die PAD entgegen den Intentionen Wilsons und Webers als ein empirisch-deskriptives Modell der Verfassungswirklichkeit bewertet. Die klassische PAD ist aber, so *Overeem*, als ein explizit normatives Modell konzipiert worden. Die PAD soll die Verfassungspraxis anleiten, nicht abbilden. Zum anderen impliziert die PAD keine Ablehnung einer Beteiligung der Verwaltung an der Politikformulierung. *Overeem* argumentiert, dass sich die PAD auf Prozesse (politics) und Institutionen (polity), nicht aber auf Inhalte (policy) beziehe. Eine Einbeziehung administrativer Wissensbestände bei der Politikformulierung stehe einer Trennung administrativer und politischer Prozesse und Institutionen nicht im Wege. Dass die Verwaltung für die PAD mehr als ein passives Vollzugsorgan ist, wird im Fall administrativer Ermessensspielräume beim Gesetzesvollzug deutlich. Denn Ermessen bedeutet nichts anderes, als dass die Verwaltung innerhalb der von der Politik gesetzten Grenzen selbstständig tätig wird. Dieses Verhältnis untergeordneter Autonomie der Verwaltung zur Politik steht in Einklang mit der Gleichzeitigkeit von Trennung und Unterordnung von Politik und Verwaltung im Sinne der PAD.

Nach der Verteidigung der klassischen PAD gegen ihre Kritiker reformuliert *Overeem* sie schließlich als Verfassungsgrundsatz. Durch Verfassungen sollen sowohl Anarchie, als auch Tyrannei vermieden werden. Die Teilung und Koordinierung von Staatsfunktionen und -organen ermöglicht und beschränkt staatliche Herrschaft. Die PAD als konstitutionelles Prinzip gibt ähnlich der Gewaltenteilung Grundsätze der Verteilung staatlicher Macht an

und erfüllt damit drei Zwecke: Sie trägt zum Schutz administrativer Werte wie Verlässlichkeit, Effektivität und Effizienz bei. Sie schützt politische Werte wie offene Deliberation, demokratische Responsivität und Fairness im Kampf um politische Macht. Und schließlich gleicht die PAD die latenten Spannungen zwischen Demokratie und Bürokratie zugunsten konstitutioneller Werte wie Gerechtigkeit, Selbstherrschaft und Freiheit aus. „It is clear that this tension between political control and administrative independence, between subordination and separation, contributes to the preservation and promotion of constitutional values.“ (182)

Als interpretationsoffener Verfassungsgrundsatz kann die PAD auf den verschiedenen Ebenen staatlicher Herrschaft unterschiedlich konkretisiert werden. *Overeem* schlägt drei Varianten der PAD vor: Auf der Mikroebene von Individuen als Gegenüberstellung von politischem Entscheiden und administrativem Ausführen, auf der Mesoebene von Organisationsstrukturen als Unterscheidung von politischer und professioneller Verantwortlichkeit, und auf der Makroebene von Verfassungsordnungen als Ausdifferenzierung politisch-legislativer und administrativ-exekutiver Funktionen. Tatsächlich, so *Overeem*, fungiert die PAD ungeachtet aller akademischer Kritik in Verfassungspraxis und Verfassungsrechtsprechung der meisten westlichen Demokratien als Orientierungsmaßstab, etwa bei der Selbstwahrnehmung und dem Rollenverständnis von Politikern und Beamten. *Overeem* will daher die PAD als fruchtbaren Untersuchungsgegenstand empirischer Forschung und normativ erstrebenswertes Ziel in der verwaltungs- und politikwissenschaftlichen Debatte etablieren.

Overeems Studie bietet einen konzisen Überblick über die Theoriebildung zum Verhältnis von Politik und Verwaltung. Dabei verknüpft er aktuelle Diskussionen mit ihrem ideengeschichtlichen Kontext und empirischen Befunden. *Overeem* gelingt es auf diese Weise, die PAD in Gestalt eines Verfassungsgrundsatzes zu rehabilitieren und so einen vielversprechenden Beitrag zur Stellung der Verwaltung im Verfassungsstaat zu leisten. Kritisch anzumerken ist, dass *Overeems* Terminologie oft im Ungefähren verbleibt. Dies gilt insbesondere für die ausbleibende Konkretisierung von *polity*, *politics* und *policy* im Kontext der PAD. Auch die für den Argumentationsgang fundamentale Unterscheidung von Parteipolitik und Politik im engeren Sinne lässt viele Fragen offen. Diese begrifflichen Unschärfen mögen *Overeems* Ambition geschuldet sein, europäische und amerikanische Diskussionen in Verwaltungs- und Politikwissenschaft miteinander in einen fruchtbaren Dialog zu bringen und hierbei sowohl ideengeschichtliche, als auch empirische Befunde zum Zuge kommen zu lassen. Diese länder-, disziplin- und diskursübergreifende Perspektive stellt den produktivsten Aspekt von *Overeems* Studie dar und macht sie zu einer lohnenswerten Lektüre.

Niels Hegewisch

Roland Roth. *Bürgermacht. Eine Streitschrift für mehr Partizipation*. Hamburg. Edition Körber-Stiftung 2011. 328 Seiten. 16,00 €.

Über den Zustand der Demokratie besteht Uneinigkeit. Da gibt es auf der einen Seite einen wirkmächtigen Diskurs, der mit Blick auf die politische Systeme des Westens von postdemo-

kratischen Verhältnissen spricht. Verwiesen wird dabei auf die zunehmende Bedeutung supra- und transnationaler Regime und einem damit einhergehenden Bedeutungsverlust nationalstaatlicher Parlamente, sowie auf eine mittlerweile endemische Politikverdrossenheit vieler Bürger. Auf der anderen Seite stehen Autoren wie Paul Nolte, Pierre Rosanvallon oder John Keane, die nicht von einer Krise oder gar einem Ende der Demokratie, sondern ganz im Gegenteil von einer neuen zivilgesellschaftlichen Lebendigkeit sprechen, die sich in der wachsenden Bedeutung nicht-konventioneller Beteiligungsformen wie Demonstrationen, Volksentscheiden und Bürgerforen zeige. Wir würden mithin gegenwärtig einen Formwandel der Demokratie erleben, der nicht auf weniger, sondern auf mehr Demokratie im Sinne der Selbstermächtigung der Bürger zielt. Und haben in Deutschland nicht zuletzt die Proteste gegen die Energiepolitik der Bundesregierung und gegen den Bau des Stuttgarter Hauptbahnhofs mehr als deutlich die Lebendigkeit der Demokratie gezeigt?

Roland Roths Buch „Bürgermacht“, das er als eine Streitschrift verstanden wissen möchte, verhält sich zu dieser Kontroverse über Zustand und Zukunft der Demokratie unentschieden. Das ist einerseits ein Vorzug des Buches, es ist aber auch Ausdruck einer Verlegenheit, in die sich eine Position begibt, die auf einen normativ anspruchsvollen Demokratiebegriff nicht verzichten mag, zugleich aber die Augen vor einer demokratiefeindlichen Realität nicht verschließt. Es beschäftigt sich insbesondere mit dem gegenwärtigen Zustand der Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland, enthält aber auch historische Ausführun-