



Agnes Wankmüllers Buchempfehlung

Die komplexe Republik

Staatsorganisation in Deutschland

Die institutionelle Struktur des deutschen Staates ist immer wieder grundlegenden Kritiken ausgesetzt. Ihre Funktionalität und Effizienz erscheint defizitär, sie scheint demokratische Mängel und eine übergroße Exekutivlastigkeit zu haben. In der Tat neigt das Institutionensystem dazu, aufgrund der Beteiligung einer Vielzahl von Akteuren, die sich im Zuge der Gewaltenschränkung und Kompetenzaufteilungen ergibt, an Entscheidungsblockaden oder Minimalkonsenslösungen zu kranken. Die deutsche Staatsorganisation erscheint als von widersprüchlichen Handlungslogiken bestimmt und durch die Grätsche zwischen Parlamentarismus und Föderalismus, zwischen der Freiheit des Einzelnen und jener der Gemeinschaft belastet. Es ist also geboten, den Effekten der Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Staatsorganisationsprinzipien mehr Relevanz und Platz in einer staatsrechtlichen oder politikwissenschaftlichen Betrachtung einzuräumen. Mit genau diesem Ziel hat Marcus Höreth, Professor für Politikwissenschaften an der Technischen Universität Kaiserslautern, ein Buch veröffentlicht, das sich ausdrücklich dem Wechselspiel der verschiedenen Verfassungsprinzipien widmet. Seine Betrachtung der „komplexen Republik“ bringt den LeserInnen anschaulich näher, inwiefern die Prinzipien im Staat gleich- oder entgegengerichtet wirken.

Die zentralen Strukturprinzipien, die im Grundgesetz festgelegt werden, schreiben die Organisation der deutschen Staatlichkeit als republikanisch, demokratisch, rechtsstaatlich, bundesstaatlich und sozialstaatlich fest. Für alle diese Prinzipien illustriert Marcus Höreth zunächst knapp und anschaulich, wie sie sich aus der Ideengeschichte und der politischen Praxis der BRD entwickelt



Foto: Agnes Wankmüller

Agnes Wankmüller ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am fiph und betreut dort u.a. die Bibliothek.

haben, in welcher Entstehungsbeziehung sie sich zu den jeweiligen anderen Organisationsprinzipien verhalten und welche Handlungsforderungen sie an politisches Handeln und politische Zielsetzungen stellen. Seine zentrale Frage bleibt hierbei: Welche Prinzipien der Staatsorganisation und der aus ihnen hervorgehenden Handlungsforderungen sind in ihrer Normativität gleichgerichtet oder entgegengesetzt, und wie bedingen oder balancieren sie sich wechselseitig in der Normalität politischer Vollzüge?

Höreth stellt in Grundzügen dar, wie die Prinzipien der Staatsorganisation auf Entscheidungsprozesse (*polity*), den politischen Wettbewerb (*politics*) und schließlich auf die Inhalte der Politik (*policy*) einwirken. Er tut dies ausgehend vom Republikprinzip, das durch die Ewigkeitsgarantie als Kern der verfassungsrechtlichen und politischen Selbstdefinition Deutschlands festgeschrieben wird, da er in diesem die vier weiteren Prinzipien verschiedenartig aufgenommen sieht. Der Autor weist der materiellen Republik damit grundlegende Bedeutungsdimensionen in Bezug auf die anderen Staatsorganisationsprinzipien zu: Das Republikprinzip begründet und verlangt die Gemeinwohlverträglichkeit der demokratischen, föderalen und rechtlichen Errungenschaften. Die Wechselwirkungsverhältnisse und Spannungsfelder der weiteren Prinzipien (Demokratieprinzip, Rechtsstaatsprinzip, Bundesstaatsprinzip, Sozialstaatsprinzip) ordnet der Autor daher als „magisches Viereck“ unter das Prinzip der Republik, das als sinn- und richtungsweisende Einrahmung funktioniert, ohne die Komplexität der einzelnen, den Prinzipien inhärenten Grundwertgedanken zu unterschlagen.

Durch diese Einordnung macht Höreth das Regieren in der Republik als „komplexes Geschäft“ nachvollziehbar. Die Wechselwirkungen und Spannungsfelder der Staatsprinzipien und ihrer Handlungsanweisungen stellt er in Bezug auf sechs Rahmenordnungen der deutschen Politik heraus: der demokratische Rechtsstaat, die föderale Demokratie, der föderale Rechtsstaat, der soziale Bundesstaat, der soziale Rechtsstaat und die soziale Demokratie. In der Rahmenordnung des *demokratischen Rechtsstaates*



macht Höreth die gemeinsamen Wurzeln von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit deutlich: Die politische Freiheit, die eine umfassende demokratische Selbstbestimmung des Volkes im Rahmen eines parlamentarischen Regierungssystems beschreibt, findet ihre Grenzen dort, wo allgemeine rechtsstaatliche Standards und die Grundrechte Einzelner verletzt werden könnten. Dies verdeutlicht das Verhältnis beider Prinzipien, das weniger einen Grundkonflikt liberaler und kollektiver Interessen zum Ausdruck bringt als eine Symbiose, die ein komplexeres Freiheitsverständnis beschreibt. Ähnlich sieht Höreth in der Rahmung des *sozialen Rechtsstaates* ein symbiotisches Zusammenwirken aus ursprünglich unterschiedlichen Organisationsprinzipien. In der *föderalen Demokratie* gleichen sich das Demokratieprinzip und das Bundesstaatsprinzip im Rahmen von Kompromissen und Verhandlungszwängen zwischen Bund und Ländern wechselseitig aus. Ebenfalls werden Bundes- und Rechtsstaatsprinzip unter der Rahmung des *föderalen Rechtsstaates* einander eher harmonisch zugeordnet.

Dem Autor erscheint vor allem das föderale und das Sozialstaatsprinzip in einem komplizierteren Spannungs- und Wechselverhältnis zu stehen. Die Rahmenordnung des *sozialen Bundesstaates* insistiert ebenso auf föderale Unterschiede wie auf die Egalisierung und Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse in der BRD wie sie im Wesen des Sozialstaates angelegt sind. Sie hat vor allem dafür zu sorgen, dass dieses Spannungsverhältnis nicht in die eine oder andere Richtung aufgelöst wird. So müssen trotz der Erhaltungswürdigkeit regionaler Vielfalt die Prinzipien der sozialen Gleichheit anerkannt und in politischen Entscheidungen berücksichtigt werden. Abgren-

Marcus Höreth

Die komplexe Republik
Staatsorganisation in Deutschland

Kohlhammer Stuttgart

172 Seiten

2016

zend davon beschreibt Höreth die *soziale Demokratie* als ein Leitbild, das die Berücksichtigung der Interessen aller StaatsbürgerInnen an die Existenz der pluralistischen Demokratie rückbindet: Erst durch die ausgleichende und einschließende Wirkung eines Sozialstaates können Formen politischer Willensbildung stattfinden, die ein gesellschaftliches Bewusstsein und eine wirksame demokratische Beteiligung der StaatsbürgerInnen ermöglichen. Erneute Relevanz erfährt diese Rahmung im Hinblick auf den Vertrauensverlust, mit dem der Politik durch die von sozialer Ungleichheit oder Marginalisierung betroffenen Wählergruppen begegnet wird.

Höreth gelingt es durch seine ordnende Beschreibung der zentralen Staatsorganisationsprinzipien, das Regieren auf mehreren Ebenen als komplexes Geschäft erkennbar zu machen. Ob Einflussnahmen zwischen Ländern und Bund, zwischen Mehrheit und Opposition oder zwischen privaten und staatlichen Akteuren: Dass das Regieren von vielfältigen Verhandlungszwängen zwischen unterschiedlichsten Akteuren gekennzeichnet ist, ist bereits erkennbar in den Prinzipien des Staates angelegt, die untereinander ständig zum Ausgleich gebracht werden müssen. Damit macht Höreth deutlich, dass Demokratie, Rechtsstaat, Bundesstaat und Sozialstaat in ihrem Zusammenwirken keinem einzelnen dieser Politikziele verpflichtet sein können, sondern vielmehr um eine Optimierung ihrer konvergierenden und divergierenden Wirkungen bemüht sein müssen. Er zeigt damit auf, dass *Checks and Balances* nicht nur auf der Ebene der einzelnen institutionellen Akteure und Vetospieler, sondern ebenfalls in Bezug auf die aus unterschiedlichen Leitideen abgeleiteten Handlungsimperative eine zentrale Rolle spielen. Er zeigt damit auch, wie die Spielräume der politischen Entscheidungsträger auf ganz bestimmte, aus den Rahmenordnungen hervorgehende Handlungskorridore begrenzt bleiben.

Marcus Höreth bietet damit eine kurzweilige und kompakte Einführung in die Staatsorganisationsprinzipien und deren Wechselwirkungseffekte, die mit verfassungsrechtlich und politikwissenschaftlich fundiertem Blick deutlich macht, dass die Komplexität der Staatsorganisation in spezifische Herausforderungen des Regierens mündet. Sein Buch ist daher nicht nur für Angehörige der entsprechenden Fachrichtungen geeignet, sondern auch für Fachfremde zu empfehlen, die sich für einen konzisen Blick auf die politischen Grundlagen des Systems der BRD interessieren. ■