

Renaissance des Staates?

Tagungsbericht: DGfP-Jahrestagung 2009

Thema: Renaissance des Staates?

27./28. November 2009, Tutzing

Mit der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise in den Jahren 2008/09 wurde er wieder präsent: der Staat als „Retter in der Not“. Die Diskussion um seine künftige Rolle hat seither Hochkonjunktur. Auf der 27. Jahrestagung der Deutschen Gesellschaft für Politikwissenschaft (DGfP) am 27. und 28. November 2009 in der Akademie für Politische Bildung Tutzing beschäftigten sich rund 60 Tagungsteilnehmer mit der Frage: „Gibt es eine Renaissance des Staates?“. Die Problematik sollte möglichst facettenreich aus politikwissenschaftlicher und staatsrechtlicher Sicht behandelt werden. Die Begrüßung und Einführung erfolgte durch den Direktor der Akademie für Politische Bildung, Heinrich Oberreuter (Passau), und den Vorsitzenden der DGfP, Eckhard Jesse (Chemnitz).

1. Nachwuchstagung

Bereits die Referenten der angebundenen Nachwuchstagung unter Moderation von Florian Hartleb, Leiter des Instituts für Politikmanagement (Berlin), näherten sich aus verschiedenen Blickwinkeln der Rolle des Staates. Stefan Luft (Bremen) erörterte im Eröffnungsvortrag das Thema „Staat und Migration“. Die Internationalisierung der Arbeitsmärkte seit den 50er-Jahren und die Globalisierung hätten die Bedeutung der nationalstaatlichen Steuerungsebene im Hinblick auf Zuwanderungen stark relativiert. Dieser Prozess gewinne mit der Europäisierung des Asyl- und Zuwanderungsrechts „eine neue Qualität“. Das Recht, über den Aufenthalt von Nicht-Staatsangehörigen im Staatsgebiet als Ausdruck einzelstaatlicher Souveränität zu entscheiden, werde auf „Restbestände“ reduziert. Internationale Instanzen weiteten ihren Einfluss immer mehr aus. Intergouvernementale Zusammenarbeit auf EU-Ebene könne einen Beitrag dazu leisten, Migrationskontrolle effektiver auszuüben als auf einzelstaatlicher Ebene möglich.

Lazaros Miliopoulos (Mainz) wandte sich der staatstheoretischen Bedeutung des Lissabon-Urteils zu. Das Urteil katalogisierte erstmals die Aufgaben eines Staates, die „hinreichend bedeutsam“ seien, um „Integrationsfestigkeit“ für sich zu beanspruchen – verknüpft mit eigenen Kontrollbefugnissen. Es gelte vor dem Hintergrund des Europaartikels des Grundgesetzes keineswegs als Abkehr von der Idee eines „kooperativen Staates“ im europäischen Mehrebenen-System, jedoch werde jede Form postnationaler Transformationskonzepte „offener Staatlichkeit“ als „potenzielle Gefährdung“ erkannt. Für die Bundesrepublik habe das Urteil insofern politische Bedeutung, als nun auch hier die Möglichkeit bestehe, den europäischen Integrationsprozess stärker als einen „offenen Prozess“ zu betonen, der im Spannungsfeld zwischen der Europäisierung nationaler Kompetenzbestände, dem nationalen Bestandsschutz und der Rückverlagerung von europäischen Kompetenzen auf die nationale Ebene anzusiedeln sei.

Im Anschluss untersuchte David Juncke (Münster) „Staatliches Handeln am Beispiel der kommunalen Familienpolitik“. Danach habe sich die Staatstätigkeit innerhalb der kommunalen Familienpolitik seit Mitte der 90er-Jahre ausgeweitet. Außerdem wandle sich das familienpolitische Instrumentarium, nach dem weniger Geld- und mehr Infrastrukturleistungen für Familien aufgebracht würden. Dies lenke die Aufmerksamkeit auf die kommunale Ebene, die mittelbar über die Landesebene mit der Bereitstellung der Kinderbetreuungsinfrastruktur befasst sei. Das Verhältnis zwischen Bundes-, Landes- und Kommunalebene könne als „Handlungsrestriktion im Kontext der Ausweitung familienpolitischen Handelns“ verstanden werden. Getrennte Gesetzgebungskompetenzen und Finanzierungszuständigkeiten würden, wie beim Kinderförderungsgesetz, mithilfe neuer Steuerungsformen umgangen.

Der Vortrag von Michael Kunze (Chemnitz) glich im Titel dem Tagungsthema. Unter Bezug auf Francis Fukuyama, eine „bestimmte Form von Kapitalismus“ sei gescheitert, und auf den Wirtschafts-Nobelpreisträger Paul Krugman, es gebe eine „neue Weltwirtschaftskrise“, machte Kunze deutlich: „Die größte Finanz- und Wirtschaftskrise seit 1929 hat Kreise gezogen.“ Zurückkehren in Form einer Renaissance könne der Staat gleichwohl nur, falls er zuvor abwesend gewesen sei. Dieses Postulat scheine für den deutschen Fall im Kontext der Sicherheitsgesetze vom 11. September 2001 und einer Staatsquote von mehr als 40 % nicht der Realität zu entsprechen. Kunze endete mit der Forderung eines Umdenkens. Dies verlange eine Professionalisierung der Kontrolle und Regulierung des Finanz- und Wirtschaftssektors sowie mehr Transparenz. Eine Rückkehr zu den Prinzipien des „ehrbaren Kaufmanns“ im Sinne einer „Kultur

der Verantwortung“ und einer „Synthese von Ethik und Ökonomie“ sei unwahrscheinlich, aber wünschenswert.

Hendrik Hansen (Passau) prüfte im abschließenden Vortrag der Nachwuchstagung, ob sich das ökonomische „Herdenverhalten“ zweckmäßig auf den politischen Wettbewerb in der Demokratie übertragen lässt. Fast 20 Jahre lang habe man den Staat wie eine veraltete Kategorie behandelt. Mit der aktuellen Wirtschafts- und Finanzkrise komme es zu einer „keynesianischen Renaissance des Staates“. John Maynard Keynes habe ein weit reichendes Vertrauen in die Steuerungsfähigkeit des Staates gehabt – und das, obwohl ein zentrales Element seiner Analyse von Finanzmärkten durchaus geeignet sei, dieses Vertrauen übertragen auf den politischen Wettbewerb zu erschüttern: das „Herdenverhalten“. Angesichts der Übertreibungen in der Deregulierung von Finanzmärkten vor der Krise und in der Inkaufnahme staatlicher Verschuldung nach Eintritt der Krise sei zu fragen, ob nicht ein dem „Herdenverhalten“ vergleichbares Problem im politischen Prozess auftrete. Im Ringen um Mehrheiten stünden politische Akteure immer wieder vor einem Konflikt zwischen Sachorientierung und Ausrichtung an der öffentlichen Meinung. Hansens Urteil fiel negativ aus. Das „Herdenverhalten“ lasse sich nicht sinnvoll auf den politischen Wettbewerb in der Demokratie übertragen – vielmehr sei ihm vorzubeugen.

2. Haupttagung

Das Eröffnungsreferat der Haupttagung hielt Hans-Peter Schwarz (Bonn/Gauting) zum Thema „Der Staat im Notfall“. In Anlehnung an Georg Jellinek wählte er einen historischen Zugriff und legte den Schwerpunkt auf gegenwärtige Notfall-Situationen, mit denen der deutsche Staat vor dem Hintergrund der Globalisierung und innerhalb des EU-Mehrebenensystems konfrontiert wird. In einem ersten Schritt identifizierte Schwarz Krieg, Terrorismus und Pandemien als mögliche Notfall-Situationen, die sich aber allein auf solche Krisen beziehen würden, in denen es für die betroffene Gesellschaft und deren staatliche Ordnung gewissermaßen um Leben oder Tod gehe.

Wirtschaftskatastrophen als Notfälle, von denen die Bundesrepublik bisher zwei – 1974/75 und 2008/09 – erlebt habe, widmete er sich im zweiten Teil des Vortrags ausführlich. Umstritten bleibe, ob die gegenwärtige Bankenkrise wirklich einen qualitativen Umschlag ausgelöst habe. Während der letzten Jahrzehnte sei der Staat im Hobbes'schen Sinne weltweit vom Markt verdrängt worden. Schon ab den späten 60er-Jahren hätten die transnationalen Akteure viel Aufmerksamkeit beansprucht, die heute vorrangig dem globalisierten Bankensystem

und den Hedge Fonds gelte. Wer die Schuld am Notfall des Jahres 2008 einzig den Vorstandsetagen der Finanzinstitutionen zuschreibe, verkünde nur die halbe Wahrheit: „Fragt man nämlich mit gebotener Skepsis, wie sich dieser Staatsnotstand über die Jahrzehnte hinweg aufbauen und noch in den allerletzten Jahren verschärfen konnte, stößt man rasch auf die Tatsache, dass eine Erst- und Letztverantwortung bei den Staaten liegt – beim amerikanischen Staat, bei den EU-Ländern, Deutschland nicht zu vergessen.“ Der Staat sei dreierlei zugleich: Verursacher, Profiteur und Opfer der entfesselten Finanzmärkte. Der lange Zeit „Pflichtvergessene“ werde nun in Haftung genommen. Die Eigentümer von Landesbanken müssten die leichtsinnig zugelassenen Schulden übernehmen, die Staaten für Bürgschaften und Stützungskäufe einspringen. Altvertraute Mittel der Staatsintervention, wie Finanzhilfen, Bürgschaften für Großbanken, notfalls zeitlich befristete Verstaatlichungen und Konjunkturprogramme kämen zum Einsatz. Dabei handle es sich nicht um eine Renaissance des Staates, sondern viel eher um eine Wiederentdeckung zentraler Staatsaufgaben, die so gut wie alle westlichen Demokratien sträflich vergessen hätten. Jetzt, da der Notfall eingetreten sei, komme dem Staat unausweichlich die Rolle des „Rückversicherers“ zu. Verstärkte Staatseingriffe in die Wirtschaftsabläufe erschienen zwangsläufig. Die Langzeitperspektive vermittle den Eindruck, es finde in den Demokratien eine Art „ewiger Wiederkehr des Gleichen“ statt: „Auf Lähmungserscheinungen des Etatismus folgt eine belebende liberale Phase, bis die Exzesse des Liberalismus wieder eine stärkere Hinwendung zum Etatismus bewirken.“

In einem dritten Schritt ging Schwarz der Frage nach, ob Strategien eines „Regierens jenseits des Staates“ den bereits entstandenen Schaden mildern und künftige Notfälle verhindern können. Auf nationalstaatlicher, europäischer wie globaler Ebene bestehe ein „tiefgreifender Reformbedarf“. Der Blick auf die betroffenen Staaten zeige, dass eine Verbesserung der innerstaatlichen Regulierung am einfachsten zu erreichen sei – die Reformbereitschaft halte sich jedoch überall in engen Grenzen.

Schwarz akzentuierte abschließend drei Sachverhalte: Erstens sei eine Rückkehr zu einer Staatenwelt mit eingehegten Kapitalmärkten unmöglich. Die europäischen Staaten müssten sich vor neuen Notfällen wappnen. Zweitens müsse Deutschland erkennen, dass den supranationalen Brüsseler Institutionen im ökonomischen Notfall Grenzen gesetzt sind – vor allem deshalb, weil die EU-Mitgliedsstaaten mit gutem Bedacht weder ihre Steuerhoheit noch ihren Wohlfahrtsstaat europäisiert hätten. Drittens wäre es überzogen, von einer „Renaissance des Staates“ zu sprechen, der Notfall habe allerdings zu einer

„Wiederentdeckung genuiner Verantwortlichkeiten des Staates“ geführt. Der Staat erlebe zwar keine Renaissance, bleibe aber gerade im Notfall alternativlos.

Jörn Ipsen (Osnabrück) und Josef Isensee (Bonn) erörterten nachfolgend die „Renaissance des Staates“ aus staatsrechtlicher Sicht. Ipsen widmete sich den „Grenzen des Staates“. In Betracht kämen Grenzen normativer oder tatsächlicher Art. Erstere setzten die Bindung an das Recht, Letztere die Erfüllung von übernommenen Aufgaben. Die Existenz von Staaten gerate in Gefahr, wenn sie ein Aufgabenmaximum überschreiten oder ein -minimum unterschreiten. Ausgehend vom westeuropäischen Verfassungsstaat sei zwischen Außen- und Binnensicht zu unterscheiden. Von außen fungiere der Staat als „Völkerrechtssubjekt“, von innen als eine „Abkürzung für eine Vielzahl unterschiedlicher Organe“, die öffentliche Gewalt ausübten. Der „Staat“ bilde je nach Perspektive eine Bezeichnung für das Ganze oder seine Teile. Für EU-Mitgliedsstaaten gelte darüber hinaus eine „Mischperspektive“. Einerseits stehe Deutschland von außen als Mitgliedsstaat der Union gegenüber. Andererseits wirke die Union durch ihren Verwaltungsapparat unmittelbar in ihre Mitgliedsstaaten hinein. In der Außenperspektive zeige das Völkerrecht insbesondere durch vertraglich eingegangene Verpflichtungen gegenüber internationalen Organisationen staatliche Grenzen auf. Die Hypothese, wonach die Souveränität der Staaten nicht nur durch das Völkerrecht, sondern auch durch ein im Entstehen begriffenes „transnationales Recht“ begrenzt würde, teilte Ipsen nicht. Dem Theorem komme insoweit Bedeutung zu, als dessen Vertreter glaubten, einen Rückzug des Staates aus wesentlichen Bereichen herkömmlicher Rechtsbereiche feststellen zu können. In jüngster Zeit habe sich im Gegenteil staatliches Recht als unverzichtbar erwiesen.

Staatsaufgaben, verstanden als öffentliche Aufgaben, denen sich der Staat annimmt, hätten notwendig einen Gemeinwohlbezug, nicht alle Gemeinwohlaufgaben würden aber durch den Staat erfüllt. Folglich schieden aus den staatlichen Aufgaben solche erwerbswirtschaftlicher Natur aus. Da der Gemeinwohlbegriff fließend sei, könne die Deskription und Definition von Staatsaufgaben keine Grenzen staatlicher Aufgaben und damit der Staatstätigkeit aufzeigen. Die aktuelle Finanzkrise zeige dies. Die häufig postulierte sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts im Zuge wachsender Staatsaufgaben bestätigte Ipsen nicht. Die Verfassung legitimiere und begrenze durch die Aufteilung der Staatsaufgaben zwischen Bund und Ländern sowie durch die im Grundgesetz festgeschriebenen Gesetzgebungszuständigkeiten alles staatliche Handeln. „Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates ist jedoch mit dem Staat nicht identisch“, so Ipsen. Das Bundesverfassungsgericht ziehe als

politischer Akteur neuerdings dem Staat auch dort Grenzen, wo es um Entstaatlichung gehe, nämlich bei der Europäischen Integration.

Isensee leitete zur „Rückmeldung eines Totgesagten“ über und betonte zunächst, eine Renaissance des Staates setze voraus, dass der Staat tot gewesen sei, um wieder neu aufleben zu können. „Prophezeiungen des Absterbens“ gebe es zuhauf, beispielsweise bei Johann Gottlieb Fichte, Karl Marx, Friedrich Engels, Friedrich Nietzsche oder Carl Schmitt – eine „ewige Wiederkehr des Gleichen“. Endzeitvisionen gehörten spätestens seit dem Mittelalter zum Repertoire der politischen Theologie und Philosophie. Alte Denkmuster vom Aufstieg und Niedergang der Staatsformen würden in der heutigen Rede von der Renaissance des Staates an Bedeutung gewinnen. Zu klären bleibe, ob derzeit die Wiederkehr eines realen Phänomens oder die eines theoretischen Interesses vorliege.

Der Staatsbegriff sei relativ: „Einem jeden Staatsbegriff korrespondiert notwendig ein Gegenbegriff – etwa dem engeren ein weiterer, dem modernen ein epochenübergreifender. Der eine Begriff wird durch den anderen nicht widerlegt, sondern ergänzt, weil ein jeder nur einen Aspekt spiegelt und einem bestimmten Erkenntnisinteresse dient.“ Das Wesen des Staates als „ganzheitliche Idee“ könne nicht endgültig erfasst werden. „Der Totenschein, den Philosophen, Historiker und Juristen dem Staat ausstellen, bezieht sich auf eine bestimmte geschichtliche Erscheinung.“ Der Staat als ideelles Kontinuum überdauere jedoch die politischen Wandlungen und Brüche der kontinental-europäischen Geschichte. Seine Existenz hänge nicht von einer bestimmten Staatsform ab. Gleichwohl habe sich in der Neuzeit ein Typus von Staat herausgebildet, der das Beharrende im Wechsel der politischen Erscheinungen bis zu einem gewissen Grad zu repräsentieren vermag: der moderne Staat. Seine wesentlichen Strukturen seien die „Handlungseinheit auf der Grundlage virtueller Allzuständigkeit“ und die „Friedenseinheit auf der Grundlage des Gewaltmonopols“. Der moderne Staat zeige politische Anpassungsfähigkeit. Eine Ablösung der Staaten durch überstaatliche Organisationen gebe es nicht. Noch bestehe keine barrierefreie Welt. Zugleich seien die Staaten keine geschlossenen, autarken Größen mehr. Um im Hinblick auf globale Herausforderungen überlebensfähig zu bleiben, reagierten sie mit zwischenstaatlicher Kooperation und der Einbindung in supranationale Integrationssysteme. Die internationalen Organisationen hätten den Staat dabei nicht abgelöst, ihm aber Möglichkeiten wirksamerer Aufgabenerfüllung eröffnet.

Isensee verwies auf zwei Trends: Der Staat werde einerseits immer mehr als „Betrieb“ behandelt und andererseits zunehmend aus der Staatsrechtslehre

verdrängt. Seit langem herrsche die Tendenz, die Politik der Ökonomie unterzuordnen und den Staat zu ökonomisieren, auch in der deutschen Staatspraxis der letzten Jahrzehnte. Eine plötzliche Wende habe die Wirtschafts- und Finanzkrise bewirkt: „Auf einen Schlag wird der Staat von seinen Verächtern [den Unternehmen, HT] wieder als Staat erkannt und anerkannt. Wenn man so will, mag man darin einen Ansatz von Renaissance erkennen.“ Daneben grassiere eine Verdrängung des Staates aus der Staatsrechtslehre. Staatsrecht reduziere sich auf Verfassungsrecht. Der Verfassung würden Funktionen zugerechnet, die eigentlich dem Staat zukämen. Das Wort Renaissance greife zu hoch. Es gehe gegenwärtig um das Ende einer Wahrnehmungsverweigerung oder deren Unterbrechung. Die Wissenschaft erziele einen Gewinn, wenn sie den Staat als Wirklichkeit und Idee wieder als ihren Gegenstand wahrnimmt.

Der Politikwissenschaftler Arthur Benz (Hagen) schlug eine Brücke zum „Wandel des Staates“. Studien oder Theorien zeichneten dazu häufig einen „zyklischen Geschichtsverlauf“ nach: „Es gibt Wellen einer Stärkung oder Schwächung der staatlichen Herrschaft.“ Seit Anfang des letzten Jahrhunderts sei der Niedergang des Staates offensichtlich. Unter diesem Blickwinkel erscheine die jüngste Finanzkrise als ein Indiz für das Ende der Niedergangsphase. Entsprechend werde nun eine Rückkehr des Staates postuliert. Solche Deutungen sieht Benz problematisch, weil der Bezugspunkt der zyklischen Veränderung variere. Dem Wandel des Staates liege ein „mehrdimensionales Konzept“ zugrunde, wobei einfache Beschreibungen von Aufstieg und Niedergang oder Stärkung und Schwächung der Staatsgewalt nicht geeignet seien, den Wandel zu verstehen. Um diesen zu erfassen, gelten drei Betrachtungsdimensionen als wesentlich: Was wandelt sich? Was verursacht den Wandel? In welche Richtung geht der Wandel? Die Antwort auf die erste Frage hänge vom Staatsverständnis ab, das Benz als „Institutionenordnung“ begreift. Zu den Merkmalen, die den Staat konstituieren und zugleich seine Macht begrenzen, zählten das Territorium, die Staatsbürgerschaft und die Staatsgewalt. Der institutionalistische Begriff zeige somit vielfältige Aspekte und Ausprägungen des Wandels auf.

Um dem derzeitigen Wandel des Staates nachzuspüren, sei darzulegen, wie sich die einzelnen Komponenten der institutionellen Konfiguration durch Interaktionen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren veränderten, welche Spannungen zwischen den Komponenten der internen und externen Form dadurch entstünden und ob bzw. wie diese aufgelöst würden. Einfache Kategorien und Begriffe wie Aufstieg und Niedergang seien hierfür unzureichend. Der „institutionalistische Staatsbegriff“ helfe hingegen, klar zwischen

Veränderungen von Politik und Wandel des Staates zu unterscheiden. Wenn Regierungen Banken verstaatlichen oder die Finanzmarktregulierung intensivieren, handle es sich um einen Politik- und nicht um einen Staatswandel, der auf „ein bisher unbekanntes Ausmaß an grenzüberschreitenden Interaktionen sowie auf eine Veränderung von Loyalitätsbeziehungen und politischen Konfliktstrukturen“ zurückgehe. Der Wandel tangiere primär die äußere Form des Staates, habe aber über den Zusammenhang der institutionellen Konfiguration auch Folgen für die interne Form, wie die „Erosion der Staatsbürgernation“ belege. Beide Prozesse wirkten auf die Bestimmung der funktionalen Grenzen der Staatsgewalt. Formal sei die Abgrenzung zwischen Staat und nationaler bzw. internationaler Gesellschaft eine organisatorische Verflechtung geworden, materiell führe die Denationalisierung zur Infragestellung von staatlichen Umverteilungsleistungen.

Eine Rückkehr des starken Staates bleibe aus, ebenso das Absterben des Staates. Vielmehr wandle sich der Staat zu einer „multinationalen Mehrebenenordnung“, in der die Staatsgewalt zwischen lokalen, regionalen, nationalen und supranationalen Institutionen geteilt sei und überwiegend koordiniert ausgeübt werde. Realistisch betrachtet unterliege die staatliche Mehrebenenordnung einer Dynamik, die aus ihrer Mehrdimensionalität, der Ungleichzeitigkeit der Veränderungen und den daraus folgenden Spannungen resultiere, mit der politisch handelnde Akteure immer umgehen müssten.

An der Podiumsdiskussion nahmen unter Moderation von Tilman Mayer (Bonn), Beate Neuss (Chemnitz), Jürgen Rüland (Freiburg), Jürgen H. Wolff (Bochum) und Georg Cremer (Freiburg) teil. Neuss beleuchtete die Frage nach der „Renaissance des Staates“ in internationaler Perspektive. Sie rief die Zeit vor der Finanzkrise in Erinnerung und ging auf die Etablierung des anglo-amerikanischen Wirtschaftskonzepts ein. Der Schwerpunkt habe auf Deregulierung gelegen, die Lehre der deutschen Ordoliberalen sei vernachlässigt worden. Mit dem Beginn der Krise sei der Staat überraschend schnell als maßgeblicher Akteur auf die nationale wie internationale Bühne zurückgekehrt. Die These von der Untergrabung der politischen Handlungsfähigkeit des Nationalstaates durch das Finanzkapital überziehe. Eher liege Staatsversagen durch Fehleinschätzungen und -steuerungen vor. Die Reaktion auf die Krise habe die Ansätze einer Global Governance, verstanden als „ein Steuern durch Clubs“, verstärkt und auf verschiedenste Politikfelder ausgedehnt. Die Frage nach der Rückkehr des Staates stelle eindeutig auf die OECD-Welt, die EU, deren Beitrittskandidaten und einige der OECD-Partner ab. In Weltregionen fragiler Staatlichkeit gäbe es hingegen keine Renaissance, wohl aber eine „Geburt von Staaten“.

Jürgen Rüländ wandte sich der Weltregion Südostasien zu. Im Hinblick auf „failed states“ führte er aus, die Frage nach der Renaissance des Staates greife in Südostasien nicht, charakteristisch sei vielmehr, dass der Nationalstaat hier nicht den ausschließlichen Bezugspunkt für Loyalitäten bilde. Erst langsam etablierte sich im vorkolonialen Südostasien moderne Staatlichkeit „als westlicher Normentransfer verbunden mit regionalen Spezifika“ in der Region. Das externe Modell würde zur Legitimation bestehender Herrschaftsordnungen lokalisiert. Südostasien knüpfe in der Herrschaft an die Traditionen autoritärer Strukturen an. Die Globalisierung habe zu einer „Verschiebung der Staatsfunktionen“ geführt. Neben traditionelle Staatsfunktionen wie Sicherheit und autoritäre Herrschaft träten neue Staatsfunktionen, wie die Wohlfahrtsdimension und Elemente der Armutsminderung und Herrschaftslegitimierung. Als Reaktion auf die Globalisierung wahre der Staat einerseits seine Autonomie und entwickle andererseits Anpassungsstrategien.

Jürgen H. Wolff nahm Deutschland in der Zeit vor, während und nach der Finanzkrise in den Blick. Der Ausgangspunkt der Krise sei eine „Minimierung des Staates“ gewesen, die in den achtziger Jahren eingesetzt habe. Weder seine Handlungsfähigkeit noch seine „Allzuständigkeit“ seien in Zweifel gezogen worden. Eine ordnungspolitische Diskussion habe gefehlt. Ein Rückzug des Staates liege nicht vor. Ablesen ließe sich dies an Privatisierungen, die unter der Handlungshoheit des Staates stünden, an der Reduktion des Personals des öffentlichen Dienstes, die aber nicht mit einer Verringerung von Aufgaben einhergegangen sei und schließlich an der Rücknahme von Leistungsversprechen des Staates im Sozialbereich, die rein fiskalische Gründe gehabt hätte. Wolff skizzierte die Krise als Ergebnis des „entfesselten Kapitalismus“. Der Finanzmarkt brauche einen Rechtsrahmen über die Finanzmarktaufsicht. Zwar hätten die Banken auch privat durch das Streben nach Gewinnmaximierung versagt, zum Teil könne dies aber durch eine defizitäre Durchsetzung des Rechtsrahmens zugleich auf Staatsversagen zurückgeführt werden.

Georg Cremer knüpfte an die Entwicklung der deutschen Sozialpolitik an. Einen Rückzug des Staates gebe es in diesem Bereich nicht. Zwar existierten soziale Notlagen, die nicht abgesichert seien. Allerdings seien davon nur Minderheiten betroffen. Entgegen der seit 1990 weit verbreiteten Wahrnehmung eines pauschalen Abbaus von Sozialleistungen, ließen sich ebenso gegenteilige Beispiele wie die Ausdehnung der sozialen Sicherung auf die neuen Bundesländer oder die Einführung der Pflegeversicherung anführen. Eingriffe in die umlagefinanzierten Sicherungssysteme habe es durchaus gegeben, diese spiegelten allerdings „kein Zeichen von Entstaatlichung“ wider. Dass die Meinung,

der Staat ziehe sich aus der Sozialpolitik zurück, dennoch zahlreiche Anhänger finde, begründete Cremer mit einer sozialen Schieflage.

Die Beiträge regten zu zahlreichen Stellungnahmen an. So richtete Jürgen Plöhn (Halle-Wittenberg) an Neuss die Frage, ob „Club-Governance“ auf internationaler Ebene nicht mit informellen Formen des Regierens wie auf nationaler Ebene bekannt vergleichbar sei. Sie pflichtete dem nicht bei und betonte den deutlichen Unterschied: Regieren setze voraus, dass man Normen setzen und diese durchsetzen kann. Das könne Club-Governance nicht. Carlo Masala (München) akzentuierte, der „Governance-Begriff“ sei verfehlt. Da es keine gemeinsame Weltregierung, sondern ein Zusammenwirken von regionalen Mächten gäbe, gehe es „vielmehr um eine Rückkehr von Direktoraten“. Neuss verwies auf eine Flexibilisierung von Politik, bei der Staaten über unterschiedliche Instrumente zur Lösung von Problemen verfügen, wobei „Governance“ eine flexible Form der Steuerung darstelle. Der Begriff umfasse Steuerung und sei daher geeignet, aber erweiterungsfähig.

Marianne Kneuer (Erfurt) wandte sich mit der Frage, ob das OECD-Modell durch wirtschaftlich aufstrebende Staaten in Südostasien unter Druck gerate, an Rüland. Dieser antwortete, es bestehe ein Rückfluss von Entwicklungsmodellen aus Asien nach Europa. Die Asienkrise von 1997 habe jedoch zugleich „Fehlschlüsse“ offenbart, sodass es mittlerweile wieder weniger Rückflüsse in die westliche Welt gebe. Wolff ergänzte, es hänge vom Stabilitätsbegriff ab, ob ein undemokratischer Staat auch instabiler sei. Es existierten zudem „staatsfreie Räume, die nicht in Anarchie verfallen müssen“. „Failed states“ hätten Überlebensfähigkeit. Rüland unterstrich, die Transformation von Autokratien in Demokratien würde meist erst durch wirtschaftliche Krisen befördert.

Hans-Peter Schwarz (Bonn/Gauting) richtete zwei Anmerkungen an Cremer und Wolff. Zum einen bleibe unklar, wie ein großer Teil der öffentlichen Meinung zur Haltung komme, der Staat ziehe sich sozialpolitisch zurück, obwohl Wolff und Cremer das Gegenteil behaupteten. Zum anderen ging Schwarz auf das Staatsversagen ein, welches „ein Problem des gegenwärtigen Personals an der Spitze der Politik“ bilde. Unter Helmut Schmidt oder Franz Josef Strauß konnten Steuerungsfunktionen und Führung des Staates noch wahrgenommen werden, so Schwarz. Heute müsse die Politik auf Beamte „des Mainstreams der 1990er-Jahre“ zurückgreifen. Zum ersten Sachverhalt führte Wolff aus, die Perzeption stimme nicht, Cremer habe dies bestätigt. Dieser ergänzte, der Sozialabbau werde in der Wahrnehmung etwa durch Defizite im Bildungssystem oder die Zunahme an prekären Beschäftigungen befördert. Zur zweiten Problematik hob Cremer hervor, dass man zwar mit Blick auf das politische Personal

auf schillernde Persönlichkeiten rekurriere, allerdings gebe es heute ebenfalls fähige Politiker mit Verständnis für komplexe Sachverhalte.

Die Kommentare von Andreas Vasilache (Bielefeld) und Anette Bäuerle (Gauting) erweiterten das Repertoire an Sichtweisen. Während Vasilache eine Staatsgläubigkeit konstatierte, die bis in den Freizeitbereich reiche und somit ein Zuviel an Staat befördere, wies Bäuerle auf ein Zuwenig an Staat hin. Die zunehmende Privatisierung oder prekäre Beschäftigungsverhältnisse bezeichneten Beispiele für „einen Mangel an Allgemeinwohl“.

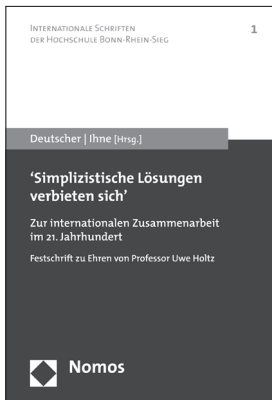
Das Tagungsthema bot vielfältige Anknüpfungspunkte und Zugänge. Insgesamt erschien den Referenten und Diskutanten eine Renaissance im Sinne einer Wiederkehr oder -geburt des Staates abwegig, da der Staat nie „abwesend“ bzw. „tot“ gewesen sei. Dass der Staat seit der Finanz- und Wirtschaftskrise deutlich stärker in Erscheinung trete, sei zwangsläufig, bewirke allerdings keinen tatsächlich qualitativen Umschwung der Staatstätigkeit. Vielmehr handle es sich um die „ewige Wiederkehr des Gleichen“, das „Ende einer Wahrnehmungsverweigerung“ und die „Wiederentdeckung genuiner Verantwortlichkeiten des Staates“. Statt von einer Renaissance des Staates könne weithin nur von einer „Naissance von Staatstätigkeit bzw. Staatlichkeit“ gesprochen werden.

Die derzeitige Diskussion in der Öffentlichkeit um eine Rückkehr des Staates führten die Referenten vor allem auf „Staatsversagen“ zurück. Die jahrzehntelange Vernachlässigung zentraler Staatsaufgaben, Fehleinschätzungen und Fehlsteuerungen, defizitär regulierte Finanzmärkte, Machtmissbrauch zum eigenen Vorteil und das nunmehr gegenseitige Abwälzen der Verantwortung zwischen Ökonomie und Politik waren Tenor der Tagung. Dennoch habe der Staat seine – wenn auch eingeschränkte – Handlungsfähigkeit seit Eintritt der Krise alles in allem erfolgreich unter Beweis gestellt. Um neue Krisen zu vermeiden bzw. zu mildern, forderten die Referenten ein Umdenken. Politik und Wirtschaft müssten Fehler eingestehen, eine ordnungspolitische Debatte und mehr Transparenz seien vonnöten. Über den optimalen Umfang an Staatstätigkeit besteht seit jeher Uneinigkeit. Zu wenig Staat gefährdet die Demokratie ebenso wie zuviel. Für die soziale Marktwirtschaft sollte weiterhin gelten: „so viel Markt wie möglich und soviel Staat wie nötig.“

Korrespondenzanschrift:

Heike Tuchscheerer, M. A.
Institut für Politikwissenschaft
Professur Politische Systeme, Politische Institutionen
Universität Chemnitz
Thüringer Weg 9
09126 Chemnitz
E-Mail: htu@hrz.tu-chemnitz.de
Web: <http://www.tu-chemnitz.de/phil/politik/pspi/tuchscheerer.php>

Internationale Schriften der Hochschule Bonn-Rhein-Sieg



‘Simplizistische Lösungen verbieten sich’

Zur internationalen Zusammenarbeit
im 21. Jahrhundert

Festschrift zu Ehren von Professor Uwe Holtz
Herausgegeben von Eckhard Deutscher und
Hartmut Ihne

2010, Band 1, 347 S., brosch., 49,— €,
ISBN 978-3-8329-5382-9

Der Suche nach wirkungsvollen Problemlösungsstrategien angesichts vielfältiger globaler Herausforderungen in der Außen-, Sicherheits-, Umwelt- und Entwicklungspolitik widmet sich die Festschrift für Prof. Dr. Uwe Holtz. Führende Persönlichkeiten der internationalen Zusammenarbeit, der Entwicklungspolitik und der Entwicklungsforschung kommen darin zu Wort.

Bitte bestellen Sie im Buchhandel oder
versandkostenfrei unter ► www.nomos-shop.de



Nomos