

The State of the State
Zukunft des Staates – Zukunft der Demokratie

Dokumentation der Jahrestagung der Grünen Akademie
am 9. Dezember 2005

HEINRICH
BÖLL
STIFTUNG

Bisher erschienen folgende Schriften der Grünen Akademie in der Heinrich-Böll-Stiftung:

- Band 1 Lagertheorien und Lagerpolitik. Sozialwissenschaftliche Befunde und politische Argumente zur Strategie der Bündnis-Grünen
- Band 2 Amerika wohin? Die US-amerikanischen Wahlen 2004 und die Zukunft der transatlantischen Allianz
- Band 3 Der Streit um die Toleranz. Deutung und Konsequenzen eines moralisch-politischen Leitbegriffs
- Band 4 Arbeit der Zukunft. Wie weiter nach Hartz?
- Band 5 Die neue „rechte“ Herausforderung. Rechtsextremismus in Deutschland und Europa
- Band 6 Religion und Säkularisierung. Rückkehr des Religiösen in die Politik?

Schriften der Grünen Akademie in der Heinrich-Böll-Stiftung – Band 7:
The State of the State. Zukunft des Staates – Zukunft der Demokratie
Hrsg. von der Grünen Akademie in der Heinrich-Böll-Stiftung

1. Auflage, August 2006

© Heinrich-Böll-Stiftung
Alle Rechte vorbehalten
Gestaltung: SupportAgentur, Berlin
Druck: agit-druck, Berlin

Die Schreibweise entspricht den Regeln der neuen Rechtschreibung gemäß den Empfehlungen der Deutschen Akademie für Sprache und Dichtung.

Bestelladresse: Heinrich-Böll-Stiftung, Hackesche Höfe, Rosenthaler Str. 40/41, 10178 Berlin
Tel. 030-285 340, Fax: 030-285 341 09, E-mail: info@boell.de, Internet: www.boell.de

Inhalt

| | |
|---|----|
| Vorwort | 5 |
| Michael Zürn: Die Zukunft des Staates | 7 |
| Willfried Maier: Starke Republik statt starker Staat | 13 |
| Birgit Sauer: Transformation von Staatlichkeit – Transformation von Geschlechterverhältnissen? | 15 |
| Ulrich K. Preuß: Weniger Staat – weniger Demokratie? | 19 |
| Diskussion | 23 |
| Anhang | |
| Erhard Eppler: Auslaufmodell Staat? | 41 |
| Autorinnen und Autoren | 51 |

Vorwort

In der politischen und politikwissenschaftlichen Diskussion erleben wir im Moment eine Renaissance des Themas „Staat“. Nachdem neoliberale Zauberwörter wie „schlanker Staat“, „Senkung der Staatsquote“, „Entbürokratisierung“ und „Privatisierung“ jahrelang die Debatte dominierten, wird heute die Bedeutung des Staates als Garant des öffentlichen Interesses wieder stärker betont. Unter dem Eindruck des spürbaren Wandels staatlicher Funktionen wird nach der Rolle gefragt, die Staatlichkeit im nationalen und internationalen Rahmen als Garant sozialer Integration und öffentlicher Güter spielen sollte, um das Gemeinwohl zu gewährleisten. Selbstbestimmung und Freiheit werden in diesem Zusammenhang nicht als Gegensatz zu einem handlungsfähigen Staat und kollektiven Sicherungssystemen gesehen, sondern als wechselseitige Bedingung. Gesucht wird nach staatlichen und supranationalen Arrangements, die reale Chancen auf Sicherung und Selbstbestimmung eröffnen.

Zugleich wachsen in der Bevölkerung und auch in der politischen Klasse Zweifel an der Gestaltungskraft von Politik: Die ökonomische Globalisierung mit ihrem Anpassungsdruck auf die „Standortfaktoren“ wird als Einschränkung nationalstaatlicher Handlungsfähigkeit und als Bedrohung demokratischer Selbstbestimmung wahrgenommen. Auch die Normen und Vorgaben, die die EU setzt, untergraben das traditionelle Modell nationaler politischer Souveränität. Gestaltungsmacht wandert in bürgerferne supranationale Strukturen ab, staatliche Politik erscheint vielfach nur noch als Sachzwangverwaltung und „Reparaturbetrieb“. Das trägt zum schwindenden Vertrauen der Bevölkerung in die Gestaltungskraft politischer Institutionen und in die Integrität und Kompetenz der politischen Parteien bei.

Wie passt diese Diagnose einer schrumpfenden Steuerungsfähigkeit von (staatlicher) Politik zu dem Phänomen, dass gleichzeitig die politisch-rechtliche Regelungsdichte über die letzten Jahrzehnte enorm gewachsen ist, parallel mit der Staatsquote am Bruttoinlandsprodukt? Gibt die Politik selbst die Instrumente aus der Hand, mit denen sie auf Märkte und Unternehmen einwirken kann? Und was soll die Forderung nach Wiederherstellung des „Primats der Politik“ konkret bedeuten?

Ein besonderes Augenmerk gilt den Entwicklungen in der Europäischen Union. Gerade weil sie den beteiligten Nationalstaaten Kompetenzen entzieht, wird kritisch beobachtet, in welchem Maß von ihr auch eine Stärkung des Politischen und der Gestaltung von Staatlichkeit induziert wird. Zugleich wird diskutiert, wie weit und wie tief die Regelungskompetenz der Politik gegenüber Wirtschaft und Gesellschaft gehen soll und wie autonom Systeme wie Wirtschaft, Bildung und Wissenschaft sein sollen und müssen. Wie müssen kollektive soziale Sicherheit einerseits und Selbstverantwortung und Eigeninitiative andererseits ausbalanciert werden? Die Antworten auf diese Fragen müssen sich auch daran messen lassen, welche neuen politischen Handlungsmöglichkeiten sie für Bürgerinnen und Bürger jenseits institutioneller Politik eröffnen.

Der vorliegende Band dokumentiert die Jahrestagung der Grünen Akademie zum Thema „The State of the State. Zukunft des Staates – Zukunft der Demokratie“, die am 9. Dezember 2005 in Berlin stattgefunden hat.

Wir wünschen Ihnen eine interessante Lektüre.

Berlin, im Juli 2006

Dr. Lothar Probst, Vorstandssprecher Grüne Akademie
Prof. Dr. Christina von Braun, Vorstandssprecherin Grüne Akademie
Peter Siller, Vorstand der Grünen Akademie
Dr. Anne Ulrich, Koordinatorin der Grünen Akademie

Die Zukunft des Staates

Von Michael Zürn

Das Thema hat zwei Dimensionen. Die eine Dimension umfasst folgende Fragen: Wie verändert sich das grundsätzliche Konzept des nationalen Territorialstaates in der gegenwärtigen Zeit? Was sind die Gemeinsamkeiten bezüglich der Veränderungen in unterschiedlichen, voll entwickelten staatlichen Systemen? Welche Veränderungen beobachten wir? Ist Staatlichkeit in gewisser Weise neu zu denken? Wir verbinden mit der Frage nach der Zukunft des Staates, vor allem im politischen Kontext, eine zweite Fragendimension: Was muss das staatliche Gemeinwesen der Bundesrepublik Deutschland verändern? Wie stellt sich dieser Staat im Kontext der Veränderungen dar? Welche institutionellen Reformen müssen sich aus den beschriebenen Veränderungen ableiten lassen?

Mein Beitrag ist in zwei Teile gegliedert. Erstens frage ich: Welche grundsätzlichen Veränderungen am Konzept der Staatlichkeit lassen sich beobachten? Und zweitens: Was bedeutet das für die Zukunft des Staates der Bundesrepublik Deutschland?

Was verändert sich in der Staatlichkeit? Wie ich im Folgenden darlegen möchte, können wir eine „Zerfaserung“ von Staatlichkeit beobachten. Das ist etwas anderes als die zumindest noch vor einiger Zeit geäußerte Formulierung vom „Ende des Staates“ oder vom „Ende des Wohlfahrtsstaates“. Es handelt sich um eine komplette Neugestaltung dessen, was wir unter Staatlichkeit verstehen, bzw. dessen, was ich unter Staatlichkeit verstehe.

Unter Staatlichkeit verstehe ich das Zusammenspiel von verschiedenen Elementen. Das lässt sich am besten durch einen Blick auf die Geschichte illustrieren. Im territorialen Nationalstaat waren vier zentrale Komponenten des politischen Prozesses gebündelt. Zunächst entwickelte sich etwa seit dem 16. Jahrhundert der Tatbestand, dass der Staat ein gewisses Ressourcenmonopol an zwei Stellen besaß. Zum einen das zunächst nur physisch vorhandene Gewaltmonopol, später dann das Monopol der legitimen Gewaltsamkeit, um in Anlehnung an Weber zu sprechen.

Es wurde also ein Ressourcenmonopol ausgebildet, mit dem die Fähigkeit verbunden war, finanzielle Ressourcen vom Bürger einzuholen, indem das Wechselverhältnis von Gewaltapparat und Finanzapparat ausgespielt wurde. Das ist die eine Komponente.

Im Laufe der nächsten zwei Jahrhunderte erfuhr das Ressourcenmonopol vor allem in den entwickelten Staaten der westlichen Welt wie in Großbritannien und teilweise in Frankreich zunehmend eine rechtsförmige Ausgestaltung. Die enormen Machtressourcen, die zunächst noch an Personen gebunden waren, unterlagen zunehmend einer Herrschaft des Rechts. Diese Ausbildung von Rechtsstaatlichkeit, von „Rule of Law“, führte zur Rechtsförmigkeit, womit die zweite zentrale Komponente von Staatlichkeit genannt wäre.

Vom 18. Jahrhundert an kam ein weiterer Prozess in Gang. Rechtsstaatlichkeit heißt, dass die Regeln nicht nur von den Machthabern gesetzt werden konnten, sondern die Machthaber im Zuge des „Rule of Law“ nun selbst auch an die Regeln gebunden waren, die sie gesetzt hatten. Darüber hinaus sollten nun im Zuge des

dritten Schrittes alle diejenigen, die von den Regeln betroffen waren, auch ein Mitspracherecht bei der Formulierung dieser Regeln haben. Das heißt, der gesamte Prozess der Legitimation wurde zur demokratischen Legitimation. Das ist die dritte Komponente von Staatlichkeit.

Eine vierte Komponente schließlich, die von Anfang an bestand und im 20. Jahrhundert mit dem Wohlfahrtsstaat die deutlichste Ausprägung erfahren hat, ist, dass dieser Staat Regeln auf die Gesellschaft projiziert hat. Wir haben es mit einem Interventionsstaat zu tun, dessen Aufgabe es ist, die Gesellschaft durch bestimmte Normsetzungen zu steuern und mit diesen Normsetzungen einen Beitrag zur Steigerung des Gemeinwohls zu leisten.

Diese vier Komponenten: Ressourcen, Rechtsförmigkeit, demokratische Legitimation und die Fähigkeit, effektiv in gesellschaftliche Prozesse hinein zu intervenieren, beziehungsweise diese zu steuern, würde ich als die zentralen Komponenten moderner Staatlichkeit bezeichnen. Diese haben sich über lange Zeit in einem historischen Prozess entwickelt und wurden dann idealtypisch im 20. Jahrhundert im modernen Nationalstaat, einem demokratischen Rechts- und Interventionsstaat, in gewisser Weise gebündelt. Voraussetzung für diese Bündelung war natürlich, dass die gesellschaftlichen Problemlagen auch innerhalb einer nationalen Gesellschaft auftraten, dass also der Großteil der Probleme, die es zu regeln galt, tatsächlich auch in einem bestimmten Territorium zu verorten und zu regeln waren, ohne dass die Externalitäten allzu groß waren.

Das ist genau der Punkt, auf den die Globalisierungsliteratur mit einer gewissen Berechtigung aufmerksam gemacht hat: Dass wir im Zuge der wirtschaftlichen und der kulturellen Entwicklungen, aber auch der ökologischen Globalisierung zunehmend in eine Situation geraten, in der diese Kongruenz von politischer Steuerung und gesellschaftlichen Problemlagen aufgelockert worden ist. Das gilt neuerdings selbst im Sicherheitsbereich durch den Prozess der Transnationalisierung von Sicherheitsbedrohungen.

Mit dieser wachsenden Inkongruenz der gesellschaftlichen und der politischen Ebene war die vorhin schon angesprochene These vom Ende des Nationalstaates verbunden. In den von Neoliberalen formulierten Visionen steuern wir in ein globales Konsumentenparadies, in dem der Staat nicht mehr stören kann. Diese Visionen sind vor dem Hintergrund des Auseinanderlaufens der gesellschaftlichen Problemlagen einerseits und der politischen Steuerungsfähigkeit andererseits formuliert worden. Das war meiner Meinung nach ein überzogenes und unzutreffendes Bild. Dagegen würde ich setzen, dass wir es aufgrund der Verschiebung des Verhältnisses der gesellschaftlichen Problemlagen einerseits und der politischen Steuerungsfähigkeit andererseits mit einem Prozess zu tun haben, den man als „Zerfaserung der Staatlichkeit“ bezeichnen kann.

Im wirtschaftlichen Bereich haben mittlerweile bis zu 50 Prozent der Gesetze, die von nationalen Parlamenten verabschiedet werden, ihren Ursprung außerhalb des Nationalstaates. Das bezieht sich auf die europäischen Nationalstaaten, wo ein Großteil solcher Gesetze im wirtschaftlichen Bereich auf der Ebene der EU formuliert wird. Das trifft aber auch auf andere Felder zu, zum Beispiel auf den Umweltbereich. Natürlich spielen dabei auch internationale Institutionen wie die Welthandelsorganisation eine Rolle. Der Anteil internationaler Regelungen wächst, was dazu führt, dass nationale Parlamente de facto nur noch Umsetzungsorgane internatio-

naler Institutionen sind. Insofern lässt sich sagen, dass zumindest ein Element von Staatlichkeit, die Interventionsdimension, inzwischen zu einem erheblichen Teil außerhalb des Nationalstaates angesiedelt ist, und zwar auf einer europäischen oder internationalen Ebene. Diese Komponente der Staatlichkeit hat sich also in gewisser Weise aus dem Nationalstaat herausgelöst.

Für die Rechtsdimension lassen sich ähnliche Prozesse beobachten. Es gibt zum einen nach wie vor die Hüter der nationalen Verfassungen mit den entsprechenden Verfassungspflichten – Supreme Courts und Verfassungsgerichte. Zum anderen entwickelt sich zunehmend eine Gerichtsbarkeit jenseits des Nationalstaates, das heißt, wir haben erste Ansätze der Etablierung bestimmter Grundnormen auf internationaler Ebene, die eine rechtliche Absicherung erfahren. Es gibt im Bereich der Rechtsförmigkeit eine Tendenz zu einer doppelten Struktur, die sowohl auf der nationalen als auch auf einer übernationalen Ebene angesiedelt ist.

Im Bereich der Legitimation finden wahrscheinlich die interessantesten Entwicklungen statt. Natürlich ist es so, dass alle formalen demokratischen Legitimationsprozesse, mit wenigen Ausnahmen im Falle der Europäischen Union, nach wie vor primär über die Nationalstaaten laufen. Die Begründung der Legitimität internationaler Institutionen findet letztlich, zwar nicht offen in diesem Terminus, nach einer „Principal-Agent-Logik“ statt. Die demokratisch oder wie auch immer legitimierten Nationalstaaten sind die „Principals“ und die internationalen Institutionen übernehmen die Aufgaben von bestimmten Agenturen im Auftrag dieser Nationalstaaten. Das ist nach wie vor der dominierende Weg, die Legitimation solch internationaler Institutionen zu denken.

Das scheint mir allerdings zu einfach zu sein. Zum einen lässt sich eine Reihe von Prozessen beobachten, die zeigen, dass diese einfache „Principal-Agent-Logik“ nicht funktioniert, weil die Hauptgewinner dieser Struktur, die an einer Reduzierung der Transparenz interessiert sind, sehr häufig die Exekutiven der Nationalstaaten sind und nicht die internationalen Institutionen selbst. Es sind eben die Exekutiven in den Nationalstaaten, die diese Mehr-Ebenen-Logik verstärkt dazu nutzen können, um den ihnen daraus erwachsenden Informationsvorsprung für ihre Zwecke einzusetzen und gewisse Spiele zu spielen, die die Kontrolle der Politik erheblich erschweren.

Auf der anderen Seite ist zu beobachten, dass die westliche Bevölkerung Prozesse, die in internationalen Institutionen stattfinden, also Bestandteil internationaler Politik sind, nach Kriterien bemisst, die normalerweise an „gute politische Ordnungen“ angelegt werden. Zunehmend wird die Frage nach Legitimität, Fairness und Gerechtigkeit auch auf internationale Institutionen angewendet, wenn es darum geht, diese zu bewerten. Es besteht, so die These, die Tendenz, bestimmte Themen transnational zu thematisieren und dabei Kriterien an die internationalen Institutionen und deren Politiken anzulegen, die eher aus dem Kontext einer normativ aufgeladenen politischen Ordnung erwachsen. Das ist ein fundamentaler Veränderungsprozess in der Legitimationsdimension, weil bis dato die internationale Politik im Wesentlichen nach den Kriterien der politischen Klugheit, der Effektivität und der Vertretung des nationalen Interesses bewertet worden ist.

Die Ressourcendimension bleibt völlig national. Das Militär steht nach wie vor ausschließlich unter nationaler Verfügung. Dasselbe gilt für die Steuererhebung. Es gibt kleine Ausnahmen im Bereich der EU. Aber de facto ist es so, dass alle Ressour-

cen zur Implementierung aller Politiken, die irgendwo auf internationaler Ebene entschieden worden sind und teilweise auch transnationale Legitimationsprozesse durchlaufen, durch nationale Ressourcen implementiert werden müssen, d.h. durch nationale Bürokratien, durch nationale Finanzmittel. Und wenn universelle Rechte durch internationale Institutionen irgendwo in der Welt militärisch durchgesetzt werden sollen, heißt das natürlich, dass bestimmte Nationalstaaten ihre militärischen Ressourcen dafür zur Verfügung stellen müssen. Insofern geht die Entwicklung dahin, dass sich diese Komponenten der Staatlichkeit, von denen ich gesprochen habe, auseinander dividieren. Ehemals gebündelt im nationalen Territorialstaat, verlagern sie sich auf unterschiedliche Ebenen.

Das wirft eine Reihe ganz grundlegender Fragen und Probleme auf. Um an das letzte Beispiel anzuknüpfen: Bei einem wie auch immer gearteten internationalen Interventionsregime, das nach transparenten Kriterien die UN-Autorisierung zum Einsatz militärischer Gewalt vorsieht, bleibt immer ein Selektivitätsmoment eingebaut. Ein solches Regime setzt nämlich voraus, dass die Staaten, die ihre militärischen Ressourcen für eine solche Intervention bereitstellen, auch ihre innenpolitische Zustimmung erlangen. Da werden dann logischerweise andere als nur universelle Kriterien eine Rolle spielen.

Die Selektivität des Aktivwerdens solch internationaler Institutionen, die in das System eingebaut ist, weil diejenigen, die aktiv werden müssen, um ihre Ressourcen bereitzustellen, nach wie vor Nationalstaaten sind, ist ein Problem. Es taucht darüber hinaus, wie bereits angesprochen, das Legitimationsproblem auf. Ist es wirklich so, dass internationale Institutionen legitimiert werden können, indem man sie sich im Kontext eines „Principal-Agent-Denkens“ vorstellt? Ich habe meine Zweifel.

Wie effektiv können internationale Regelungen überhaupt sein? Wie hoch ist die Einhaltungquote, die „Compliance“, wenn internationale Regeln von Nationalstaaten umgesetzt werden müssen? Das sind einige der Probleme, die mit einer solchen neuen Staatlichkeit verbunden sind.

Jetzt ist es so: Der Aspekt der neuen Staatlichkeit bezieht sich auf maximal die Hälfte aller relevanten Politiken. Aber auch innerhalb der anderen Hälfte, darüber muss man sich im Klaren sein, spielen bestimmte Globalisierungsprozesse eine Rolle wie z. B. die Logik des Standortwettbewerbs oder die Logik, Politiken so formulieren zu müssen, dass die Wettbewerbsfähigkeit nicht verloren geht. Also auch für diese anderen 50 Prozent besteht ein erheblicher Einfluss von außen. Das bezieht sich vor allem auf den Bereich des sozialen Ausgleichs. Die internationalen Regelungen, die wir haben, beinhalten so gut wie keine redistributiven Maßnahmen. Es gibt auf der internationalen Ebene die Entwicklungshilfe und auf der Ebene der Europäischen Union die entsprechenden Strukturhilfen. Das sind aber redistributive Mechanismen zwischen territorialen Einheiten. Eine internationale Politik, die tatsächlich auf der Ebene der Individuen umverteilt, existiert nicht. Das heißt, das Problem des sozialen Ausgleichs, das Problem der sozialen Integration bleibt beim Nationalstaat, der allein die Ressourcen dazu hat, aber durch eine sehr liberalisierte Weltwirtschaft beeinflusst wird, in der es zumindest teilweise zutreffende Argumente über die Probleme bestimmter Regelungen für den Standortwettbewerb gibt.

Zur zweiten Frage: Was heißt das nun für die Zukunft des Staates Bundesrepublik Deutschland?

Wenn das, was ich versucht habe zu skizzieren, nur annähernd richtig ist und sich 50 Prozent Staatlichkeit grundlegend verändern und die andere Hälfte in einem hohen Maße durch externe Herausforderungen geprägt wird, dann bedeutet das, dass erhebliche Anpassungsleistungen im institutionellen Arrangement moderner Nationalstaaten erfolgen müssen. Eine neue Situation entsteht, in der bestimmte eingeübte, bis dato möglicherweise sehr erfolgreiche Praktiken, nicht mehr so ohne weiteres funktionieren.

Wenn es tatsächlich so ist, dass erfolgreiches Regieren erhebliche Anpassungsleistungen erfordert, dann lässt sich für die Bundesrepublik bereits sagen, dass sie in der Erbringung solcher Anpassungsleistungen besonders schlecht ist.

In der BRD gibt es ein institutionelles System, das sehr stark auf Stabilität ausgerichtet ist. Das heißt, dass Föderalismus als ein Element des politischen Systems eher den Status quo fördert als den Wandel, zumindest die deutsche Form des Föderalismus. Wir haben ein Verhältniswahlrecht, welches Veränderungen schwerer macht als ein Mehrheitswahlrecht. Zudem haben wir ein starkes Bundesverfassungsgericht, welches Veränderungen eher erschwert als erleichtert. Und wir haben im Sinne der Interessenorganisation sehr starke, zentralisierte korporatistische Strukturen, das heißt, die Interessenorganisation ist stark zentralisiert, was auch in der internationalen vergleichenden Forschung ein Indikator für Schwierigkeiten beim Wandel ist. Es gibt also „Veto-Player“ en masse. Das ist ein Problem.

Ein weiteres Problem: Ich bin der Überzeugung – das ist empirisch wahrscheinlich deutlich schwerer zu zeigen –, dass die traditionelle politische Elite der Bundesrepublik Deutschland eine starke Status-quo-Sozialisierung im Zuge des Aufstiegs erlebt. Verantwortlich dafür sind zwei Elemente: Zum einen die Parteienpatronage, die notwendig ist, um Erfolg im politischen System zu haben, und zum anderen die berufliche Ausbildung. Trotz aller Auflockerungen hat der Verwaltungsjurist im administrativen Bereich nach wie vor die optimalen Voraussetzungen für eine Karriere im politischen Apparat. Das ist von der Sozialisation her eine stärker Status quo orientierte Denkweise, die vermittelt wird. Es fehlen sektorenübergreifende Erfahrungen. Die spezifische Parteisozialisation der politischen Elite zielt also ebenfalls in Richtung Status quo.

Ein weiterer Umstand kommt erschwerend hinzu, der durch Umfragen und die entsprechende politische Soziologie bestätigt wird: Es herrscht in diesem Land eine Einstellung vor, in der die Absicherungsfunktion des Staates eine stärkere Rolle spielt als die Ermöglichungsfunktion. Die politische Kultur in diesem Lande geht davon aus, dass es die erste Aufgabe des Staates sei, nachträglich für Sicherheit zu sorgen, wenn etwas schief gelaufen ist. Die Kultur, die Menschen in die Lage zu versetzen, gar nicht erst in derartige Schief lagen zu kommen, ist in unserem politischen System unterentwickelt. Das hat etwas mit der Richtung zu tun, in die die politische Kultur des Landes weist.

Daraus folgt, dass es eine Reihe von systematischen Problemen in der Neugestaltung unseres politischen Gemeinwesens gibt, die daher rühren, dass wir einerseits hohe Anpassungsforderungen durch den Kontext der neuen Staatlichkeit haben und andererseits institutionelle Hindernisse, die eine solche Anpassung erschweren. Die Defizite, die daraus erwachsen sind, lassen sich plakativ wie folgt zusammenfassen:

Auf der Seite der Ressourcen wird eine falsche Einnahmenstruktur ersichtlich: Arbeit ist zu teuer, Kapital zu stark besteuert, im internationalen Vergleich sind die Steuersätze – was die Einkommensteuer anbetrifft – zu gering. Das Gerede von hohen Steuern in der Bundesrepublik Deutschland ist, was die Einkommensteuer anbetrifft, Humbug. Im OECD-Maßstab befindet sich die BRD im untersten Drittel. Die falsche Einnahmenstruktur zeigt sich auch daran, dass zu viel in Richtung Kapitalbesteuerung und Arbeitsbesteuerung erfolgt und zu wenig im Sinne von Einkommensbesteuerung und Konsumbesteuerung.

Damit ist eine falsche Ausgabenstruktur verbunden. Wenn man versucht, all die Politikfelder zusammenzulegen, in denen es sich um Investitionen in die Zukunft handelt – Umwelt, Bildung, Wissenschaft –, und gegen die Politikfelder setzt, die primär konsumtive Ausgaben darstellen – unter anderem der Sozialbereich –, dann stellt man auch im OECD-Vergleich fest, dass dieses Land enorm hohe konsumtive und sehr geringe investive Ausgaben hat. Es stimmen also weder Einnahme- noch Ausgabenstruktur.

Als weiteres Problem verbindet sich damit ein politisches System, das überhaupt keine Langzeitorientierung der Politik zulässt, weil der Wahlrhythmus so eng ist wie in nur wenigen anderen Ländern.

Wenn man die Hauptthemen des letzten Wahlkampfes anschaut: Rentenpolitik, Finanzpolitik, Verschuldung, teilweise Bildungs- und Wissenschaftspolitik – dann sind das Themen, bei denen wir es letztendlich mit dem Problem der Zeitinkonsistenz zu tun haben. Wir müssen bestimmte Kosten tragen, um in der Zukunft einen Nutzen daraus ziehen zu können. Insofern haben wir ein politisches System, welches an und für sich noch ganz stark nach der Logik funktioniert, dass Verteilungsprobleme Verteilungsprobleme zwischen unterschiedlichen sozialen Klassen und sozialen Schichten sind. So ist das politische System organisiert. So ist die Interessengruppenstruktur dieses Landes organisiert. Aber die Probleme, die Verteilungsprobleme, nicht die Effizienzprobleme, sind im Prinzip intergenerationelle Probleme. Genau die werden aber im politischen System strukturell und institutionell nicht abgebildet.

Abschließend lässt sich also sagen, dass Deregulierung diesem Land gut täte. Wir haben eine viel zu starke Orientierung an Steuerung durch Verbote und unterschätzen die Möglichkeiten der Steuerung durch Anreize.

Die Bundesrepublik Deutschland braucht mehr denn je – das ist im Kontext Deutschland ein sehr problematischer Begriff, aber ich nenne ihn trotzdem – einen „starken“ Staat. Damit ist ein Staat gemeint, der tatsächlich in der Lage ist, diese Veränderungen zu erwirken. Eine erstaunliche Feststellung im letzten Weltbankbericht lautet: Deregulierung erfordert einen starken Staat. Ohne einen starken Staat ist jegliche Form der Deregulierung nicht erfolgreich und reproduziert tatsächlich nur die Probleme. Dieser neue Typus von Staat, wie auch immer man ihn bezeichnet, fungiert allerdings im Kontext einer neuen Staatlichkeit. Dieser Kontext der neuen Staatlichkeit heißt: Es ist ein Staat, der in einer Vielebenenstruktur der Politik zu funktionieren hat.

Starke Republik statt starker Staat

Der Schlüssel liegt bei der politischen Klasse

Von Willfried Maier

Zur Schlussthese von der Notwendigkeit eines starken Staates gibt es von mir eine – wie soll man sagen – halbe Zustimmung. Ich glaube, dass die Stärke der Staatlichkeit in Deutschland nicht in erster Linie davon abhängt, ob es diese oder jene institutionelle Reform gibt, die den Staat als Apparat besser funktionieren lässt. Die Stärke des Staates hängt vielmehr davon ab, inwiefern und in welchem Ausmaß er wieder ein Gehäuse des Politischen sein kann, ein Gehäuse, innerhalb dessen Bürgerinnen und Bürger sich als öffentlich handelnde Menschen erfahren und damit überhaupt ein Gefühl, einen Willen zur eigenen politischen Teilnahme am Gemeinschaftsleben entwickeln können. Insofern glaube ich, dass wir nicht in erster Linie ein Problem mit der Organisation der Staatlichkeit als zweckgerichteter Institution haben, sondern dass wir vor allem ein Problem haben in der Frage der Machterzeugung aus der bürgerschaftlichen Anteilnahme am öffentlichen Leben.

Wenn ich diese vier Dimensionen der modernen Staatlichkeit, die vorgestellt wurden, Revue passieren lasse, dann ist die Dimension der bürgerschaftlichen Teilnahme am öffentlichen Handeln schon im klassischen Nationalstaat eingeschränkt geblieben auf die Legitimationsebene: durch Wahlen, durch Teilnahme an Parteien oder am Parteileben, manchmal auch dadurch, dass man auf der Ebene von Bewegungen Einfluss nimmt oder Einfluss genommen hat. Die übrigen Ebenen sind sehr stark dadurch geprägt, dass sie von Spezialisten der Staatlichkeit als solche organisiert und operativ behandelt werden.

Darin steckt ein Problem, das ich anhand eines Beispiels verdeutlichen will: Die relativ hohe Identifikation mit dem Nationalstaat in Deutschland hing über Jahrzehnte – man kann das bei Elias Canetti nachlesen – damit zusammen, dass eine öffentliche Tätigkeit für Männer zwingend vorgeschrieben war, nämlich die Wehrpflicht. Damit fand eine Identifikation mit dem jeweiligen Gemeinwesen statt, die zwar hoch problematisch war, aber auf jeden Fall einen Teil dieser Geschichte füllte.

Jetzt stellt sich die Frage neu. Ich bin mit dem Zug am Bundeskanzleramt vorbei gefahren. Daran stand der Einstein-Spruch: „Der Staat ist für die Menschen da und nicht die Menschen für den Staat“. Genau genommen ist das ein antipolitischer Spruch, der besagt: Der Staat ist dafür da, jedem Bürger soviel Entfaltungsraum wie möglich zu verschaffen. Die klassisch-republikanisch oder polisorientierte These war dagegen eine andere: Ein voll entwickeltes menschliches Leben ist nur dann gegeben, wenn eine Teilnahme am öffentlichen Leben möglich ist. Es gehörte zum subjektiven Lebensgefühl der herrschenden Klassen älterer Gesellschaften, dass sie in der Teilnahme am öffentlichen Leben und in der Verantwortung für den jeweiligen, natürlich sehr hierarchisch geordneten Bereich diese Freude des Öffentlichen erfuhren und damit eine Machtbildung organisierten, die zum Teil aus den Territorien bzw. aus den Städten heraus zugleich auch eine Balancierung der politischen Zentralinstanz war. Sie hatten nicht nur eine Vetoposition, sondern zugleich auch eine Organisationsposition des eigenen politischen Lebens. Das kann man, wenn

man wie ich aus der alten Hansestadt Hamburg kommt, auch noch als Restgefühl wahrnehmen.

Wenn ich die Diagnosen von der Schwächung der Staatlichkeit, der Schwächung der Institutionen, der Schwächung der Einflussmöglichkeiten angesichts internationaler nicht politikgebundener Akteure höre, dann bleibt als einzige Hoffnung die Möglichkeit, selbst unmittelbar politisch handeln zu können und darin Erfahrungen zu sammeln. Erster und entscheidender Schritt dafür ist die Herausbildung einer politischen Elite in diesem Land bzw. einer sich internationalisierenden politischen Elite in Europa. Europa ist ja immer schon ein Elitenprojekt gewesen und ist es bis heute weitgehend geblieben – merkwürdigerweise eines von Verwaltungsjuristen oder Ökonomen und leider weniger ein Elitenprojekt der aktiv politisch Agierenden. Darum gibt es heute vorwiegend eine administrative und keine politische Elite, die mit der Bevölkerung verbunden wäre.

Alle Menschen, die in irgendeiner Weise die Republik aktiv mittragen, sind natürlich in einen solchen Eliten-Begriff einbezogen. Es kann keine Elite kraft Geburt oder sozialer Stellung sein, sondern eine, die sich durch politische Tätigkeit selbst definiert. Darum glaube ich, dass es entscheidend ist, den Autoritätsverlust zu bekämpfen, den die politische Klasse gegenwärtig erleidet.

Wenn ich über den Autoritätsverlust der politischen Klasse oder der politischen Elite nachdenke, dann kommt mir zum Beispiel eine Bürgerschaftssitzung in Hamburg in den Sinn, die im Normalfall einer fünf- oder sechsständigen Schimpfveranstaltung gleicht, weil im gewöhnlichen Redebeitrag häufig versucht wird, ein Maximum an Empörung auszudrücken; was häufig redundant ist. Es findet kein Versuch statt, die Würde des eigenen Amtes in die Auseinandersetzung zu integrieren. Das liegt natürlich nicht an der Bösartigkeit der Leute, sondern daran, dass alle ziemlich genau wissen, dass sie nur mit dem schrillsten Schlagwort eine Chance haben, am nächsten Tag in der Zeitung zu stehen und gelesen zu werden. Darum glaube ich, dass wir, wenn wir die Fragen der institutionellen Reformen der Republik diskutieren, zunächst einmal darüber nachdenken müssen, wie wir die Machtbasis innerhalb des Volkes und innerhalb der politischen Klasse steigern können.

Ich glaube, dass wir uns als Grüne zu häufig über das Thema Kontrolle der Macht Gedanken machen und viel zu wenig Gedanken darüber, wie Macht generiert werden kann, damit die Sphäre des Politischen eine Autorität gewinnt, die in der Lage ist, sich sowohl in der Gesellschaft zu behaupten, als auch Einfluss auf Institutionen zu nehmen.

Transformation von Staatlichkeit – Transformation von Geschlechterverhältnissen?

Von Birgit Sauer

Ich möchte aus einer Geschlechterperspektive ein paar ergänzende Fragen zur Untersuchung der Zukunft des Nationalstaats aufwerfen und drei Punkte diskutieren. Zunächst die Frage: Was ist eigentlich der Staat, wie kann man den Staat definieren? Als zweites: Was ist eigentlich Transformation? Was wird transformiert an der Staatlichkeit, und inwiefern handelt es sich dabei um neue Prozesse? Und als drittes stelle ich, ähnlich wie Willfried Maier, die Frage nach Demokratiegewinn oder Demokratieverlust von solcherart transformierter Staatlichkeit.

Zunächst komme ich zum Staatsbegriff. Wenn wir von Transformation von Staatlichkeit und Nationalstaat sprechen, ist es sinnvoll, einen Staatsbegriff zu wählen, der mehr beschreibt als Regierungsinstitutionen oder Verwaltungen und Parlamente. Der Staatsbegriff, den ich vorschlage, bezieht sich auf die Bereiche Staatsgewalt bzw. Gewaltmonopol. Wer nach dem Staat fragt, fragt also nach Folgendem: Wie kommt es zur Herstellung von Ordnung, von Herrschaft oder von Gewalt? Es gibt m. E. Bedarf, über diese Dimension von Staatlichkeit nachzudenken. Es reicht nicht aus, den Staat gewissermaßen als ein Gehäuse zu fassen, wie es Max Weber formulierte. Weber hat aber gleichzeitig versucht, deutlich zu machen, dass der Staat eben nicht nur ein Gehäuse der Hörigkeit ist, sondern auch eine ordnende Struktur darstellt. Das heißt, der Staat ist dann eben auch mehr, als der sogenannte juristische Staatsbegriff impliziert – nämlich mehr als Raum bzw. Territorium plus Bevölkerung plus Gewaltmonopol. Der Staat ist darüber hinaus selbst als Herrschaftsform zu begreifen, nämlich als ein soziales Verhältnis, das existierende Herrschaftsverhältnisse verdichtet und ausdrückt, also beispielsweise auch ungleiche Geschlechterverhältnisse.

Diese Perspektive könnte erklären, wie Staatlichkeit als Ordnungs- und Herrschaftsstruktur unter gegebenen bzw. sich verändernden sozialen Bedingungen neu entsteht und sich verändern muss. Und wenn wir davon ausgehen, wie Willfried Maier sagt, dass der Staat immer auch ein soziales Verhältnis anzeigt oder aus einem sozialen Verhältnis von Menschen entsteht, die widersprüchliche Interessen haben, die in ihren Auseinandersetzungen diese Ordnungs- und Herrschaftsfunktion letztendlich immer wieder rekonstruieren, wäre das eine Möglichkeit, einen erweiterten Blick auf Staatlichkeit zu erhalten und deutlich zu machen, dass es sich bei dieser Auseinandersetzung natürlich immer um einen Kompromiss handelt. Staatliche Institutionen, Wohlfahrtsstaaten oder ganz bestimmte Wohlfahrtsstaatsregime sind immer Ergebnis eines sozialen Aushandlungsprozesses, d.h. immer Kompromisse. Ich denke, ein solcher Staatsbegriff kann Transformation deutlicher erklären – nämlich die Veränderung dieser Kompromisse im Kontext der sich verändernden sozialen und ökonomischen Verhältnisse.

Wenn man den klassischen dreigliedrigen Staatsbegriff: Territorium, Staatsgewalt und Bevölkerung oder Staatsvolk nimmt, wäre es sinnvoll, sich die Dimension des Staatsvolkes noch mal vor Augen zu führen und dann zu fragen: Wie verändert sich eigentlich Staatlichkeit in diesen drei Dimensionen? Wie verändert sich der

Zugriff von staatlichen Institutionen auf die Bevölkerung, auf die Bürgerinnen und Bürger? Und wie kann so etwas wie Empowerment, Ermächtigung der BürgerInnen wieder zurückwirken?

Aus der Geschlechterperspektive gibt es dazu mittlerweile diverse Studien. Wir können sagen, dass der bürgerlich-kapitalistische Staat zwar auf einem männlich-hegemonialen Kompromiss gegründet wurde, dass dieser Kompromiss aber immer ein ambivalenter war. Auch wenn sich der moderne Staat auf die Wehrfähigkeit gestützt hat und Frauen dadurch zunächst nicht nur von der politischen Partizipation ausgeschlossen waren, sondern auch von staatsbürgerlichen und sozialen Rechten, waren sie dennoch auch immer eingeschlossen in dieses Staatssystem. Es war nicht nur ein Ausschluss, sondern immer auch ein prekärer Einschluss in diesen Nationalstaat, in diesen staatlichen Raum, denn die Interventionsfunktion oder die Ressourcenfunktion des modernen Staates hätte ohne unbezahlte Frauenarbeit nicht funktioniert. Das ist eine Basis, die moderne Staatlichkeit in dieser Umverteilungs- und Interventionsfunktion immer genutzt hat. Insofern lässt sich sagen, dass moderne Staatlichkeit ohne Geschlechterungleichheit nicht denkbar gewesen wäre. Wohlfahrtsstaatsprojekte haben sich erst vergleichsweise spät dahingehend entwickelt, diese Ungleichheit aufzulösen, ohne gleichzeitig die Stabilität des Staates in Frage zu stellen.

Ein weiterer Geschlechteraspekt dieses hegemonialen Staatskompromisses – wieder in historischer Perspektive – ist, dass diese nationalstaatliche Konstellation und die Durchsetzung des Gewaltmonopols immer schon sehr brüchig waren. Der moderne Nationalstaat hat innerhalb seiner territorialen Grenzen immer Räume geschaffen, wo staatliche Regulierung nicht wirkt und auch gar nicht wirken soll. In der so genannten oder so konstruierten Privatheit hat der Staat lange darauf verzichtet, sein Gewaltmonopol durchzusetzen. Das klassische Beispiel ist die Gewalt in der Familie. Die Zulassung von männlichen „Gewalt-Oligopolen“ in der Familie, trotz des staatlichen Gewaltmonopols, macht deutlich, dass so etwas wie Zerfaserung oder Brüchigkeit schon immer existiert hat: Jeder Ehemann hatte bis vor kurzem qua ehemännlichem Status das Recht der Gewaltanwendung gegenüber der Ehefrau. Dass Vergewaltigung und physische Gewaltanwendung in der Ehe erst seit kurzem Officialdelikte sind, zeugt von der „Zerfaserung“ des staatlichen Gewaltmonopols als Grundzug moderner Staatlichkeit.

Zu meinem zweiten Punkt: Was ist eigentlich Transformation? Wie lässt sie sich als neuer Prozess oder als neue Form begreifen? Bei Michael Zürn steht diese Frage ebenfalls im Zentrum. Wir sind uns einig, dass wir es derzeit nicht mit einer völligen Veränderung des Staates oder gar mit seiner Erosion zu tun haben. Vielmehr erleben wir eine Restrukturierung der Form von gesellschaftlicher Intervention bzw. von gesellschaftlicher Ordnung im Staat und durch Staaten. Was wird restrukturiert? Wenn man sich zunächst die Raumdimension ansieht, ist der moderne Staat als ein Territorialstaat schon immer ein Staat gewesen, der Territorien innerhalb des eigenen Territoriums zugelassen hat, die nicht reguliert wurden. Der Staat war eigentlich immer Bedingung für diese Unterscheidung von öffentlich regulierten Räumen und privaten bzw. öffentlich nicht regulierten Räumen. Insofern ist die Transformation der Raumdimension als generelles Phänomen nicht unbedingt etwas Neues für den modernen Territorialstaat. Das Neue ist vielmehr die Verlagerung dieser nicht regulierten Räume über die Nationalstaatsgrenzen hinaus – z. B.

in Form von unregulierter Produktionsverlagerung, in der Kreation unregulierter „Privatverhältnisse“ im Arbeits- wie im Familienbereich in anderen Regionen der Welt.

Auch wenn wir uns die Organisationsdimension des modernen Nationalstaats ansehen, lässt sich feststellen, dass es partielle Transformationen gibt. Die Deutungsdimension, die Möglichkeit der Problemdefinition durch Staaten und auch die Problemlösungskompetenz von Nationalstaaten verändern sich ohne Zweifel; sie verringert sich und wird auch auf andere gesellschaftliche Gruppen übertragen. Aber auch in Bezug auf diese Ordnungsdimension wird deutlich, dass Staatlichkeit lediglich reorganisiert wird und nicht völlig neu ist. Auch in so genannten Governancestrukturen, in denen auch nicht-staatliche Akteure in politische Entscheidungsprozesse eingebunden sind, können wir nicht davon ausgehen, dass staatliche Institutionen nur noch Akteure unter ganz vielen gesellschaftlichen Akteuren sind. Vielmehr bleiben (national-) staatliche Institutionen und Akteure stark im Vergleich zu anderen Institutionen. Was wir jedoch als Transformation bezeichnen können, ist ein neuer gesellschaftlicher Kompromiss als Grundlage staatlicher Ordnungsmacht und staatlicher Institutionen.

In den Debatten um den Wohlfahrtsstaat geht es tatsächlich darum, wie ein neuer gesellschaftlicher und eben auch staatlicher Kompromiss gefunden werden kann und welche neuen staatlichen Normen und Institutionen aus diesem Kompromiss entstehen. Die Veränderung der Organisation von Staatlichkeit, also die Dynamik dieser Veränderung, liegt in neuen Grenzziehungen zwischen den unterschiedlichen gesellschaftlichen Sphären von Ökonomie und Staat, von Familie und Staat wie auch von Wissenschaft und Staatlichkeit begründet. All dies sind zentrale Institutionen der Geschlechtermoderne. Auch in Bezug auf Geschlechterverhältnisse wird, wenn wir uns europäische Staaten ansehen, deutlich, dass ein neuer Geschlechterkompromiss ausgearbeitet wird. Die patriarchalen Grundlagen der europäischen Wohlfahrtsstaaten werden transformiert. Aber auch die Re-Strukturierung einer vergleichsweise starken Staatlichkeit wird, soweit ich es sehen kann, nicht in der Lage sein, Geschlechterungleichheit zu reorganisieren, sondern nur in neuartiger Weise zu restrukturieren und zu rekonfigurieren. Wir sehen im Moment, dass diverse geschlechtsspezifische Ungleichheitsstrukturen stark überlagert werden durch beispielsweise ethnische Differenzen. Da ist Transformation eher eine Transformation von unterschiedlichen gesellschaftlichen Teilsystemen mit der Herausbildung neuer hegemonialer Formen und damit auch neuer geschlechterpolitischer Ungleichheitsformen.

Eine Re-Organisation, gegründet auf staatliche Ordnungsfunktionen, die in Bezug auf das Geschlechterverhältnis schwach würden und weniger Interventionsfähigkeit hätten, ist nicht zu erkennen. Wenn wir uns die Diskussion um die innere Sicherheit ansehen, um das Thema Rechtsstaatlichkeit anzusprechen – Stichwort Gefängnisse oder Überwachung des öffentlichen Raums –, muss man sagen: Die Souveränität kehrt zurück. Der starke und nicht unbedingt rechtsstaatliche Staat kehrt zurück – auch wenn der Staat sich bei der Regulierung der Ökonomie eher verabschiedet bzw. eine neue Form der Regulation entsteht.

Ich habe vorhin schon erwähnt, dass die Transformation von Staatlichkeit auch eine Dimension für die Bevölkerung, also die Bürgerinnen und Bürger hat. Agamben hat dies unter Bezug auf Foucault die „Biopolitik des Staates“ genannt.

Foucault hat die Transformation des Staates als „Gouvernementalisierung des Staates“ bezeichnet. Dies bedeutet, dass staatliche Ordnung nicht ausschließlich über staatliche Institutionen und Normen vermittelt wird, sondern auch über andere gesellschaftliche Bereiche wie beispielsweise die Wissenschaften. Diese neue Regierungstechnik der Gouvernamentalität greift ganz unmittelbar auf Menschen zu, auf ihre Arbeitskraft, auf die Reproduktionsfähigkeit von Menschen. Die Menschen müssen sich selbst regieren und disziplinieren – als „Ich-AG“, als selbst disziplinierte gesunde Ernährer in einer ungesunden Umwelt. Auch das ist eine für die Transformation von Staatlichkeit neue Dimension. Sie ist bereits bei Max Webers Vorstellung von Lebensführung als Voraussetzung von Staatlichkeit und gesellschaftlicher Ordnung angelegt.

Nun komme ich zum letzten Punkt, zur Frage der Erosion oder der Auflösung von Nationalstaatlichkeit und zum Demokratiegewinn. Es hat in der feministischen Debatte hoffnungsvolle Diskussionen darüber gegeben, weil der Nationalstaat kein sehr frauenfreundlicher Nationalstaat war und die Demokratisierung sowie Geschlechterdemokratisierung in einem zähen und mühsamen Kampf gestaltet wurde. Der Gedanke war nahe liegend, dass es vielleicht, wenn Nationalstaaten und nationale Demokratien erodieren, frauenpolitische oder geschlechterdemokratische Gewinne geben wird. Die Einbeziehung von zivilgesellschaftlichen, beispielsweise frauenbewegten Akteuren unter dem Label „Global Governance“ gab hier Anlass zur Hoffnung. Die Rede von einer internationalen Zivilgesellschaft oder „Global Governance“ wurde gefüllt mit Vorstellungen der Aktivierung von Bürgern und Bürgerinnen, zwar innerhalb ihrer lokalen Milieus, aber in einem Mehrebenensystem bis hin zur internationalen Ebene. Dies könnte idealerweise auch mehr Mitbestimmung für Frauenbewegungen ermöglichen.

Ich habe allerdings Zweifel. Diese neuen Steuerungs- und Partizipationsformen von Governance auf internationaler Ebene scheinen eher eine Re-Konfiguration von Staatlichkeit in einem nach wie vor geschlechterungleichen Kompromiss zu sein. Anders gesagt: Solange sich die Geschlechterungleichheit, die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung und auch die ethnisierte geschlechtsspezifische Arbeitsteilung als Basis von politischen Regulationsformen nicht auflöst, solange sehe ich – trotz Gender Mainstreaming oder anderer Maßnahmen – keine wirkliche politische Form von Geschlechterdemokratie und geschlechterpolitischer Beteiligung entstehen.

Weniger Staat – weniger Demokratie?

Von Ulrich K. Preuß

Ich greife einen Aspekt auf, den Michael Zürn in seinem Eingangsstatement unter dem Punkt „Demokratische Legitimation“ hervorgehoben hat. Sowohl Willfried Maier als auch Birgit Sauer haben dazu Stellung genommen. Insofern, würde ich sagen, lautet unser Thema nicht nur „The State of the State: Die Zukunft des Staates“, sondern auch „Die Zukunft der Demokratie“. Denn wenn wir über Transformation des Staates, Erosion des Staates oder Zerfaserung von Staatlichkeit sprechen, dann impliziert das Rückwirkungen auf den Begriff der Demokratie. Der Spruch am Kanzleramt reflektiert eine bestimmte Tradition des Politischen, nämlich die liberale Tradition John Lockes. Das sind also durchaus wichtige Verdienste, wenn man bedenkt, dass dieser Satz „Der Staat ist für die Menschen da und nicht die Menschen für den Staat“ ein Begriff war, der gleichsam ein Leitmotiv gebildet hat bei den Vätern und Müttern des Grundgesetzes im Jahr 1945 in Anbetracht der Erfahrungen mit dem Nationalsozialismus. Dieser Spruch hat also einen politischen Hintergrund. Ich will auf den Ausgangspunkt, Demokratie und Staatlichkeit, zurückkommen.

Die moderne Demokratie, von der ich spreche, ist strikt gebunden an Staatlichkeit, und Staatlichkeit meint Territorialität. Das heißt, der Begriff „we, the people“ steht nicht für primordiale oder vorpolitische Gruppen, ethnische Kollektive, religiöse Gemeinschaften oder freiwillig zusammengesetzte Clubs, sondern er meint diejenigen, die durch das Territorium und die Territorialität des modernen Staates, das heißt durch die Zwangsgewalt, die der Staat über das Territorium ausübt – im dem Sinne, wie Michael Zürn es anfangs erwähnt hat: mit dem Ressourcenmonopol, insbesondere dem Zwangsmonopol –, den Rohstoff bilden für das, was Demokratie wurde. „We, the people“ heißt: Wir, die wir in diesem Territorium durch staatliche Souveränität zusammengehalten werden und damit gleichsam ein Zwangsverband sind, ein Untertanenverband, muss man sagen; also einer, der durch Zwangsgewalt zu einem Kollektiv geformt worden ist.

Daraus ergibt sich die Notwendigkeit von Demokratie. Denn dieser Zwang, der die Menschen zu einer Gemeinschaft zusammenführt, obwohl sie sich untereinander fremd sind, bedarf einer Legitimation. Jedenfalls ab einer bestimmten Phase der gesellschaftlichen Entwicklung. Michael Zürn hat bereits erwähnt, dass bei der Entstehung zunächst einmal die Rechtsdimension eine Rolle spielte. Mit der Verrechtlichung von Herrschaft gegen den fürstlichen Absolutismus ist der erste Schritt getan worden, der in der zweiten Phase dazu führte, dass so etwas wie Selbstbestimmung stattfinden konnte. Dieses Selbst, diese Definition „we, the people“, wurde durch die Territorialität des Staates und alle Merkmale von Staatlichkeit, insbesondere die Ressourcendimension, begründet.

Das heißt, dass alle anderen konkurrierenden Loyalitäten innerhalb des Staates in der ersten Phase verboten worden sind. Als klassisches Beispiel gilt die französische Republik, die sowohl den Föderalismus als auch jegliche Form von regionaler Autonomie strikt abgelehnt hat und dem auch bis zum heutigen Tag sehr kritisch gegenübersteht. Das geht bis hin zur Anerkennung von universalistischen Klassensolida-

ritäten in der internationalen Arbeiterbewegung oder von religiösen Solidaritäten im Universalismus der katholischen Kirche. Das waren alles gewissermaßen mit dem Staat konkurrierende Loyalitäten, die er in der Anfangsphase, in der er noch nicht konsolidiert war, heftig bekämpft hat, um seine ausschließlich durch staatliche Herrschaft definierte, gemeinschaftsbildende Macht zu schützen.

Wir müssen diese Entwicklung des modernen Staates hin zum Verfassungsstaat der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts – auch mit der Dimension des Interventionsstaates, des Wohlfahrtsstaates –, rekonstruieren, um zu begreifen, was für einen immensen Einschnitt es bedeutet, wenn wir jetzt feststellen müssen, dass der Staat diese dominierende Funktion verliert. Er ist nicht mehr derjenige, der als Untertanenverband oder Zwangsverband kraft seiner territorialen Souveränität in der Lage ist, die Loyalitäten der Individuen, die auf seinem Territorium leben, ausschließlich auf sich zu konzentrieren und alle anderen zwar nicht auszuschließen, aber zu relativieren. Wenn wir uns das klar machen, können wir uns leicht vorstellen, dass wir im Grunde genommen die Demokratie neu erfinden müssen. Denn in der gegenwärtigen Situation kennen Individuen und auch ganze Gruppen mehrere, nicht allein auf den Staat bezogene Loyalitäten und Solidaritäten. Diese auf den Staat alleine konzentrierten Solidaritäten machen auch keinen Sinn mehr, weil ja diese Solidarität immer in einem Zusammenhang von Schutz und Gehorsam steht. Doch, wie wir von Hobbes wissen, wenn der Staat nicht mehr schützen kann und wenn er bestimmte Leistungen nicht mehr erbringen kann, dann ist klar, dass sich die Solidaritäten und Loyalitäten gleichsam abwenden und sich anderen Trägern von Leistungen, die für den Einzelnen wichtig sind, zuwenden.

Wenn die Situation so aussieht, dann stellt sich die Frage: Wie können wir Demokratie im Zeitalter der Globalisierung oder im Zeitalter der Zerfaserung von Staatlichkeit, um den Begriff von Michael Zürn aufzunehmen, definieren? Ich will nur zwei Denkwege aufzeigen, vielleicht noch einen dritten. Die von Michael Zürn aufgestellte und von Willfried Maier und Birgit Sauer aufgenommene These vom starken Staat stellt die Frage: Wie kann unter Bedingungen der Globalisierung Demokratie stattfinden, wenn wir unterstellen, dass mit der Zerfaserung des Staates nicht einfach gleichzeitig die möglichen Formen der Selbstbestimmung abgewandert sind auf internationale oder globale Institutionen? Schon im europäischen Maßstab sehen wir, dass das, was im binnenstaatlichen Prozess oder in der binnenstaatlichen Zerfaserung verloren gegangen ist, nicht wie in einer Art Nullsummenspiel auf supranationaler europäischer Ebene angekommen ist – einfach deswegen, weil die Herrschaftsmacht, die der moderne Staat als Staat in seiner klassischen Periode hatte, die Zwangsgewalt war. Diese beruhte auf der Unentrinnbarkeit des Einzelnen. Er war in diesem Territorium des Staates gewissermaßen eine Art Gefangener. Er war interniert. Er war ein Insasse. Er war ein Staats-Insasse.

Diese Situation ist heute nicht mehr gegeben. Wir sind allenfalls Welt-Insassen; aber das ist nicht das Thema. Das Thema ist eine gelockerte Form, eine diffuse Form von Herrschaft, die der Frage der Demokratie eine ganz andere Dimension verleiht. Natürlich gibt es noch Herrschaft. Auch in den heutigen transnationalen Prozessen gibt es Gewinner und Verlierer. Aber die Herrschaft hat einen anderen Charakter. Das zum ersten. Zum zweiten: Diese Herrschaft ist diffus und polyzentrisch organisiert. Sie ist verteilt auf eine Vielzahl von Akteuren, zu denen natürlich auch weiterhin Staaten gehören, aber auch nichtstaatliche Organisationen, so genannte

NGOs, Unternehmen, Kirchen, Verbände. Also eine Vielzahl von Akteuren, die in irgendeiner Form teilhaben an der Gestaltung der Prozesse, die in irgendeiner Form Einfluss nehmen auf das Leben der Individuen im Staat, die aber im Grunde genommen nicht mehr richtig zugreifen können; die gewissermaßen enteignet worden sind – nicht nur durch die Zerfaserung des Staates. Man könnte ja sagen: Das ist etwas Gutes, „den Staat“ haben wir immer bekämpft, Staat war immer repressiv. Doch plötzlich merken wir, dass der Staat eine notwendige Bedingung dafür ist, dass wir so etwas wie demokratische Kultur und demokratische Verhaltensweisen an den Tag legen. Wenn das der Fall ist, dann stellt sich die Frage: Wo können wir für unsere demokratische Enteignung auf der internationalen Ebene eine Entschädigung bekommen? Da sehe ich zwei Wege, die diskutiert werden:

Den einen Weg hat David Held am klarsten aufgezeigt. Seine Idee ist eine „Cosmopolitan Democracy“, eine Welt-Demokratie, die, wenn man sich die von ihm dafür definierten Bedingungen anschaut, letztlich auf so etwas wie einen Welt-Staat hinausläuft. Held sagt, wir müssten so etwas wie einen internationalen Gesetzgeber sowohl auf regionaler als auch auf globaler Ebene schaffen, sogar mit Steuererhebungsrecht. Wir müssen so etwas wie eine effektive, verantwortliche Militärstreitmacht schaffen, die die nationalen Staaten zunehmend als Träger von Militärmacht enteignet, und müssen die Militärgewalt, wenn sie denn notwendig ist, als Ordnungsgewalt – praktisch eine Art Polizeigewalt – auf internationale Organisationen übertragen. Zudem müssen wir graduell alle Zwangsmaßnahmen von der staatlichen Ebene auf regionale und globale Institutionen übertragen.

Das ist eine Einschätzung, die ich persönlich für verfehlt halte oder für eine Utopie. Denn hier wird ein Element von Demokratie, das ich bisher noch nicht erwähnt habe, das aber aus meiner Sicht ganz zentral ist, unterschlagen: Demokratie hängt aufs engste zusammen mit der Idee von kollektiven Identitäten. Wenn ich also „we, the people“ sage, dann umfasst das nicht nur den Zwangsverband, der ursprünglich historisch so gegründet worden ist, sondern auch darüber hinausgehende Formen der Vergemeinschaftung, die sich herausgebildet haben, kulturelle Normen, andere Normen der Zugehörigkeit, der Solidarität, der Loyalität – also alles, was dazu führt, dass Individuen sich mit ihrer Gemeinschaft identifizieren. Identität und Demokratie sind auf dieser globalen Ebene nicht möglich.

Deshalb muss die Zukunft der demokratischen Entwicklung und damit die Demokratiereform, die Michael Zürn am Ende eingefordert hat, gedacht werden im Hinblick auf ein Modell von Deutschland, das ich als ein „Modell der Komplementarität“ bezeichnen möchte. Demokratie werden wir in Zukunft nur entwickeln können, wenn im nach wie vor bestehenden nationalstaatlichen Rahmen entgegengerichtete Strukturen – ein Begriff, den Habermas gerne benutzt – auf nationaler Ebene gegeben sind, die sich mit Strukturen auf der internationalen oder transnationalen Ebene verbinden können. Erst in der Komplementarität einer nationalen Demokratie und ihrer Offenheit in Bezug auf Fragestellungen der internationalen Organisation ergibt sich so etwas wie ein Modell von Demokratie auf transnationaler Ebene, wo wir nie wieder den alten Zustand einer starken nationalen Demokratie haben werden. Wir müssen uns damit abfinden, dass wir als Individuen einerseits dem Zwang und andererseits der strikten und starken Solidarität des Nationalstaates entwachsen sind. Dennoch können die Wurzeln und die Kraft von demokratischen Verhaltensweisen, die in Bezug auf internationale Organisationen die Verantwort-

lichkeit der Akteure internationaler Organisation einfordern, letztlich nur auf dem Humus der nationalen Demokratie gedeihen.

Das heißt, wir müssen in der Tat die nationale Demokratie entwickeln. Sie muss jedoch eine andere Gestalt annehmen. Sie hat nicht mehr den Charakter der klassischen nationalstaatlichen, territorial gebundenen Stärke und Dichte, wie in der Vergangenheit. Ihr wird vielmehr dieses Komplementäre, Offene, Diffuse anhaften, das viel schwieriger zu ertragen ist und wahrscheinlich dazu führen wird, dass subpolitische Identitäten und Identifikationen als Herausforderer dieser sehr anspruchsvollen Form von transnationaler Demokratie auftreten und die Konflikte der Zukunft bestimmen werden.

Diskussion (Auszüge):

Michael Zürn: Da jetzt der Begriff des „starken Staates“ so häufig aufgegriffen worden ist, muss ich an der Stelle etwas zurückrudern. In einem Land, das solche Granden wie Hegel, Schmitt und Erhard als Verkörperungen des Denkens über den starken Staat hervorgebracht hat, sollten wir mit diesem Begriff vorsichtig sein. Ein starker Staat, wie ich ihn meine, ist einer, in dem die Legislative in Verbindung mit einer öffentlichen Auseinandersetzung die Fähigkeit besitzt, sich auch über Partikularinteressen hinwegzusetzen. Dazu gehört natürlich eine administrative Qualität, die dafür sorgt, dass solche Politiken eine gewisse Effektivität hervorrufen. Es muss klar sein, dass ich nicht von einem souveränen „starken Staat“ spreche, sondern von einem Staat, der eingebunden ist in eine Mehrebenenstaatlichkeit. Das ist ein Staat, der, um es ganz plakativ zu formulieren, vergleichbar ist mit einem Land in der Bundesrepublik Deutschland, weil er in einem solchen Modell eine Einbindung in eine zerfaserte Staatlichkeit erfährt.

Die Debatte hat sich auf die Zukunft der Demokratie fokussiert. Dem will ich mich gerne stellen. Ich meine, dass wir Demokratie im Kontext neuer Institutionen denken müssen, als ein freies Prinzip, nach dem alle, die von einer Entscheidung betroffen sind, auch die Möglichkeit haben sollten, an dieser Entscheidung in irgendeiner Form mitzuwirken. Dieses Prinzip bedeutet etwas anderes als die institutionelle Umsetzung formaler Demokratie im Nationalstaat durch Parlamente und Parteien. Aus dieser Perspektive erkennen wir, dass die Demokratie als Ganzes tatsächlich fundamental herausgefordert ist, was sich auch längst empirisch zeigt. Alle Umfragen in der OECD-Welt und darüber hinaus weisen darauf hin, dass das demokratische Prinzip stärker eingefordert wird und weltweit stärker denn je im Denken der Menschen verankert ist. Es gibt sozusagen eine absolute Anerkennung des demokratischen Prinzips. Gleichzeitig erleben wir in allen entwickelten modernen Demokratien eine drastisch wachsende Unzufriedenheit mit den politischen Institutionen. Diese paradoxe Entwicklung wird noch zugespitzt durch die Tatsache, dass innerhalb der politischen Institutionen die undemokratischen, die die Aufgabe haben, expertokratisch bestimmte Entscheidungen zu treffen, wie Bundesbanken, zentrale Gerichte, Supreme Courts, die höchsten Sympathiewerte haben und die stärkste Unterstützung durch die Bevölkerung erfahren, während die demokratischen Parlamente und Parteien heftig in der Kritik stehen.

Dieses demokratische Paradox hat mit dem Problem zu tun, das wir hier diskutieren. Ein Großteil von Entscheidungen wird letztendlich nicht mehr durch diese demokratischen Institutionen getroffen, doch die Spieler dieser demokratischen Institutionen tun so, als ob sie in dem Gehäuse des Nationalstaates getroffen würden. Nachdem der Begriff Globalisierung die politische Debatte der letzten Legislaturperiode mit bestimmt hat, tauchte er während des Wahlkampfs nicht mehr auf. Alle haben so getan, als gäbe es keine Globalisierung und als könnten sie durch nationale Politiken bestimmte Ziele erreichen. Aber wir kommen nicht darum herum, Demokratie tatsächlich auch in größeren Zusammenhängen als denen des Nationalstaates zu denken. Die Frage der kollektiven Identität ist ein fundamentales Problem der soziostrukturellen Voraussetzung von Demokratie. Trotzdem muss es Wege geben, wie diese Elemente des politischen Prozesses jenseits des Nationalstaa-

tes, die von zentraler Bedeutung für die Menschen in den Nationalstaaten sind, auch selbst in gewisser Weise demokratisiert werden.

Ich halte eine allzu starke Orientierung an republikanischen Modellen gerade für diese Demokratie, die letztlich in den Kontexten der Milliarden von Menschen zu agieren hat, solange für problematisch, wie nicht wirklich systematisch die Frage der Verwendung von Massenmedien zur Steuerung von Öffentlichkeit thematisiert wird. Wir müssen klarer danach fragen, welche Rolle Massenmedien eigentlich in solchen demokratischen Prozessen spielen können.

Ich stimme zu, dass wir natürlich alles tun müssen, um zunächst die Demokratie im Gehäuse des demokratischen Nationalstaates zu schützen. Die internationalen Institutionen müssen so demokratieverträglich wie möglich mit Blick auf die Nationalstaaten handeln. Darüber hinaus meine ich, dass es in der jetzigen soziostrukturellen Situation keinen Sinn ergibt, über Welt-Parlamente à la David Held nachzudenken. Aber es sollte beispielsweise darüber nachgedacht werden, ob nicht nationalstaatliche Parlamentarier ihre Exekutive bei internationalen Verhandlungen zu begleiten haben, ob also nicht eine Internationalisierung der Parlamente zu betreiben wäre, statt ein Welt-Parlament zu suchen. Nach solchen Mechanismen muss Ausschau gehalten werden, um dem Tatbestand zu begegnen, dass inzwischen eine relevante Komponente des Politischen außerhalb des Nationalstaates angesiedelt ist. Referenden über Verfassungen sind – etwa mit Blick auf Europa – an und für sich eine sinnvolle Sache; sie wären aber noch um vieles besser, wenn es europaweite Referenden gäbe, wenn man darauf verzichten würde, diese Abstimmungen über europäische Fragen in nationale Kontexte zu implantieren und statt dessen europäische Fragen in einer europaweiten Abstimmung zur Entscheidung bringt, um sich über den Umweg der institutionellen Bereitstellung von Anreizen tatsächlich über europäische Fragen europaweit auseinanderzusetzen – und dadurch auch Elemente einer europäischen Öffentlichkeit zu schaffen.

Danyel Reiche: Ich habe kürzlich meinen Habil-Vortrag genau zu unserem Thema gehalten. Mein Titel war jedoch nicht die „Zerfaserung von Staatlichkeit“, sondern „Zur zentralen Bedeutung des Nationalstaates im Mehrebenensystem“.

Zunächst zur zentralen Bedeutung des Nationalstaates: Es trifft zu, dass bis zu 50 Prozent der Gesetze, die in den nationalen Parlamenten verabschiedet werden, aufgrund von supranationalen Vorgaben zu Stande kommen. Doch es muss dazu gesagt werden, dass das in vielen Fällen, gerade im Hinblick auf die EU, ein Mechanismus der offenen Koordination ist. Es gibt für die nationalen Parlamente oft sehr weitreichende Gestaltungsspielräume. So gibt es im Bereich erneuerbarer Energien Richtlinien bis 2010, einen bestimmten Anteil im Strommarkt und im Kraftstoffmarkt aus erneuerbaren Energien bereitzustellen; die Umsetzung wird aber den nationalen Staaten überlassen. Das ist eine relevante Frage, weil die Umsetzung auch darüber entscheidet, welche Akteure Träger der Entwicklung sind. Sind das Großunternehmen oder sind das eher kleine und mittlere Unternehmen? Das ist der erste Punkt, auf den ich verweisen möchte: Es gibt starke supranationale Einflüsse, aber eine offene Koordination und Umsetzung in nationalen Farben.

Nun zu den Anpassungsanforderungen und Anpassungsmechanismen, die notwendig sein sollen. Ich denke, es ist gerade für eine Diskussion im grünen Zusammenhang wichtig, nach Politikbereichen zu differenzieren. Für jeden Politikbereich

kommt man bei der Analyse der Thematik zu völlig anderen Ergebnissen. Für den Umweltbereich, den ich analysiert habe, sehe ich diese Anpassungsmechanismen und Anforderungen zum Beispiel kaum, und ich halte es auch für gefährlich, davon zu reden. Es gibt zwar die These, dass Umweltregulierung den Standort verteuere und zu Standortflucht von Unternehmen führe, aber dafür gibt es wenig empirische Belege. Das Gegenteil ist eher der Fall. Umweltregulierungen, die in Industriestaaten bestehen, werden vielfach freiwillig von Unternehmen in Nicht-Industriestaaten eingehalten. Es ist also sehr wichtig, gerade in solchen Zusammenhängen die Bedeutung von nationalen Pionier- und Vorreiterpolitiken zu betonen und zu zeigen, dass ein Nationalstaat eine ganze Menge beeinflussen kann. Wir sehen in diversen Bereichen, dass das Tempo der internationalen Umweltpolitik von den Vorreiterstaaten bestimmt wird und dass sich viele Länder daran orientieren.

Im Bereich der erneuerbaren Energien haben wir in Deutschland eine Einspeisevergütung, die inzwischen in 18 von 25 europäischen Ländern Anwendung findet und die von Brasilien als wichtigstem südamerikanischen Markt übernommen wird. Das ist ein Beispiel dafür, dass das Tempo der internationalen Umweltpolitik ganz wesentlich von den Vorreiterstaaten abhängt und dass sich viele daran orientieren.

Das möchte ich betonen, damit kein Eindruck der Machtlosigkeit entsteht und damit deutlich wird, dass doch eine Menge möglich ist. Durch das, was ein Land wie zum Beispiel Deutschland tut, können letztlich internationale Entwicklungen ganz erheblich beeinflusst werden.

Dietrich Herrmann: Ich möchte auf zwei Punkte eingehen, die Michael Zürn am Anfang genannt hat. Unter anderem wurden institutionelle Hemmnisse angesprochen; er hat das Status quo fördernd genannt. Wenn diese institutionellen Hemmnisse so benannt werden, stellt sich die Frage, ob das in der Konsequenz bedeutet, die Abschaffung oder die erhebliche Beschneidung der Macht derselben zu fordern? Ich habe erhebliche Zweifel an der These, dass es institutionelle Hemmnisse sind, wie da wären: Föderalismus, Verhältniswahlrecht, Verfassungsgericht, korporatistische Einheiten. Hier lohnt ein Blick über den Rhein: Frankreich zeigt auch ohne Föderalismus, Verhältniswahlrecht und wirkliches Verfassungsgericht vergleichbare Symptome wie Deutschland.

Ich glaube eher, dass es eine Frage der Einstellungen und der politischen Kultur ist, die gerade in Deutschland dazu beigetragen hat, dass vieles als Stillstand empfunden wird.

Zu der These, es gebe zu viel Konsum und zu wenig Investitionen möchte ich anmerken: Ich lebe jetzt in Sachsen, einem Bundesland, das in gewisser Weise als Musterknabe des Ostens bezeichnet wird und das angeblich die Mittel aus dem Solidarpakt sinngemäß verwendet. Aber wir erleben, dass neue Straßen in Gebieten gebaut werden, von denen wir wissen, dass sie, um es drastisch zu sagen, bald entvölkert sein werden. Wir erleben, dass in meiner jetzigen Heimatstadt Dresden große Brücken über die Elbe gebaut werden, die nicht gebraucht werden und die enorme Folgekosten verursachen. Doch beides zählt als Investition. Gleichzeitig gilt als Konsum zum Beispiel Geld, das in Kindertagesstätten oder in Bildung gesteckt wird. Wenn wir über höhere Investitionen und niedrigeren Konsum reden, müssen wir diese Begriffe in Kategorien der Nachhaltigkeit neu definieren. Es gibt weitere Bereiche, in denen ich eine andere Richtung einschlagen würde: Wir erleben eine

Diskrepanz zwischen dem, was der Staat leisten soll, und dem, was wir bereit sind, dem Staat zur Erfüllung der Leistung an Ressourcen zu geben. Eine Aushandlung über das erforderliche Maß ist notwendig. Gleichzeitig, da würde ich Willfried Maier und Birgit Sauer zustimmen, muss der Staat wieder stärker als Ort des Politischen begriffen werden. Aber auch hier gibt es eine Diskrepanz zwischen den Erwartungen an die Politik und auch an die Politiker als Menschen und dem, was Bürgerinnen und Bürger ihrerseits bereit sind einzubringen.

Als Letztes möchte ich eine Anmerkung zum Beitrag von Ulrich K. Preuß machen. Die Betonung des Nationalstaats würde ich insofern korrigieren wollen, als dass ich glaube, dass der kritische Punkt die Öffentlichkeit ist. Diese Öffentlichkeit ist zwar oftmals mit dem Nationalstaat verbunden, aber ich würde trotzdem betonen, dass es der gemeinsame öffentliche Raum ist, der die Voraussetzung bildet für die Entwicklung von Demokratie.

Joscha Schmierer: Michael Zürn hat bei der Einleitung *den* Staat beschrieben. Das ist in der idealtypischen Betrachtung durchaus sinnvoll, aber real entwickeln sich Staaten in der Auseinandersetzung mit Staaten – insbesondere in Europa. In dieser Auseinandersetzung unter Staaten bilden sich die Identitäten heraus. In der Auseinandersetzung von Staaten werden die Staaten zu Konzentrationsformen der In-sassen von Staaten, wie U. K. Preuß bereits dargelegt hat.

Wenn das aber so ist, dann muss auch den Verschiebungen, die sich im Verhältnis zwischen Bürgern und Staaten ergeben, den Verkehrsformen zwischen den Staaten, entscheidende Bedeutung beigemessen werden. Das passiert über den Hinweis auf das Mehrebenensystem. Dabei wird eine gewaltige Verschiebung innerhalb des Verkehrs unter Staaten vorausgesetzt. Daraus folgt, dass die Identifizierungen mit den einzelnen Staaten schwächer werden. Der Prozess, dass sich die Identifikationen im Gegeneinander ausbilden, nimmt ab. Insofern haben wir es in Europa mit einer Prekarität von Staatlichkeit zu tun, die ich im Wesentlichen als ein Ergebnis von Fortschritt im Verkehr unter Staaten betrachten würde.

Das scheint mir aber völlig entgegengesetzt zu sein zu dem, was in großen Teilen der von Europa früher beherrschten Welt stattfindet. Dort haben sich die Staaten nicht ausgebildet im Reiben aneinander, sondern als Lostrennung von Kolonialreichen, so dass auch die Staatlichkeit eine starke Hülle geblieben ist. Daher haben sie heute auch ganz andere Probleme in Bezug auf die Staatlichkeit, da sich dort der Staat weniger auf ein Mehrebenensystem bezieht und sich darin weiterentwickelt, als dass er tatsächlich fragmentiert wird und zerfällt.

Das sind zwei entgegengesetzte Entwicklungstendenzen. Man muss sich klar machen: Staat und Demokratie haben sich in Europa nicht einfach parallel entwickelt, sondern in sehr unterschiedlicher Weise, in jedem Staat ganz anders. In Frankreich, das als Musterbeispiel für europäische Demokratie gilt, war sie ständig durchbrochen, war sie ständig von Putschen bedroht, ist sie wieder verloren gegangen und musste wiedergewonnen werden. Der einzige Staat, in dem sich Demokratie und Staatlichkeit ungefähr parallel entwickelt haben, sind die USA. Und das gerade deswegen, weil sie sich nicht im europäischen Staatensystem entwickelt haben, sondern davon gelöst haben. Die USA haben überhaupt nicht die Form eines starken Staates im europäischen Sinn angenommen. Ich glaube, dass Demokratie auf dem Mehrebenensystem vor einem großen Problem steht. Wenn Demokratie

auf das Mehrheitsprinzip reduziert wird, kann sie im „Mehrebenensystem“ schlecht funktionieren, weil Staaten in einer Union nicht dauerhaft in die Minderheit gedrängt werden können, ohne sich aufzugeben oder auszuschneiden. Demokratie lässt sich nicht auf das Mehrheitsprinzip reduzieren und sich dann auf allen Ebenen in der gleichen Form verwirklichen. Im Übrigen bleiben in der EU als Staaten- und Bürgerunion die Bürger und die Staaten auf allen Ebenen präsent. Wenn man also vom Mehrebenensystem spricht, darf man es jedenfalls nicht als hierarchische Anordnung verstehen.

Lothar Probst: Ich stimme zu, dass es jenseits von Zerfaserungsprozessen auch Wege zur Schaffung von neuen Formen der Staatlichkeit gibt, wie es im Rahmen der EU ja stattfindet – allerdings um den Preis, dass dort noch viel stärker als beim Verlust der inneren Souveränität im Nationalstaat das Prinzip der politischen Selbstbestimmung der Bürger unter Druck gerät. Das ist ja der Punkt, den Willfried Maier angedeutet hat.

Das Hauptproblem im nationalstaatlichen Rahmen bleibt – das hat Michael Zürn als Ausblick am Schluss seines Vortrages skizziert – die Frage, wie die Veränderung und Anpassung der Strukturen von Staatlichkeit nicht als reiner „Zumutungsdiskurs“ geführt werden kann, das heißt als ein Diskurs, in dem die Bürger permanent Anpassungsleistungen erbringen müssen – im besten Fall durch Anreize und vernünftige Regeln, im schlechtesten Fall aber durch Sanktionen und Strafmaßnahmen, wie man das im sozialen Bereich auf verschiedenen Gebieten sehen kann. Wenn dieser Prozess der Umstrukturierung und Anpassung als Zumutungsdiskurs in der Gesellschaft geführt wird, stößt er notwendigerweise auf politische Friktionen und Legitimationsverluste. Insofern halte ich die Frage, die Willfried Maier aufgeworfen hat, für die eigentlich politische Frage: Wie kann dieser Prozess so gestaltet werden, dass er mit einem gewissen Zugewinn an politischer Selbstbestimmung durch aktive Bürgerschaft verbunden werden kann?

Das ist natürlich im ersten Moment eine sehr idealistische Perspektive. Willfried Maier hat die republikanischen Stadtstaaten bemüht. Es ist aber natürlich sehr schwer vorstellbar, wie das funktionieren soll unter den Bedingungen moderner Massendemokratie.

Nun ist es aber so, dass es durchaus politische Situationen gibt, in denen so etwas möglich ist – meistens allerdings wohl in revolutionären Situationen –, wo sich Formen der bürgerschaftlichen Selbstorganisation Bahn brechen. Damit komme ich auf den Punkt zurück, den U. K. Preuß angesprochen hat, nämlich: „We, the people“. Ich war etwas überrascht, dass er diesen Begriff in erster Linie aus dem Prinzip des territorialen Zwangsverbandes abgeleitet hat. Er hat das nachher etwas korrigiert, indem er ihn auch auf die Ebene der kollektiven Identitäten bezogen hat. Wenn wir den Begriff im jüngeren deutschen historischen Kontext denken, war „Wir sind das Volk“ eben nicht ein Prinzip, das sich aus dem territorialen Zwangsverband hergeleitet hat, im Gegenteil: Es war die Abschaffung eines territorialen Zwangsverbandes. Daher steckt auch ein anderer politischer Gehalt in dieser Formulierung von „we, the people“, nämlich der Wunsch nach politischer Selbstbestimmung.

Nun können solche historischen Ausnahmesituationen natürlich nicht ohne weiteres übertragen werden auf das, was in der Bundesrepublik heute notwendig ist. Doch an der Aufgabe, diesen Anpassungs- und Umstrukturierungsprozess so zu

gestalten, dass er von Bürgern nicht nur akzeptiert werden kann, sondern auch in irgendeiner Weise mit einem Zugewinn an politischer Selbstbestimmung verbunden ist, kommt man nicht vorbei. Da sehe ich bisher die größte Leerstelle und das größte Problem.

Rainer Kuhlen: Ich möchte kurz auf den ersten Beitrag eingehen und dabei dessen Einschätzung des Verhältnisses von nationalstaatlichem und überregionalem Primat etwas modifizieren. In dem Beitrag wurde der Umweltbereich als Beispiel erwähnt und dort eine Position stark zugunsten des nationalen Primats bezogen. Wenn man den Bereich betrachtet, der mich beschäftigt, nämlich die Regelungen des geistigen Eigentums, der zumindest für die Ausgestaltung von politischer und gesellschaftlicher Realität mindestens genauso wichtig ist wie der Umweltbereich, dann lässt sich deutlich erkennen, dass hier im Interesse einer Harmonisierung des Urheberrechts in den EU-Ländern sehr starke Vorgaben und ein Eingreifen der EU festzustellen sind, z.B. durch die EU-Copyright-Richtlinie aus dem Jahr 2001. Deren Umsetzung in nationales Recht wird in der jüngsten Vergangenheit z.B. durch massive Androhungen gegenüber Staaten wie Frankreich oder Spanien, die diese Richtlinien nicht oder sehr verspätet umsetzen, tatsächlich erzwungen. Das hat zur Folge, dass Staaten wie Frankreich und Spanien fast schon überreagieren und stärkere Regulierungen des Urheberrechts durchsetzen als von der EU-Richtlinie vorgesehen ist, wie die Strafverfolgung von Piraterie (Verzicht auf Bagatellklausel), die Einschränkung der Privatkopie oder der Verzicht auf spezielle Ausnahmen (Schranken) im Interesse von Wissenschaft und Bildung.

Diese EU-Vorgaben sind natürlich wiederum stark von Vorgaben internationaler Organisationen und Verträge abhängig, in diesem Fall von denen der UN-Organisation für geistiges Eigentum (WIPO) mit ihren Urheberrechtsverträgen aus dem Jahr 1996 oder, noch stärker an den kommerziellen Verwertungsinteressen orientiert, durch die TRIPs-Vereinbarungen im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) 1995. Ich würde deshalb diese These der 50prozentigen Autonomie der staatlichen Souveränität oder des „starken Staates“ bezweifeln. Sie hängt sehr stark ab von dem Gegenstandsbereich. Sie wird schwächer, je mehr sie technologisch bedingt ist, weil die Steuerung dieser technologischen Entwicklung und vor allem deren Auswirkungen auf den Welthandel kaum nationalstaatlich zu regeln ist und daher einer überstaatlichen Kontrolle und Abstimmung bedarf. Verträge wie die der WIPO und die WTO-Vereinbarungen werden durch die Ratifizierung dann sozusagen Bestandteil des nationalen Rechts und müssen bei der Ausgestaltung des nationalen Urheberrechts und der entsprechenden Rechtssprechung berücksichtigt werden. Eine Konsequenz daraus ist, dass die Teilhabe am politischen Öffentlichkeitsprozess von Seiten der Zivilgesellschaft kaum noch nationalstaatlich zu organisieren ist und so Tendenzen von deliberativer Demokratie kaum auf nationaler Ebene zu realisieren sind. Natürlich bin ich in dieser Einschätzung besonders beeinflusst von der jüngsten Entwicklung des Weltgipfels zur Informationsgesellschaft, wo deutlich geworden ist, dass auch eine nationalstaatliche Beeinflussung, zum Beispiel der Bundesregierung, kaum noch national organisiert werden kann, sondern nur aufgrund der Solidarität und der Vernetzung mit einer europäischen und internationalen Zivilgesellschaft. Folgende Tendenz ist für mich erkennbar: Nationale Regulierungsmaßnahmen hängen sehr vom Ausmaß der in der Regel global wirksam werdenden

technologischen oder medialen Durchdringung des jeweiligen Gegenstandsbereichs ab, so dass bei starker Durchdringung internationale Vorgaben eher zwingend und auch Realität werden.

Sybille Volkholz: Ich habe Schwierigkeiten damit, dass der Prozess, in dem der Nationalstaat mit einem bestimmten Territorialprinzip zugunsten größerer Einheiten erweitert werden soll, mit dem Begriff „Zerfaserung“ definiert wird. Es könnte doch auch neutraler oder positiver als ein offener Übergang beschrieben werden, in dem sich demokratische Legitimation in neuen Territorien herausbildet, weil sie einfach notwendig ist.

Kulturelle Identitäten entwickeln und verändern sich auch historisch. Sie haben sich früher auch auf kleinere Territorien bezogen als auf unseren heutigen Nationalstaat. Warum können sie sich dann nicht auch auf größere Territorien ausdehnen? Was spricht dagegen, wenn sich entsprechende Prozesse durch demokratische Teilhabe formalisieren und auf einen europäischen Rahmen ausdehnen?

Die Zerfaserung oder der Bedeutungsverlust des Staates könnte doch auch damit zusammenhängen, dass Individuen andere Loyalitäten entwickeln, dass sich zum Beispiel in der Bundesrepublik Bürger mit der Entwicklung der Demokratie mehr emanzipieren bzw. sich weniger gefallen lassen. In diesem Zusammenhang würde ich das Einstein-Zitat am Kanzleramt auch sehen: Es gibt heute eine viel größere Legitimationspflicht des Staates, wenn er in das Leben von Bürgern eingreift. Von daher stellt sich auch die Frage der sozialen Bindung anders: nicht allein durch staatliche Regelungen, sondern durch staatliche Ermöglicungen. Wie kann Gesellschaft so beeinflusst werden, dass eine stärkere Bindungswirkung durch die Bürger gelingt?

Peter Siller: Bei grünen Diskussionen über die Rolle und die Transformation von Staatlichkeit fällt mir eine „traumatisierte“ Postlinke auf, die vermutlich als Reaktion auf ureigene biographische Erfahrungen eine starke Staatskepsis entwickelt hat. Wer im früheren Leben bürgerliche Freiheiten und demokratischen Rechtsstaat maßlos unterschätzt hat, scheint dies heute durch Staatsablehnung kompensieren zu wollen. Dies wiederum ist aber eine gravierende Unterschätzung des Zusammenhangs von staatlichen Institutionen und der demokratischen, sozialen und freiheitsorientierten Verfassung einer Gesellschaft. Dies gilt umso mehr mit Blick auf die Auflösung und Zerfaserung von Staatlichkeit unter dem Druck der ökonomischen Globalisierung. Staatlichkeit ist ein entscheidender Ort von Selbstbestimmung, Gerechtigkeit und Demokratie. Es geht also nicht um irgendeinen Staat oder um Staatsdiktatur, sondern um Staatlichkeit als konstitutives Element einer demokratischen Konfiguration. Wo ist eigentlich der Ort für demokratische Entscheidungen? Und wer ist der Garant, dass demokratische Entscheidungen auch umgesetzt werden? Bei aller Bedeutung von „Zivilgesellschaft“ und auch intakter Ökonomie: Ohne Staatlichkeit im Sinne demokratisch verfasster Institutionen kann es keine demokratische und gerechte Interessenaggregation geben. Wir reden oft zu technologisch über „den Staat“ und sehen ihn nicht genug als konstitutives Element von Demokratie. Um dieser Funktion unter veränderten Bedingungen gerecht zu werden, brauchen wir eine konzeptionelle Debatte über die Neugestaltung von Staatlichkeit und staatlichen Institutionen von der Kommune über den Nationalstaat bis

zu Europa und den Vereinten Nationen – und deshalb ist es sinnvoll, die Parole „Institution matters!“ auszugeben.

Wenn man Staat so interpretiert, ist darin der Einsteinsche Gedanke enthalten, dass der Staat für die Bürger da ist und die Bürger nicht für den Staat. Der Staat ist weder ein eigenes Subjekt noch eine eigene normative Entität. Das heißt aber nicht, dass die Individuen den Staat nicht brauchen, um für andere Individuen und auch sich selbst da zu sein. Diese Gerechtigkeitsposition muss man noch nicht einmal zwingend „liberal“ interpretieren. Auch Hobbes hat den Staat als Konstrukt nicht erfunden, weil er meinte, der Staat selbst habe einen Wert, sondern weil es ihm als die notwendige Konsequenz aus einer bestimmten anthropologischen Annahme erschien.

Ich schließe mich der Diagnose an, dass sich die Frage der politischen Partizipation in unserer Gesellschaft stellt. Ich bin aber nicht der Meinung, dass sich die Antwort darauf alleine an ein „republikanisches Bürgertum“ oder gar an eine „bürgerliche Elite“ adressiert. Entscheidend ist der Anspruch, dass „jedermann“ partizipieren können soll: „Jedermann“ muss sich aber auch und gerade auf die von vielen als soziale „Unterklasse“ oder „Unterschicht“ stigmatisierten Bürgerinnen und Bürger beziehen, also Menschen, die den partizipatorischen Zugang nicht haben und denen die selbsternannte „Elite“ extrem paternalistisch begegnet. Ich bestreite, dass sich der Anspruch auf Partizipation für Jedermann mit dem propagierten Elite-Begriff verträgt. Der Anspruch auf reale Partizipations- und Teilhabemöglichkeiten braucht – so meine abschließende These – starke demokratische Institutionen und den Willen, Menschen wieder ins Spiel zu bringen, die aus den unterschiedlichen sozialen Systemen wie Bildung, Arbeit oder Einkommen herausgefallen sind.

Bertram Keller: Ich bin der hoffnungslose Utopist, den U. K. Preuß gebrandmarkt hat. Ich denke die Wirklichkeit von der Idee und nicht die Idee von der Wirklichkeit her. In gewisser Weise war der Repräsentationsbegriff stets mit dem Demokratie-begriff verbunden. Keine moderne Demokratie kann ohne Repräsentation auskommen. Daher hatten wir schon immer Elemente einer repräsentativen Demokratie und nie eine direkte Interessenvertretung. Kollektive Identitäten können sich parallel zum Nationalstaat entwickeln. Wir haben EU-Parlamentarier – wieso werden diese nicht EU-weit auf EU-Listen gewählt? Selbst Weltparlamentarier wären durchaus vorstellbar. Demokratie sollte als expressive Demokratie verstanden werden, die sich mehr über Gründe legitimiert als direkt über Interessenvertretung. Wenn man mit diesen Ideen Ernst macht, kann ein Stück Wirklichkeit verändert werden. Wer aber bei nationalstaatlichem Denken stehen bleibt, der sichert nur gewisse Machtinteressen nationalstaatlicher Politiker. Ein solchermaßen eingeschränkter Demokratiebegriff bringt uns nicht weiter.

Micheale Schreyer: Die These über die Notwendigkeit eines starken Staates provoziert natürlich Diskussion. Ich fand es sehr gut, geradezu kongenial, dass sofort von den Diskutanten ergänzt wurde, dass dazu auch das Thema „Reform der Demokratie“ und „mehr Demokratie“ gehört, und zwar im Sinne einer Stärkung der partizipativen Demokratie. Das ist etwas, was in Deutschland meines Erachtens noch unterentwickelt ist. Partizipative Demokratie nicht nur im Sinne von Bürgerentscheiden, sondern auch bezüglich der Rolle der Zivilgesellschaft. Die Rolle der Zivil-

gesellschaft ist in unserer Verfassung kaum verankert; sie spielt von daher auch keine feste Rolle. Ich denke, in dieser Richtung muss ein stärker werdender Staat auch mit einer Veränderung der Demokratie begleitet werden.

Auch die Frage der Mehrebenenstaatlichkeit ist damit verbunden. Der neue Vertrag über eine Verfassung für Europa sagt ganz klar, dass die Europäische Union nicht nur auf der repräsentativen Demokratie beruht, sondern auch auf der partizipativen Demokratie, und schreibt der Zivilgesellschaft eine wichtige Rolle zu. Meiner Einschätzung nach ist die Zivilgesellschaft auf der europäischen Ebene teilweise schon stärker vorhanden und einflussreicher, als es auf der nationalen Ebene der Fall ist.

Zum letzten Beitrag über die Bedeutung der nationalstaatlichen Ebene möchte ich sagen, dass ich mir derzeit keine politische Entwicklung denken kann, in der die nationalstaatliche Ebene ihre Bedeutung verlieren würde. Das war auch eine der elementaren Thesen im Beitrag von Joschka Fischer in der Humboldt-Universität, dass die Veränderung, die vollzogen werden muss, auf der Konföderation der Nationalstaaten beruht, also auf der Europäischen Union als Union der Völker und der Staaten.

Es ist jedoch notwendig, dass diese Verquickung der europäischen Ebene mit der nationalstaatlichen Ebene nicht nur über die Exekutive erfolgt, sondern zukünftig sehr viel stärker auch über die parlamentarische Ebene. Das ist in Deutschland völlig unterentwickelt. Das nationale Parlament ist in der Tat nicht beteiligt an der Findung der Regierungsentscheidungen auf der europäischen Ebene.

Interessant fand ich an Ihrem Beitrag, Herr Zürn, die Ableitung der Notwendigkeit eines starken Staates aus der Frage des intergenerationellen Verteilungsproblems. Das ist in der herkömmlichen Definition der Staatsausgaben noch zu wenig präsent. Auch im Wahlkampf hat das Thema keine Rolle gespielt, sondern es ging immer um interpersonelle Verteilungsfragen. Leider ist auch das Wahlprogramm der Grünen auf diese Dominanz hereingefallen und hat die Generationenaspekte außer Acht gelassen.

Braucht man einen starken Staat? Im Hinblick auf die Intergenerationengerechtigkeit möchte ich die These aufstellen, dass bei einem demografischen Wandel, wie er in Deutschland und in fast allen Staaten der EU im Gange ist, auch eine Erhöhung der Staatsquote als ein Ausdruck eines starken Staates notwendig sein wird. Nur eine Gesellschaft, die wächst, die quasi unten den breiten jungen Fuß hat, kann sich eine abnehmende Staatsquote leisten, während eine Gesellschaft mit dem Altersaufbau, wie wir ihn jetzt haben, wahrscheinlich eine Erhöhung der Staatsquote erfordert, um die Aufgaben erfüllen zu können.

Eine Anmerkung zur Frage nach dem Verlust der Autorität der politischen Elite: Dies ist kein anonymer gesellschaftlicher Prozess, sondern er kommt auch ganz konkret durch Entscheidungen der politischen Elite zustande. Wenn einer der obersten Repräsentanten eines wichtigen Staates sich kurz nach seinem Ausscheiden aus dem Amt entscheidet, eine Aufgabe zu übernehmen, die den Verdacht erweckt, dass sich der Staat über andere Partikularinteressen vielleicht nicht nur wegen des Gemeinwohls, sondern auch aus persönlichen Interessen hinweggesetzt hat, dann hat das einen so nachhaltigen Verlust von Autorität der politischen Eliten zur Folge, dass wir uns schwer tun werden, dagegen anzukämpfen.

Angelo Bolaffi: Ich möchte einen methodologischen Zweifel in die Diskussion werfen. Von welchem Staat reden wir hier? Vom europäischen Staat oder von Staat überhaupt? Diese Zerfaserung gilt nur für die europäischen Staaten. Die Globalisierung betrifft alle Staaten der Welt. Aber die kontinentalen Staaten reagieren ganz anders. Sie denken nicht daran, die Autorität, die Souveränität abzugeben. Wir müssen also relativieren: Was wir heute analysieren und diskutieren, ist das, was sich in den ruhigen Binnengewässern der europäischen Politik abspielt, aber nicht unbedingt das, was auf der Welt passiert.

Die Nationalstaaten, die ein kontinentales Ausmaß haben, bestimmen die Politik selbst. Wenn ich den vier Komponenten nachgehe, die genannt wurden, und mir Staaten wie Russland, China, Amerika, Brasilien, Indonesien, Pakistan, Indien ansehe: Die haben das Monopol in der Hand. Das heißt, was wir heute diskutieren, ist der Weg, den Europa vielleicht gehen kann, um aus der Krise des europäischen Nationalstaates herauszukommen.

Erstens: Wenn wir von einer „post-westfälischen Lage“ reden, gilt das nur für Europa.

Zweitens: Ich finde es sehr gut, ich finde es fantastisch – ich bin inzwischen ziemlich alt –, wenn man über Demokratie normativ diskutiert. Aber ich habe hier kein einziges Wort darüber gehört, worum es in der Welt heute eigentlich geht. Am Anfang gab es Hobbes und Locke. Der Weg zum Verfassungsstaat war ein sehr langer Weg. Heute scheinen sich zwei verschiedene Möglichkeiten abzuzeichnen: Entweder gilt es, wie Ulrich Preuß gesagt hat, die Demokratie neu zu erfinden oder den planetarischen Ausnahmezustand zu bekämpfen. Wir können nicht über Demokratie reden, wenn in Italien, in Deutschland, in Frankreich elementare Freiheiten abgewickelt werden. Wenn wir sagen, dass die Globalisierung die Herausforderung an den Nationalstaat darstellt, dann ist eine Komponente der Globalisierung sicher auch der globale Terrorismus. Insofern müssen wir, wenn wir über Demokratie reden, den neuen Akteur, das neue Subjekt in Frage stellen und überlegen: Was ist unsere europäische Antwort?

Noch ein Wort zum starken Staat: Ich finde das ein provozierendes, aber auch zutreffendes Wort. Die politische Elite in Europa ist unfähig, bestimmte Entscheidungen zu treffen, weil sie die Mittel nicht mehr in der Hand hat. Sie hat die Mittel abgegeben, mit denen sie vorher Politik bestimmt hat. Wie kann ein Regierungschef die Politik bestimmen, wenn er keine Kontrolle mehr über sein Budget hat? Und wenn, wie Ulrich Preuß erwähnte, die Demokratie mit Nationalstaat zu tun hat: Wie können wir diese neue Form von Demokratie entstehen lassen, wenn die Nationalstaaten dahindämmern? Ich sehe eine große Gefahr, dass sich in dieser Zwischenphase antidemokratische und populistische Potenziale entwickeln.

Thomas Christaller: Ich leite in der Fraunhofer-Gesellschaft ein Institut für autonome intelligente Systeme. Wir beschäftigen uns mit künstlicher Intelligenz, Informatik und Robotik. Ich möchte ein Angebot für eine Sichtweise auf unser Thema jenseits der geisteswissenschaftlichen Traditionen machen und zwei Informations-Robotik-Systeme beschreiben, um zu erklären, wie dort geregelt und gesteuert wird und wie der Informationsfluss funktioniert. Das eine Modell besteht darin, dass das System selbst sehr wenige Außenbeziehungen hat, also in sich geschlossen ist und alles in sich selbst regelt. Das führt dazu, dass innerhalb dieses Systems alles nach

einer logikorientierten Handlungsbeschreibung organisiert wird. In einem solchen System entsteht eine Architektur aus Modulen, die selbst wieder in ihren Außenbeziehungen sehr dünn sind. Die Dichte der Beziehungen innerhalb des Moduls ist hoch. Also jedes Modul ist relativ selbständig, reiht sich aber in eine zwangsläufige Hierarchie von Handlungslogik ein. Das geht solange gut, wie dieses System in sich geschlossen ist. Ein Textverarbeitungssystem ist ein schönes Beispiel dafür, da es in sich relativ geschlossen ist.

Wenn aber so ein technisches System geöffnet wird und in eine Umwelt hineingesetzt wird, für die der Konstrukteur des technischen Systems nicht alles vorhersehen kann, und demgemäß das System auch nicht mit allen handlungslogischen Anweisungen versehen kann, um darauf einzugehen, dann scheitert diese logikorientierte Architektur.

Ein zweites Modell fährt in dieser Hinsicht besser, weil es eine Form von Architektur hat, die sich nach einer zeitlichen Dynamik richtet, also nach einer Handlungsorganisation, in der die Zeit eine Rolle spielt. Es gibt auch in diesem System eine Hierarchie; aber es ist so, dass die unteren Ebenen nur noch Einfluss nehmen auf sehr kurzfristige Handlungen – zeitlich kurzfristige Handlungen, nicht unbedingt logisch kurzfristige Handlungen –, und die höheren Ebenen organisieren nur langfristige, also über einen längeren Zeitraum hinweg geplante Handlungen. Der Zusammenhang zwischen diesen verschiedenen Ebenen wird so organisiert, dass die oberste Ebene nicht das Kommando ausgibt, was unten gemacht wird, sondern sie versucht nur, einen Trend auszulösen. Sie übt eine Art Moderation aus, sie schafft Ermöglichkeiten, so dass auf den Ebenen, in denen kurzfristig Entscheidungen getroffen werden müssen, immer die Umwelt mit berücksichtigt werden kann.

Das klingt ziemlich abstrakt. Konkreter wird es, wenn man einen Roboter baut, der durch einen Abwasserkanal fahren soll, von dem man nicht weiß, was genau sich darin befindet. Dem Roboter muss es möglich sein, sein Verhalten anzupassen je nachdem, ob er z.B. auf eine Pampers oder auf einen alten Fahrradreifen trifft. Von der Logik her, von der langfristigen Aufgabe her muss der Roboter natürlich den Kanal inspizieren; aber er muss auch selbst lokal kurzfristig entscheiden: Das kann nicht stringent von oben vorgegeben werden.

Dieses zweite Denken ist unglaublich schwierig zu realisieren; es geht um eine Modellauffassung, in der Zeit und nicht Logik die strukturierende Dimension ist. Das gleiche Problem scheint mir hier in einem ganz anderen Kontext aufzutauchen. Der Gerechtigkeitsausgleich zwischen Sozialgruppen ist zum Beispiel eine Logik-Statik-orientierte Betrachtung, während der intergenerationelle Austausch eine zeitliche Dynamik hat, die normalerweise unsere zeitlichen Vorstellungen übersteigt, weil er Zeitabschnitte von 30, 40, 50, 60 Jahren betrifft. Dazu ist, behaupte ich mal, keiner von uns wirklich in der Lage, das sinnvoll zu planen oder logisch zu durchdringen, was passiert.

Wenn man sich aber in einer zeitlich dynamischen Umgebung bewegt, dann geht es darum, Handlungsalternativen zu ermöglichen, und nicht darum, Handlungen festzulegen. In dem Moment, wo man Handlungen festlegt, bindet man sich zu stark. Und wenn die zeitliche Dynamik andere Randbedingungen schafft, dann scheitert man, weil die Strukturen zu fest sind und sie nicht aufgelöst werden können. In einer Architektur, in der zeitliche Dynamik herrscht, kann ein Ausgleich geschaffen werden zwischen einem zeitlich und räumlich lokalen, opportunisti-

schen Handeln, also einem Reagieren auf die Situation, wie sie ist, und einem strategischen Verhalten: Und das wird sich, wenn es gut ist, im Laufe der Zeit durchsetzen. Wenn der Kanalroboter so gebaut wird, dass er wirklich den Kanal inspizieren kann, dann wird er den Kanal auch inspizieren.

Willfried Maier: Wenn jetzt die ganze Zeit diskutiert worden ist, dass die demokratischen Probleme sich auf einer Mehrebenensituation stellen, die mal als „zerfaserter“, mal als „verschränkt“ beschrieben werden, dann stellt sich unter dem Demokratiegesichtspunkt die Frage: Welches Element ist am ehesten in der Lage, Verknüpfungen herzustellen? Im Allgemeinen lautet unsere Antwort: Die Öffentlichkeit. Ich glaube jedoch, dass das entscheidende Element, das die Verbindung herstellen kann, die politische Elite ist, die sich in dieser Öffentlichkeit bewegt. Jemand muss die Kommunikationsprozesse real austragen und versuchen, diese Kommunikationsprozesse miteinander zu verschränken. Diese politische Elite hat natürlich gleichzeitig die Verpflichtung, sich innerhalb der jeweiligen Bevölkerung, also ihrer Region, ihrer Territorien oder ihrer Städte, Gemeinden oder Wahlkreise, zurückzubinden. Weil das so ist, halte ich es für eine eigenständige Aufgabe, an so einem Selbstverständnis und so einer Verschränkung der politischen Eliten zu arbeiten.

Ich habe es in den letzten Jahren für eine Katastrophe gehalten, dass es die politischen Eliten in der Republik aufgegeben haben, überhaupt eine politische Rolle ihrer selbst zu definieren. Sie haben ihre eigene Funktion ausschließlich ökonomisch beschrieben und sich dargestellt als Leiter der Deutschland-AG. Schmidt scheidet aus dem Amt als Bundeskanzler aus und sagt, jetzt könne er endlich Geld verdienen. Schröder scheidet aus dem Amt, in dem er eben noch die Pipeline durch die Ostsee beschließt, und wird jetzt Chef der Gesellschaft, die diese Pipeline ausbeutet. Das ist schlimmer als das, was Kohl sich geleistet hat. Solche Verhaltensweisen halte ich für unseriös.

Um an die Argumentation von Thomas Christaller anzuknüpfen: Das sind ja schwierige Übertragungsleistungen. Diese relativ starr institutionenbezogene, prozessorientierte Lenkung kann man sich in Bezug auf politische Prozesse nur vorstellen, wenn man eine Ahnung hat von dem Hauptakteur, der vage umschrieben wird. Das ist offenkundig nicht einfach das Volk oder die Völker, sondern das sind diejenigen, die von sich aus aktiv am politischen Leben teilnehmen. Dass heute die Unterklassen davon weitgehend ausgeschlossen sind, ist richtig. Aber in der Zeit der klassischen Arbeiterbewegung wurden gerade aus diesen Unterschichten Funktionäre geboren, die diese Rolle durchaus mit einem eigenen Elitenbewusstsein wahrgenommen haben – einem funktionalen Elitenbewusstsein in Bezug auf das, was sie getan haben. Daran zu arbeiten, finde ich wichtig. Darum ist das Republikanismus-Argument, das ich hier einbringe, nicht nur eines für Stadtstaaten oder für die antike Polis – wenn auch wohl mit einer Anleihe bei Aristoteles, nach dem Republiken nicht ohne Aristokratie möglich sind – hier in einem übertragenen Sinne.

Noch einmal zum Einstein-Zitat: Ich stimme zu, dass es einen Verweis enthält auf Artikel 1 Grundgesetz: „Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu schützen, ist Aufgabe jeder staatlichen Gewalt.“ Aber es hat sich nach 1945 eine sehr defensive Demokratie entwickelt, die versucht hat, sich in Bezug auf die individuell verstandene Würde des Menschen zu definieren. Wir sind in einer Situation, wo wir damit allein nicht mehr weiterkommen, sondern eine neue Schätzung der Republik

brauchen. Heute sind ja auch die ganzen Mittelklassen, die traditionell immer als Träger der Nationalstaaten gesehen wurden, hochgradig entpolitisiert. Es ist eben nicht nur die Unterschicht entpolitisiert. Die Rolle und die Bedeutung des öffentlichen Lebens muss insgesamt betont und eingefordert werden. Das ist für mich der Sinn des Anknüpfens an republikanische Tugenddebatten, dass dieses Selbstbewusstsein ausgedrückt und gelebt wird. Es wird nicht gelingen, die Leute für uneindeutig vorgetragene Interessenvertretungen zu begeistern, wenn nicht ein gemeinwohlbezogener Diskurs auf den verschiedensten Ebenen des öffentlichen Lebens stärker wird als bisher.

Birgit Sauer: Ich greife noch einmal den Allgemeinwohlbezug auf. Ich hatte in der Diskussion häufiger den Eindruck, dass etwas schief ist am hier diskutierten Staatsbild. Es wird davon ausgegangen, dass der Staat etwas Neutrales ist, dass er keine Partikularinteressen kennt bzw. durchsetzt, sondern ein irgendwie geartetes Allgemeinwohl. Von dieser Vorstellung müssen wir uns verabschieden. Der Staat ist nichts anderes als ein ausgehandelter Kompromiss. Und er ist in dem Sinne ein Machtverhältnis, denn starke, hegemoniale Interessen und Akteure setzten sich in diesem Kompromiss durch. Bei der Herausbildung von Wohlfahrtsstaaten seit dem 19. Jahrhundert konnten sich die erwerbsbezogenen Interessen von männlichen Arbeitnehmern und Arbeitgebern auf Kosten von Frauen durchsetzen. Das Wohl von Frauen als Reproduktionsarbeiterinnen blieb im Allgemeinwohl unterbelichtet. Nur wenn wir das so radikal sehen, können wir Fragen des Zusammenspiels von Staat und Demokratie aufgreifen und sinnvoll beantworten. Was heißt das im Hinblick auf konkrete wohlfahrtsstaatliche Regulierungen? Das Innovationshemmnis in Bezug auf Arbeitsmarktpolitik besteht darin, dass immer noch der männliche Familienernährer geschützt wird. Das ist ein Segment, an das niemand wirklich rangeht. Das ist für mich ein klassisches Partikularinteresse, bei dem 50 Prozent der Bevölkerung, nämlich Frauen, erst mal ausgeschlossen sind. Und dieses Muster hält sich hartnäckig. Um einen Gegendiskurs zu starten, muss analysiert und artikuliert werden, dass staatliche Institutionen Partikularinteressen in diesem Sinne durchsetzen.

Ähnliches gilt für die Frage der „Identifikation“ mit Staat und Demokratie, also die Debatte um Politikverdrossenheit: Was wir nicht nur in der Bundesrepublik oder in Frankreich sehen, ist eine starke Politisierung von Ethnizität. Ich will das nicht unbedingt als Strategie bezeichnen, aber das ist etwas, was Nationalstaaten zunehmend praktizieren und was in Österreich auch Parteien ganz systematisch betreiben. Ein Teil dieser Politisierung sind auch Identitätsprozesse in ethnischen Communities selbst. Doch dies wiederum ist Ausdruck von herrschaftlichen Verhältnissen in (National-)Staaten – nämlich der Ausschluss von Migranten aus „Citizenship“. Muslimische Frauen beispielsweise, beliebte „Objekte“ aktueller Politik, können demokratisch nichts sagen, weil sie völlig entmachtet werden. Ich denke, so kann Demokratie nicht funktionieren.

Noch eine kurze Bemerkung zur EU-Zivilgesellschaft. Ich bin da skeptisch. Die European Women's Lobby, die durch die Kommission gefördert wird, entspricht nicht meiner Vorstellung einer offenen Zivilgesellschaft, denn dieser Einbindungsprozess auf EU-Ebene, der Prozess der NGOisierung, schließt viele nationale Frauengruppen aus und delegitimiert sie. Die Übertragung von nationalen oder

lokalen Ebenen hin zur EU-Ebene funktioniert nicht so einfach. Es werden mehr vermittelnde Institutionen gebraucht, um diese internationalen NGOs an nationale Organisationen rückzukoppeln.

Ulrich K. Preuß: Eine kurze Anmerkung zu dem, was Sie gerade gesagt haben, Frau Sauer. Ich stimme dem zu: Natürlich ist der Staat keine abstrakte ideale Entität, sondern ein Machtverhältnis. Aber wir müssen doch sehr genau unterscheiden, dass sich die Bedingungen, unter denen diese Machtbeziehungen sich konstituieren und reproduzieren, verändern und dass deshalb das gilt, was am Anfang zitiert worden ist: „Institution matters“. Und die Art und Weise, wie Demokratie organisiert ist, ist ja eine Form, um naturwüchsige Machtbeziehungen beispielsweise zu neutralisieren oder abzumildern. Insofern sprechen wir nicht über Dinge, die irrelevant sind für das Thema der Macht. Es bezieht sich immer auf Machtprozesse.

Ein Punkt scheint mir sehr wichtig zu sein, den Michael Zürn erwähnt hat und den Michael Schreyer aufgenommen hat, dass das Thema der intergenerationellen Konflikte als Konflikte der Zukunft in der Diskussion etwas unterrepräsentiert war. Ich möchte das auf das Thema Demokratie insofern beziehen, als es mit Ernst-Wolfgang Böckenförde eine prominente Stimme in der deutschen Demokratiediskussion gibt, die ziemlich einflussreich ist im Bereich des Staatsrechts. Er sagt, dass Demokratie immer nur eine Form der Selbstorganisation der gegenwärtig Lebenden ist. Er hat also ausdrücklich erklärt, dass die Berücksichtigung von zukünftigen Generationen in heutigen Konflikten etwas Nichtdemokratisches ist. Er sagt nicht antidemokratisch, er sagt auch nicht, dass man das nicht tun soll. Er sagt nur, dass es nicht genuin mit Demokratie zu tun hat. Das ist ein Thema, das noch mal vertieft werden sollte.

Aus den vielen genannten Punkten möchte ich hier nur auf zwei noch eingehen: Joscha Schmierers Einwand fand ich interessant, dass die Beziehung von Demokratie und Staatlichkeit im Grunde in dem Staat nicht zutrifft, in dem die Demokratie am ungebrochensten seit 200 Jahren besteht, nämlich in den USA. Da stellt sich die Frage, wie man Demokratie definiert. Wenn ich Demokratie als einen Prozess der kollektiven Selbstbestimmung und Selbstorganisation verstehe, dann könnte man ja Amerika eher als ein Land der Freiheit und der Organisation von individueller Freiheit und der Vereinbarkeit unterschiedlicher Lebensentwürfe verstehen, aber nicht als das, was wir in Europa unter Demokratie verstehen. Ich will damit nicht sagen, dass Amerika nicht demokratisch ist. Aber das, was die Demokratie im Amerika so haltbar gemacht hat – das gleiche gilt in gewisser Weise auch für Großbritannien –, liegt darin, dass das Element der Organisation von gesellschaftlicher Freiheit gleichsam der Pflege von Institutionen, die gewissermaßen vopolitisch sind, Teil der politischen Kultur darstellt und deshalb bei meinem Demokratie-begriff nicht an erster Stelle steht.

Einen wichtigen Punkt haben Sybille Volkholz und Herr Keller deutlich gemacht, als sie sagten: Wieso kann es nicht möglich sein, dass sich diese Idee der kollektiven Identität, die sich historisch gesehen auf dem eng begrenzten Territorium eines Staates, also eines geschlossenen Systems, herausgebildet hat, auch in offenen Territorien entwickelt? Natürlich kann man darüber nachdenken, und das ist auch eine Hoffnung, die viele von uns haben, dass Europa einmal so etwas wie eine kollektive Identität gewinnt. Aber es wird immer eine andere sein als die Identität, die wir auf

einem nationalstaatlichen Territorium gehabt haben; einfach deswegen, weil es ja nicht nur eine Frage der physischen Ausdehnung des Territoriums ist, sondern weil auch das Medium der Macht als ein gesellschaftliche Prozesse regulierendes Medium, also das, was den Staat ausmacht wie Souveränität, Zwangsgewalt, selber verwässert und schwächer wird. Die Idee, dass sich das gleiche Maß an Einflussmöglichkeit und Steuerung, das im geschlossenen Staat gegeben war, auch in Formen offener supranationaler oder sogar internationaler oder transnationaler Entitäten entwickeln kann, halte ich aus systematischen und theoretischen Gründen für nicht begründet.

Ich stimme Angelo Bolaffi zu, dass es einen Zusammenhang zwischen der Schwächung des Staates und der Schwächung der Demokratie gibt. Ob die „Zerfaserung“ aber wirklich nur Europa betrifft? Da habe ich meine Zweifel. Jedenfalls bedeutet die Schwächung des Staates auch die Schwächung seiner Integrationsfähigkeit für Fremdes, weil Fremdes ja nicht durch Toleranz integriert wurde, sondern durch die Zwangsgewalt des Staates, durch die Schule, durch das Militär, durch die Institutionen, durch die gesellschaftlicher Zwang auferlegt wird. Wenn der Staat den nicht mehr ausübt, dann hat er auch die erforderliche Integrationsfähigkeit nicht mehr. Diese mangelnde Fähigkeit zu integrieren macht das Problem des modernen, unseres heutigen offenen Staates aus. Gleichzeitig löst das in der Gegenbewegung Tendenzen aus – Angelo Bolaffi nennt sie antidemokratische, populistische Bewegungen –, die eine vorpolitische oder antipolitische Identität suchen, und damit zur Herausforderung einer zivilisierten Form von Politik werden in Bezug auf unsere Ideale, unsere Ziele. Das ist natürlich keine gute Botschaft, weil es besagt, dass der Staat nur wegen seiner Souveränität demokratisch sein kann. Aber das ist meine feste Überzeugung.

Michael Zürn: Zu drei Punkten unter den vielen interessanten Aspekten, die angesprochen worden sind, will ich abschließend etwas sagen: Zunächst zum Verhältnis von konkretem Staat und abstrakter Staatlichkeit: Warum ist es überhaupt notwendig, über eine solche abstrakte Staatlichkeit zu sprechen? Reicht es nicht, in Kategorien eines Mehrebenensystems zu sprechen? Joscha Schmierer fragte auch, ob es nicht der Staat ist, der sich in Auseinandersetzung mit dem Staat oder in Ablösung von seinem Kolonialherrn definiert? – Nein, das glaube ich in dieser einfachen Form nicht. Die reale Entwicklung jeglicher Staatlichkeit, ganz gleich, ob in Europa oder in den ehemaligen kolonialen Ländern, hat zwar stattgefunden in Auseinandersetzung mit anderen Staaten, aber auch in Auseinandersetzung mit einem Staatsbild, mit einem Staatsmodell, mit einer Vorstellung dessen, was ein Staat ist und wie er auszusehen hat. Diese Vorstellung von dem Staat, wie er auszusehen hat, das Leitbild der Staatsentwicklung, ist das, was durch diesen Begriff der Staatlichkeit gefasst werden soll. Die Argumentation ist, dass dieses Modell als Idealtyp nicht tragfähig ist, nicht mehr praktikabel in einer globalisierten Welt und dass daher bei der Entwicklung der Staatlichkeit umgedacht werden muss. Dadurch aber, dass diesem Modell viele nachstreben, hat es durchaus eine reale Bedeutung.

Für diesen Prozess würde ich den Begriff der „Zerfaserung von Staatlichkeit“ gegenüber einem Begriff einer Mehrebenen-Staatlichkeit vorziehen. Was wir sehen, ist ein emergenter Prozess, er folgt nicht einer Architektur. Mehrebenen-Staatlichkeit hört sich nach architektonischer Planung an. Die haben wir aber nicht. Das ist

wohl auch der Grund, der die Übertragung des Beispiels der künstlichen Intelligenz sehr schwierig macht, denn dort haben wir es eher mit einer Architektur zu tun – und in unserem Falle mit dem Problem der Emergenz.

Die Anerkennung von Gerichten als Recht setzenden oder Recht sprechenden Instanzen ist in anderen Ländern möglicherweise weniger ausgeprägt, als es in Europa der Fall ist. Die spannenden Vergleichsstaaten sind in der Tat die genannten: China, Russland und die USA. Aber nichtsdestoweniger würde ich sagen, dass der Prozess als solcher auch in diesen Ländern stattfindet. An vielen Details der Politik der Bush-Administration wird ja ein Abwehrverhalten gegen die Wahrnehmung deutlich, dass das, was ich als zerfaserte Staatlichkeit beschreibe, tatsächlich stattfindet: So zum Beispiel das Bestreben, gegen den Internationalen Strafgerichtshof mit allen Mitteln vorzugehen. Der Versuch, ohne Autorisierung der Vereinten Nationen zu intervenieren, aber gleichzeitig die transnationale Öffentlichkeit zu gewinnen, zeigt die Spannungsverhältnisse, denen auch die USA ausgesetzt sind, nur weniger stark als andere.

Zweiter Punkt: Wie viel politische Gestaltungsmacht geht eigentlich „nach oben“ weg? Rainer Kuhlen meinte, es sind mehr als 50 Prozent und aus dem Umweltbereich kam, es seien weniger als 50 Prozent. Tatsächlich variieren nationale Einflussmöglichkeiten und Machtabgabe je nach Politikfeld.

Es gibt im Prinzip drei Punkte: Marktzwang, internationale Regulation und reales Lernen. Zwei davon sind eine Form von Zwang, der von außen entsteht. Nur das intrinsische Lernen wäre die Fusion ohne diese beiden Mechanismen. Selbst das Vorreitermodell beschreibt also häufig reale Prozesse eines „Von-außen-Aufherrschens“.

Als dritten Punkt möchte ich nochmals das Stichwort Demokratie aufgreifen und deutlich machen, was ich mit dem Verweis auf die Rolle der Massenmedien meinte. Wenn wir von transnationaler Demokratie oder von transnationalen Legitimationsprozessen reden, reden wir zunächst einmal von Massenmedien. Damit meine ich nicht Sabine Christiansen, die *Frankfurter Allgemeine*, die *Zeit* und ARD-Nachrichten, sondern ich meine Medienanstalten wie CNN und ihre enorme Symbolkraft von Bildern. Die sind viel, viel weiter weg von deliberativen Prozessen als selbst Sabine Christiansen. Unser Problem ist, auch wenn ich historisch-philosophisch denke, dass Identitäten zwar nicht ethnisch vorgegeben sind, sie sind nicht notwendigerweise an die nationale Gesellschaft gebunden. Derartige Veränderungsprozesse sind aber derartig langfristig, dass dies uns nicht davon befreit, uns auch über alternative Formen von Demokratie – ohne das Vorhandensein einer solchen Identität – Gedanken machen zu müssen.

Warum ist es in unserem Land so schwer, einen Wandel herbeizuführen? Ich habe drei Gründe genannt. Institutionelle Hindernisse, politische Kultur und politische Eliten. Es sind verschiedene Argumente genannt worden, warum das eine oder das andere wichtiger ist. Meiner Ansicht nach macht ein Aufrechnen dieser drei Aspekte in unserer Situation in diesem Land wenig Sinn, weil sich die drei Faktoren gegenseitig bedingen: Die politische Kultur, die dazu passenden Institutionen und die entsprechende politische Klasse.

Anhang

Der Beitrag von Erhard Eppler, den wir den *Blättern für deutsche und internationale Politik*, Juni 2005, entnommen haben, basiert auf dem gleichnamigen Buch des Autors, das im Suhrkamp Verlag erschienen ist. Wir danken den *Blättern* (www.blaetter.de) für die freundliche Abdruckgenehmigung.

Auslaufmodell Staat? Politik im Schraubstock der Globalisierung

Von Erhard Eppler

Europäer tun sich schwer mit dem Gedanken, der Staat, der im 20. Jahrhundert an mehr als einer Stelle Allmacht erstrebt und missbraucht hat, könne so abmagern, dass er seine einfachsten Pflichten nicht mehr zu erfüllen vermag. Und sie tun sich noch schwerer mit der Erfahrung, dass Politiker, Regierungen, die über die Machtmittel des Staates verfügen, daran kaum etwas ändern können. Regierungen verbinden wir mit Macht. Sie „haben“ die Macht. Politische Moral bewertet vor allem ihren Umgang mit Macht. Man muss sich wohl selbst im politischen Geschäft abgemüht haben, um die Ohnmacht des Politikers so ernst zu nehmen, wie sie ist, zumindest geworden ist. Wie gehen Regierungen mit ihrer Ohnmacht um?

Dabei sind nicht so sehr die unzähligen Rücksichten gemeint, die demokratische Regierungen immer zu nehmen haben: auf die Parteibasis, auf Wähler mit ganz unterschiedlichen Interessen, auf Verbände, Gewerkschaften, Kirchen, auf die Rechnungshöfe, die parlamentarische Kontrolle durch den Haushaltsausschuss, die Fachausschüsse, nicht zuletzt auf die Opposition und vor allem auf die Medien, die seriösen und die weniger seriösen, die elektronischen und die gedruckten.

Das alles erhöht die Risiken, vor allem das Risiko des Scheiterns oder doch des Misserfolgs. Schlimmer aber ist, wenn der Handlungsraum immer weiter schwindet, wenn vieles, was eine Regierung oder ein Minister für richtig, nötig und hilfreich ansieht, nicht mehr möglich ist, wenn darüber hinaus Entscheidungen verlangt werden, die man eigentlich nie treffen wollte. Es hat immer Situationen gegeben, in denen nur zwischen mehreren Übeln zu entscheiden war. Aber die Globalisierung, so wie sie sich heute darstellt, schafft Zwänge von einer neuen Qualität.

Dabei geht es nicht um die Globalisierung der Warenmärkte. Dass die Exportindustrie sich weltweiter Konkurrenz stellen muss, ist nicht ganz neu. Daran haben sich die europäischen Exporteure gewöhnt. Schließlich hat die Öffnung der Märkte nicht nur die Zahl der Konkurrenten erhöht, sondern auch die der erreichbaren Abnehmer, seien sie Konsumenten oder Investoren. Die Exportwirtschaft hat ihren technischen Vorsprung genutzt, um die niedrigeren Löhne anderswo auszugleichen. Dies wird zwar immer schwieriger, daher steht nirgendwo geschrieben, dass die Deutschen Export-Weltmeister bleiben müssen. Aber dieser Wettbewerbsdruck wird mehr an die Gewerkschaften als an die Regierungen weitergegeben.

In Deutschland haben sie ihn im Jahr 2004 mit einer Härte zu spüren bekommen, die in der Geschichte der Bundesrepublik ohne Beispiel ist. Was die Betriebsräte von Opel, Siemens oder Volkswagen an Einschnitten und Einbußen für ihre Kollegen hinnehmen mussten, um die Arbeitsplätze im Land zu halten, geht im Umfang deutlich über die Kürzung von Sozialleistungen hinaus, gegen die sie kurz zuvor lautstark protestiert hatten. Plötzlich mussten die Gewerkschaftsführer ihren Kollegen erklären, warum sie genauso hilflos und erpressbar waren wie die Regierung. Allerdings konnten die Gewerkschaften auf unverhüllte Drohungen verweisen, was Regierungen aus zwei Gründen meist nicht können: Einmal, weil niemand öffentlich erklärt, wenn die Körperschaftssteuer nicht halbiert wird, verlagern wir

nach Tschechien, zum andern, weil Regierungen immer Hemmungen haben, ihre Machtlosigkeit einzugestehen. Sie sagen dann lieber, ihre Politik sei ohne Alternative. Warum sie ohne Alternative ist, bleibt meist im Dunkeln.

Standortkonkurrenz um Investitionen

Was die Handlungsfähigkeit der Regierungen einschränkt, sie zu einer Politik zwingt, die kein Parteiprogramm einer großen Partei vorsieht, ist die globale Mobilität des Kapitals. Sie zwingt die Staaten, gleich wer sie regiert, in eine Standortkonkurrenz um Investitionen. Die Drohung, nicht mehr in einem Land zu investieren, wirkt auf jede Regierung wie eine Ankündigung des eigenen Endes. Weniger oder gar keine Investitionen bedeuten sprunghaft steigende Arbeitslosenzahlen, und die kündigung Wahlschlappen an.

Nicht die Globalisierung hat Arbeitsplätze rar gemacht. Das hat die industrielle Revolution, die rapide technische Innovation getan. Noch vor 200 Jahren arbeiteten die meisten Europäer in der Landwirtschaft. Heute ist es nur noch ein geringer Bruchteil, und der erzeugt mehr als die fleißigen Urgroßeltern. Vor hundert Jahren beschäftigte der Bergbau oder die Textilindustrie Millionen Frauen und Männer. Heute liegen die meisten Zechen still, und in umgewidmeten Textilwerken musizieren Rockbands.

Daher ist seit Jahrzehnten klar, dass neue Beschäftigung überwiegend in Dienstleistungen erwartet werden kann. Wo aber finden die Menschen Arbeit, wenn Banken, Bausparkassen, Versicherungen, wenn Post und Bahn mit immer weniger Menschen auskommen, wenn das Fräulein der Telefonvermittlung nur noch eine Erinnerung an eine vorsintflutliche Technik ist? Daher waren auch die Ökonomen und Politiker naiv, die von einer „Informationsgesellschaft“ Hunderttausende neuer Arbeitsplätze erwartet haben. Natürlich gab es die, aber die neuen Technologien haben mehr Arbeitsplätze zerstört, als sie schaffen konnten. Schließlich ist es seit 250 Jahren das Ziel des technischen Fortschritts, menschliche Arbeit überflüssig zu machen.

Vom ökologischen Denken der 80er zum Ökonomismus der 90er Jahre

Weil gerade die Industrienationen im Wegrationalisieren von Arbeit und damit in der Steigerung von Arbeitsproduktivität so überaus erfolgreich sind – und aus Konkurrenzgründen wohl auch sein müssen –, haben sich Politiker und Soziologen in den 80er Jahren gefragt, wo denn in unseren Gesellschaften noch ungetane Arbeit zu finden sei, Bereiche, in denen zusätzliche Arbeit die Lebensqualität der Menschen noch erhöhen könnte. Dabei musste es sich um Arbeit handeln, die sich auch durch die raffinierteste Technik nicht einfach wegrationalisieren ließ.

Sie stießen dabei vor allem auf zwei Gebiete: einmal den ökologischen Umbau, besonders in der Energiewirtschaft. Erneuerbare Energien sollten sicherer, umweltfreundlicher, zukunftstauglicher und überdies arbeitsintensiver sein als Energiegewinnung aus Kohle, Öl oder Atomkraft. Vieles von dem, was damals angedacht wurde, hat die Regierung Schröder/Fischer verwirklicht. Das Gesetz über erneuerbare Energien hat neue Industrien mit Tausenden von Arbeitsplätzen entstehen lassen. Es hat Geld dahin gelenkt, wo Chancen für sinnvolle, der Lebensqualität dienliche Arbeit erkennbar waren. Politischer Wille hat einem neuen Markt auf die Sprünge geholfen. Das ist offenbar auch in einer globalisierten Ökonomie möglich.

Der zweite Bereich, der Chancen zu bieten schien, waren Humandienstleistungen, Dienstleistungen am Menschen, die seiner Gesundheit, seiner Pflege, seiner Bildung, seinem Bedürfnis nach Kontakt, seiner Unterhaltung dienten. Die einschlägigen Berufe reichten vom Bademeister bis zum Krankenpfleger, von der Ärztin bis zur Sprachlehrerin, von der Masseuse bis zur Arzthelferin, von der Haushaltshilfe bis zum Bibliothekar, vom Konzertgeiger bis zum Organisator eines Heimatmuseums, von der Krankengymnastin bis zu dem, was damals viele noch ohne schlechtes Gewissen „Putzfrau“ nannten.

Kluge Soziologen fanden heraus, dass diese Dienstleistungen anderswo großzügiger angeboten wurden, in den USA überwiegend privat, in skandinavischen Ländern dagegen öffentlich über Steuern finanziert, während in Kontinentaleuropa, besonders in Deutschland, weder das eine noch das andere ausreichend der Fall sei, und zwar aus Gründen, die in den Sozialsystemen lägen. Hier gebe es also einen Nachholbedarf. Also überlegte man sich, wie solche Leistungen zusätzlich anzubieten und zu finanzieren wären.

Solche Gedanken wurden schon in den 60er Jahren weggefegt. Nicht mehr politische Strategien, sondern der Markt sollte neue Arbeitsplätze schaffen, genauer: wirtschaftliches Wachstum, das umso stärker würde, je weniger der Staat eingreife. Dass es auch *jobless growth* geben könne, also Wachstum ohne mehr Arbeitsplätze, wurde nicht bestritten. Es wurde auch nie gesagt, wo die neuen Arbeitsplätze entstehen würden. Allenfalls gab und gibt man zu, dass sie sich auch bei ordentlichen Wachstumsraten kaum da einstellen könnten, wo die Produktion unter weltwirtschaftlichem Rationalisierungsdruck steht, also im größten Teil der Industrie, inzwischen aber auch bei vielen Dienstleistungen. In den Humandienstleistungen wird aus Geldmangel abgebaut, und zwar von dem, was ohnehin – im Vergleich zu andern Ländern – unterentwickelt ist.

Wer aber alles Heil vom Wirtschaftswachstum erhofft, ja erhoffen muss – und das tun beileibe nicht nur Neoliberale –, muss ganz und gar auf Investitionen setzen, genauer: auf Investoren. Diese Investoren stellen Bedingungen, an Gewerkschaften, vor allem an den Staat. In einer globalisierten Ökonomie können sie dies. Sie tun es mit aller Härte, inzwischen auch öffentlich. Werden die Bedingungen nicht erfüllt, drohen sie mit Abwanderung. Ihre Erpressungsmacht ist so offenkundig, dass sie meist gar nicht zu erpressen brauchen. Regierungen wissen, was die Umworbene erwarten oder gerade noch hinnehmen.

Damit wir nicht voreilig ins Moralisieren geraten, sei hinzugefügt: Investoren drohen meist nicht aus Übermut oder Herrschsucht. Auch sie stehen unter Druck. Sie müssen für den *shareholder value* gradestehen. Ihr Ansehen unter ihresgleichen, oft auch ihre Bezahlung, hängt am Aktienkurs. Was noch mehr drückt: Sinkt der Kurs, wird das Unternehmen am Aktienmarkt zu billig, droht die Übernahme durch Konkurrenten, mehr oder minder feindlich. Dabei kann der zupackende Konkurrent vom andern Ende des Globus kommen.

Aktienkurse stehen in Konkurrenz zueinander. Übersteigt die Kapitalrendite des Konkurrenten die eigene, auch wenn diese schon hoch genug ist, so wirkt sich dies auf den Aktienkurs aus. Also werden heute ganz andere Kapitalrenditen angestrebt und erreicht als vor dreißig Jahren. Bisher ist kein Ende der Steigerung abzusehen. Auch wenn die Rendite auf stolze 25% angehoben ist, was tut man, wenn anderswo 30% erreicht werden?

Exempel Deutsche Bank

Anfang Dezember 2004 meldete die Deutsche Bank zweierlei: einmal, dass ihre Kapitalrendite auf beachtliche 18% gestiegen sei. Zum andern, dass sie allein in Deutschland 2000 Arbeitsplätze abbauen müsse, weil 18% nicht genug seien, man wolle 25% schaffen. In der *Süddeutschen Zeitung* bemühte sich der Leiter der Wirtschaftsredaktion, Nikolaus Piper, geradezu rührend, seinen ökonomisch weniger geschulten Lesern dies verständlich und schmackhaft zu machen.¹ Was die Deutsche Bank da tue, sei letztlich, langfristig, auch gut für die Arbeitnehmer, denn ohne steigende Gewinne gebe es keine Arbeitsplätze. Früher hieß es: ohne Gewinne keine Arbeitsplätze. Heute: ohne steigende Gewinne. Bleibt die Frage: Wie weit und wie lange müssen, können sie steigen? Piper hat, wie immer, auch gute Argumente: Große europäische Banken – er nennt sie nicht – erzielten inzwischen eine Rendite von 27%, und mit ihnen habe die Deutsche Bank zu konkurrieren. Wie viel Gewinn richtig sei, „entscheiden letztlich nicht Vorstandsvorsitzende, Politiker oder Schreiber von Leitartikeln, sondern die Kapitalmärkte“. Die sind nun einmal global. Und sie entscheiden ohne Rücksicht auf Menschen. Zwei Monate später zeigte sich, dass auch in der Redaktion der *Süddeutschen Zeitung* sich nicht alle damit abfinden wollten. Pipers Kollege Ulrich Schäfer schrieb zum selben Thema: „Die Strategie (der Deutschen Bank und ihres Vorstandsvorsitzenden Josef Ackermann) ist betriebswirtschaftlich einfältig und gesellschaftspolitisch verwerflich“².

Bewegt sich da etwas? Es war Helmut Schmidt, der mit der Formel „Die Gewinne von heute sind die Investitionen vom morgen und die Arbeitsplätze von übermorgen“ um Verständnis für wirtschaftliches Gewinnstreben warb. Auch wenn sich schon damals einwenden ließ, dass keineswegs alle Gewinne in neue Investitionen flossen, so hat die Mehrheit diese Formel als tendenziell richtig angenommen oder doch hingenommen. Wird diese Mehrheit auch die neue Formel hinnehmen, die lauten könnte: „Weil die Gewinne von heute nie ausreichen, sind die Entlassungen von morgen die höheren Gewinne von übermorgen“?

Je gründlicher sich ein – politisch einigermaßen erfahrener – Nichtökonom mit den Unterschieden zwischen dem rheinischen Kapitalismus der 60er oder 70er Jahre und dem globalisierten, marktradikalen Kapitalismus von heute beschäftigt, desto mehr fasziniert ihn, wie reale Globalisierungszwänge und ihre neoliberale Rechtfertigung sich gegenseitig stützen und ergänzen, wie beide in ihrem Zusammenspiel einen Prozess vorantreiben und beschleunigen, dessen Ziel und Ende nur realitätsblinde Theoretiker zu kennen meinen. Denn diese blenden die Menschen, wie sie sind, die Europäer, wie sie durch Christentum, Aufklärung und Demokratie geworden sind, einfach aus. Soziale Gerechtigkeit mag zwar etwas sein, womit große Ökonomen nichts anfangen können, für die Mehrheit der Europäer bleibt sie ein Maßstab für das, was in der Gesellschaft vor sich geht, für die Politik allemal. Die wenigsten können und wollen definieren, was Gerechtigkeit sei, aber alle haben ein Gespür für offenkundige Ungerechtigkeit. Wenn ein Vorstandsvorsitzender, der so viel verdient wie 350 seiner Angestellten zusammen, 2000 Entlassungen ankündigt, um den Gewinn zu steigern – kann dies gut gehen? Zumal wenn ruchbar wird, wie viel Scharfsinn nicht nur die Deutsche Bank aufwendet – und anheuert –, um sich

¹ *Süddeutsche Zeitung* (SZ), 3.12.2004.

² SZ, 5./6.2.2005.

mit allen denkbaren Tricks um die in Deutschland fälligen Steuern auf ihre Gewinne zu drücken? Ist die Verbindung von Globalisierungszwängen und neoliberaler Rechtfertigung auf Dauer stärker als der Hunger nach Gerechtigkeit?

Denkzwang statt Sachzwang

Eigentlich zwingt die globale Standortkonkurrenz keine nationale Regierung, auf politische Strategien für den Arbeitsmarkt zu verzichten, zumal für den Teil des Arbeitsmarktes, der nicht der weltweiten Konkurrenz ausgesetzt ist. Dass es trotzdem fast alle Regierungen tun, dass sie statt dessen allein vom Wirtschaftswachstum alles Heil erwarten, verdanken wir wohl eher einem Denkzwang als einem Sachzwang, nämlich der neoliberalen Hegemonie, wonach der Markt alles, die Politik wenig, vor allem nichts Gutes bewirken kann. Also muss man abwarten, welche Arbeitsplätze der Markt abwirft – oder auch nicht.

Sobald aber das Wirtschaftswachstum zum primären Ziel geworden ist, können Regierungen den Wünschen potenzieller Investoren – sie sind auch potenzielle Nichtinvestoren – kaum mehr widerstehen. Die Standortkonkurrenz schlägt voll durch. Die Ideologie verstärkt die realen Zwänge.

Wenn die Gesetze des *shareholder value* die Kapitalrenditen in bislang ungeahnte Höhen treiben, so hat dies durchaus mit der Furcht zu tun, vom Erfolgreicheren gefressen zu werden, also mit den Zwängen, denen das global agierende Kapital nicht entkommt. Indem aber die neoliberale Rechtfertigung dieses Wettlaufs schon vorsorglich jede Kritik abwehrt, baut sie die Bremsen an einem Fahrzeug aus, das früher oder später, eher früher als später, aus der Kurve getragen werden könnte. Wie lange werden sich die Menschen damit abfinden, dass ein erfolgreicher Unternehmer ist, wer durch Entlassungen den Aktienwert steigert, ein erfolgreicher Kanzler aber, wer die Arbeitslosigkeit beseitigt? Vielleicht so lange, bis sie gemerkt haben, wer da am längeren Hebel sitzt?

Nicht nur Berufsprotestierer vom linken Rand fanden es seltsam, ungehörig und ungerecht, dass gleichzeitig mit der Zusammenlegung des (etwas höheren) Arbeitslosengeldes mit der (niedrigeren) Sozialhilfe der Spitzensatz der Einkommensteuer, der lange Zeit bei 53% gelegen hat, nun von 45 auf 42% gesenkt wird. Natürlich gab es dafür plausible Erklärungen: Das sei Zufall, die Steuerreform sei viel früher konzipiert worden, und im Übrigen würden auch die kleinen Einkommen entlastet. Viele hat dies nicht überzeugt. Hätte die simple Wahrheit überzeugt, dass der Spitzensatz der Einkommensteuer heutzutage „konkurrenzfähig“ sein muss, also so bemessen, dass er nicht notwendig zu Kapitalflucht führt? Die peinliche Wahrheit, dass kein Finanzminister sich dem Wettlauf nach unten bei Steuern auf Unternehmen und großen Einkommen entziehen kann? Dass also kein Finanzminister heute die Steuern erheben kann, die er persönlich für gerecht hielte? Das hätte die Ohnmacht der Politik bloßgelegt, und davor scheuen Politiker aller Parteien zurück.

Der deutsche Finanzminister hatte denen, die ihr Geld illegal ins Ausland verschoben hatten, Straffreiheit zugesagt, wenn sie es bis zum 31. 12. 2004 zurückbrächten. Sie sollten dann nur 25% Steuer bezahlen, dann sei alles gut. Manche Juristen fanden dadurch Rechtsprinzipien verletzt. Neoliberale Ökonomen dagegen zweifelten, ob die Anleger das nötige „Vertrauen zum Staat“ aufbringen könnten, so als ob der Staat da illegal gehandelt hätte und um Vertrauen werben müsste. Das Ergebnis der Aktion erwies sich jedenfalls als beschämend dürftig. Die weitaus mei-

sten, die dem heimischen Fiskus entronnen waren, pfffen auf den Segen des Staates und ließen ihr Geld, wahrscheinlich mit dem besten Gewissen, da, wo es sich am ungestörtesten vermehren kann. Was sie nicht davon abhalten wird, die hohe Staatsverschuldung in Deutschland unfähigen Regierungen anzulasten.

Der Wettbewerb um die niedrigsten Unternehmenssteuern hat übrigens seine eigenen Regeln. In Gang gesetzt und vorangetrieben wird er meist von kleinen Ländern. Deutlich niedrigere Unternehmenssteuern können gerade dort rasch dazu führen, dass die Bemessungsgrundlage für die Steuer, also die ausgewiesenen Gewinne – die oft nicht einmal im Lande selbst erarbeitet worden sind –, sich so vergrößert, dass die Senkung der Steuersätze mehr als kompensiert wird. Der kleine Staat (Irland, Luxemburg, Österreich, die Schweiz, inzwischen auch Länder wie die Slowakei) kann am Ende mehr Steuern einnehmen als vor der Steuersenkung. Große Länder haben solche Chancen nicht, sie zahlen die Zeche. Sie haben also auch ein Interesse an Vereinbarungen über Mindeststeuern. Aber die scheitern dann an kleinen Ländern.

Auch hier lässt sich nachweisen, wie Konkurrenzzwänge und neoliberale Dominanz sich gegenseitig verstärken. Als ausgerechnet der bayerische Ministerpräsident Edmund Stoiber öffentlich für Mindestsätze bei Unternehmenssteuern wenigstens in der Europäischen Union eintrat, wurde er in fast allen Wirtschaftsteilen deutscher Zeitungen herb getadelt. Sie fanden, auch unter Staaten sei Wettbewerb gut und hilfreich. Und niedrigere Steuern seien immer gut. Für die Finanzierung der Staatsaufgaben sind sie ja nicht zuständig. Auch hier gilt: Wer die Zwänge nicht hinnehmen will, bekommt es mit der Ideologie zu tun. Und diese Ideologie ist in der Praxis immer sehr viel einfacher und eindeutiger als in den Lehrbüchern. Dafür sorgen dann schon die Interessen, die sich dieser Ideologie bedienen. Was zählt, sind also nicht die neoliberalen Lehrbücher, sondern ihre Umsetzung in Praxis und die Wechselwirkung zwischen dieser Praxis und den wirklichen Globalisierungszwängen.

In der Praxis ist man immer für weniger Staat, ohne zu sagen, wo die Theorie den funktionsfähigen Staat für unerlässlich hält. In der Praxis ist man immer für Deregulierung, ohne darüber nachzudenken, dass es ja Aufgabe des Staates ist, Regeln zu setzen. In der Praxis ist man immer für Privatisierung, ohne auch nur anzudeuten, wo die Grenze der Privatisierung liegen könnte. In der Praxis ist man immer für Steuersenkung, auch wenn gerade eine stattgefunden hat. In der Praxis ist man erst für die Senkung des Spitzensatzes, dann für ein Stufenmodell und schließlich für den gleichen Steuersatz für alle. Und vor allem: In der Praxis schafft man selbst einen beträchtlichen Teil der Zwänge, auf die man sich nachher beruft.

Was dabei aus dem Staat wird, geht die neoliberalen Ideologen nichts an. Sie sind dafür nicht zuständig. Irgendwie wird der Staat schon zurechtkommen, er ist ja nicht umzubringen. Im Übrigen sollen andere darüber nachdenken. Es wird Zeit, dass sie es tun.

Muss die Europäische Union so hilflos sein – und bleiben –, wie es die Nationalstaaten geworden sind? Wäre die Europäische Union nicht in der Lage, ja dazu berufen, die Kompetenzen zu übernehmen, die den Nationalstaaten verloren gegangen sind? Wäre nicht sie imstande, Schlupflöcher zu verstopfen und den Steuerwettbewerb nach unten zu stoppen? Sie wäre es wohl, aber sie ist es nicht, zumindest noch nicht. Zu Beginn des Jahres 2005 sprach sich sogar der amtierende Ratspräsident,

der angesehene luxemburgische Regierungschef Juncker, für eine Mindeststeuer auf Unternehmen aus. Aber auch er dürfte vorläufig wenig Erfolg haben. Warum?

Negative ohne positive Integration

Fritz Scharpf, wie schon lange vor ihm Jan Tinbergen, unterscheidet zwischen negativer und positiver Integration.³ Negative Integration meint Abschaffung von Zöllen, Handelsbeschränkungen und aller Hindernisse für den freien Wettbewerb. Negative Integration ist also vor allem Deregulierung, im Falle der Europäischen Union zum Zwecke der Schaffung eines gemeinsamen, großen, freien Marktes. Dafür ist in der EU die europäische Kommission zuständig. Sie kann selbstständig handeln, und wenn Nationalstaaten sich sträuben, sogar den Europäischen Gerichtshof anrufen, der verbindlich entscheidet.

Positive Integration meint neue Regelungen für die gesamte EU, die dem Markt einen Rahmen setzen, die also Kompetenzen, die den Nationalstaaten verloren gehen, auf die europäische Ebene transferieren. Bei positiver Integration geht es um Re-Regulierung. Dafür ist nicht die Kommission, sondern der Rat zuständig. Und der muss einstimmig entscheiden – was er in solchen Fragen äußerst selten tut.

Wenn also die Frage zur Debatte steht, ob die Landesbanken in der Bundesrepublik Deutschland mit ihren Staatsgarantien den Wettbewerb zwischen europäischen Banken verzerren, kann die Kommission selbstständig tätig werden. Hier muss ja nur etwas abgeschafft werden, nämlich ein Privileg der Landesbanken. Wenn aber deutsche Politiker fast aller Parteien eine Untergrenze für die Besteuerung von Unternehmen fordern, so ist der Rat am Zug. Denn hier soll ja eine neue Regel eingeführt werden.

Das, so Scharpf, bedeutet in der Praxis, dass die Europäische Union bei der negativen Integration schon äußerst weit gekommen ist, bei der positiven dagegen nur selten kleine Fortschritte macht. Dass dies von denen gewollt war, die eine solche Kompetenzverteilung beschlossen haben, ist anzunehmen. Die Kommission hat die Liberalisierung, teilweise die Privatisierung auf vielen Feldern angestoßen: Telekommunikation, Luftverkehr, Flughäfen, Güterverkehr, Energiemarkt, auch Dienstleistungen, die bislang dem Postmonopol unterlagen.

Die Kommission hat also die Handlungsmöglichkeiten der Nationalstaaten auf vielen Feldern beschnitten. Die Fähigkeit der Union, dafür eigene europäische Handlungsmöglichkeiten zu schaffen, ist aber dadurch begrenzt, dass es im Rat immer ein paar Regierungen gibt – und es reicht eine –, deren Interessen anders gelagert sind.

Dies führt dazu, dass die Kommission sogar in kommunale Angelegenheiten eingreifen kann. Sie kann – mit der Begründung, durch städtische Wasserwerke werde der Wasserpreis subventioniert, was zu einer indirekten Verzerrung des Wettbewerbs führe –, Städten und Gemeinden die Privatisierung der Wasserversorgung empfehlen, während für die Frage, woher die Kommunen ihre Steuern bekommen sollen, in Brüssel niemand zuständig ist. Steigt das Budget-Defizit von Bund, Ländern und Gemeinden über 3% des Bruttosozialprodukts, so muss die Kommission einschreiten. Dass multinationale Konzerne sich um Steuern drücken, fällt nicht in ihr Aufgabengebiet. Dies aber bedeutet, dass die Europäische Union bisher den

3 Fritz Scharpf: Regieren in Europa, Frankfurt a. M. 1999.

Nationalstaaten mehr an Kompetenzen weggenommen hat, als sie selbst übernehmen konnte – oder auch wollte. Daher hat die Europäische Union die Position des Staates gegenüber der Wirtschaft nicht gestärkt, sondern geschwächt. Theoretisch müsste gelten, dass ein so riesiger Wirtschaftsraum sich gegen Globalisierungszwänge, auch gegen den ruinösen Wettbewerb der nationalen Standorte, weit besser behaupten kann als ein Nationalstaat. In der Praxis hat die Verteilung der Zuständigkeiten in Brüssel diese Zwänge eher verstärkt und sanktioniert als gemildert.

Fortschritt EU-Verfassung?

Wird sich dies bessern, wenn die europäische Verfassung ratifiziert wird? Wohl kaum. Die Kompetenzen zwischen Kommission und Rat bleiben, wie sie sind. Zwar soll es häufiger Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat geben mit der lange umstrittenen doppelten Mehrheit (Mehrheit der Staaten, die zusammen mindestens 60% der Bevölkerung vertreten), aber dies gilt vor allem für Beschlüsse, welche die Vollendung des Binnenmarktes zum Ziel haben. Darunter können auch Regelungen zur Steuerpolitik sein, aber nur, wenn die Minister oder Regierungschefs vorher einstimmig dafür votiert haben, dies auf die Tagesordnung zu setzen. Wer ein Interesse an der Verhinderung hat, kann also eine Mehrheit blockieren. Es bleibt dabei: Die positive Integration, die geeignet und imstande wäre, politisch einiges – und schließlich sogar mehr – an Gestaltungschancen zurückzugewinnen, als die Nationalstaaten verloren haben, bleibt äußerst dürftig, die negative Integration, die Hindernisse für den Wettbewerb über Staatsgrenzen hinweg beseitigt, kann ungebremst weitergehen.

Dies hat natürlich zuerst mit dem ursprünglichen Ziel des Gemeinsamen Marktes zu tun. Einen hindernisfreien Markt quer durch Europa zu schaffen, war die Aufgabe der Kommission und der Brüsseler Bürokratie. Dass inzwischen die Europäische Union noch ganz andere Funktionen übernimmt – etwa gemeinsame Außenpolitik –, lässt sich in der Verfassung nachlesen. Wenn sich einmal die Überzeugung durchsetzt, dass die Europäische Union berufen ist, ein „europäisches Modell“ für das Verhältnis von Markt, Staat und Zivilgesellschaft vorzugeben, werden sich rechtliche Regelungen dafür finden lassen. Das wird mit Sicherheit länger dauern, als für die Europäer gut ist. Aber es ist möglich, wenn so etwas wie eine europäische Öffentlichkeit entsteht, wenn die Union weiter demokratisiert und wenn der Mehrheit der Europäer bewusst wird, wie sehr über ihre Zukunft in Straßburg und Brüssel entschieden wird.

Die Europäische Union verdankt ihre Entstehung nicht der Globalisierung. Sie ist eine Antwort der Europäer auf den Irrsinn der beiden Weltkriege. Der souveräne Nationalstaat hatte seine besten Zeiten längst hinter sich, als Globalisierung zum Thema wurde. Im Kalten Krieg hatten die beiden Hegemonialmächte, die USA und die Sowjetunion, die Souveränität der europäischen Staaten zumindest in der Außenpolitik deutlich eingeschränkt. Die Sowjetunion bestimmte in ihren Satellitenstaaten auch die Grundzüge der Innenpolitik – was übrigens dazu geführt hat, dass manche in diesen Staaten heute Mühe haben, für die Europäische Union auf Souveränitätsrechte zu verzichten, die sie erst ein paar Jahre zuvor wieder oder gar, wie im Fall Kroatiens oder der Slowakei, ganz neu erworben hatten.

In Westeuropa konnten die Nationalstaaten nach dem Zweiten Weltkrieg immerhin ihre Sozialsysteme, ihre Steuerpolitik, in Grenzen auch ihre Wirtschaftspolitik

durchaus nach eigenem Willen gestalten. Sie konnten, auch wenn der amerikanische Präsident nicht begeistert war, ihre Schlüsselindustrien verstaatlichen, den Sozialstaat bis zum Wohlfahrtsstaat ausbauen, hohe Einkommen mit Spitzensätzen belegen, die heute ungläubiges Staunen auslösen. Aber ihre außenpolitische Bewegungsfreiheit war begrenzt, sogar die Frankreichs, das seit de Gaulle keine US-Truppen im Lande duldet und sich, obwohl Mitglied der NATO, deren supranationaler Organisation entzog.

Die Globalisierung der Märkte, besonders des Kapitalmarkts, hat den Nationalstaat an einer empfindlicheren Stelle getroffen. Wird die Außenpolitik von einer fremden Supermacht bestimmt, so bemerken dies vor allem Beamte im Auswärtigen Dienst. Wird der Staat ausgehungert, so spüren es alle, besonders die Mehrheit, die von ihrer eigenen Arbeit und Einrichtungen der sozialen Sicherheit lebt. Tut eine Regierung ohne Aufhebens, was der große Verbündete will, ist dies ein Thema unter Eingeweihten. Tut eine Regierung in der Sozialpolitik das Gegenteil dessen, was man von ihr erwartet, ist dies ein Thema am Mittagstisch und in der Arbeitspause.

Den geschwächten Nationalstaat gibt es jedoch nach wie vor, und es dürfte ihn noch lange geben, auch in Europa, wo er in der europäischen Verfassung ausdrücklich vorgesehen ist. Die europäische Union ist kein Staat, sie will keiner sein. Die europäische Verfassung ist formal ein Vertrag zwischen Staaten.

Der aufgehobene Nationalstaat

Ulrich Beck hat für diesen geschwächten, eingebundenen Nationalstaat die Bezeichnung „Transnationalstaat“⁴ vorgeschlagen. Er wollte damit zuerst denen aus seiner Zunft widersprechen, die das Ende des Nationalstaats, ja der Nationen, der Demokratie und sogar der Politik gekommen sehen. Ihnen hielt er entgegen: „Der (National)staat ist nicht nur veraltet, er ist auch unverzichtbar“, und dies nicht nur als Garant der Grundrechte oder der sozialen Sicherungssysteme, „sondern auch um den Prozess der Globalisierung zu gestalten, transnational zu regeln“. Daher sind für Beck „Transnationalstaaten“ keine dahinsiechenden, sondern „starke Staaten“. Ihnen wachse aus „kooperativen Antworten auf Globalisierung“ neue Kraft zu, „politische Gestaltungsmacht. Gerade in den „kooperierenden Nationalstaaten“ könne und müsse „ein Bewusstsein kosmopolitischer Zwangssolidarisierung entstehen“. Was diese Transnationalstaaten trägt, ist nicht mehr Nationalismus, sondern „das Bewusstsein, Bewusstwerden der Notwendigkeit von Transnationalstaaten“.

Becks Begriff des „Transnationalstaats“ hat sich nicht durchgesetzt. Vielleicht ist er zu künstlich, zu intellektuell. Damit ist aber nicht erledigt, was damit gesagt sein soll. Man könnte es auch mit einem Lieblingswort Hegels beschreiben: das „Aufheben“ des Staates. Für den Philosophen, der auch als Professor in Berlin noch schwäbelte, bedeutet aufheben zuerst einmal aufbewahren. Dann meint es „hinaufheben“ und schließlich „für ungültig erklären, annullieren“. Der Nationalstaat, zumindest der europäische, wird nicht ausgelöscht, sondern aufgehoben: aufbewahrt als aktiver Teil der europäischen Union, und zwar auf Dauer in seinen heutigen Grenzen, mit der heute dominierenden Sprache, seiner Geschichte, seinen kulturellen Stärken und Schwächen, für lange Zeit auch mit seinen sozialen Sicherungs-

4 Ulrich Beck: Was ist Globalisierung?, Frankfurt a. M. 1997, S. 183 ff.

systemen. Aber er wird hinaufgehoben über die nationalen und nationalistischen Rivalitäten und Vorurteile, die zu den großen Kriegen führten. Der Krieg, damit das *jus ad bellum*, das seit 1648 zum Staat gehörte, ist zumindest zwischen diesen Staaten abgeschafft. Insofern gibt es den klassischen Nationalstaat nicht mehr, er ist aufgehoben, annulliert.

Die Zukunft des Staates hängt, zumindest in Europa, an der Einsicht, dass der Staat des 20. Jahrhunderts, der nach innen und außen souveräne Nationalstaat, keine Zukunft mehr hat. Die Zukunft des Staates liegt deshalb gerade nicht darin, an den Kompetenzen und Souveränitätsrechten des klassischen Nationalstaats festzuhalten, sich daran zu klammern oder sie gar zurückzufordern. Diese Zukunft kann nur darin liegen, dass das, was der Nationalstaat verliert und verlieren muss, anderswo angesiedelt wird, und zwar da, wo es wirksamer ist, mehr Erfolg verspricht als in den Nationalstaaten.

Der Staat hat eine Zukunft, wenn der Nationalstaat aufgehoben wird in größeren, politikfähigeren Zusammenschlüssen. Man kann es auch so ausdrücken: Der Staat kann nur wieder stärker werden, wenn er erst einmal schwächer wird. Denn die Zusammenschlüsse, um die es hier geht – der wichtigste davon ist die Europäische Union –, nehmen dem Staat Rechte, die ihn einst konstituierten, etwa das Recht, Krieg zu führen oder Zölle zu erheben. Aber sie können ihm auch Wirkungsmöglichkeiten zurückgeben, die er gegenüber einer globalisierten Ökonomie bereits verloren hat: eine Steuerpolitik, die den eigenen Vorstellungen von Gerechtigkeit und den Aufgaben eines Staates entspricht.

Der ausgehungerte Staat, der noch nicht einmal imstande ist, den Wettlauf um die niedrigsten Unternehmenssteuern zu stoppen, wird dies ganz sicher nicht leisten können.

Zwar wird die Europäische Union, auch wenn ihre Verfassung in Kraft treten sollte, noch für lange Zeit kein Staat sein, sondern ein Zusammenschluss von Staaten. Trotzdem wird sie immer mehr staatliche Funktionen übernehmen. Sie wird eine wichtige, in vielen Fragen die entscheidende Schicht europäischer Staatlichkeit.

Der Staat, nicht nur der in der europäischen Union aufgehobene Nationalstaat, hat eine Zukunft, wenn wir diese Zukunft wollen und planen. Wir wollen sie, wenn wir den demokratischen Rechts- und Sozialstaat nicht für etwas Selbstverständliches, beliebig Strapazierbares oder gar etwas Unbequemes, Einengendes halten. Er ist eine der größten Errungenschaften der Menschheitsgeschichte. Wir wollen diese Zukunft, wenn wir uns an der Alternative nicht vorbeimogeln. Es wäre eine Zukunft ohne Sicherheit, ohne Recht, ohne Grundrechte, ohne praktizierbare Freiheit.

Wir, die Kinder einer technischen Zivilisation, in der alles rasch veraltet und dann schrottreif wird, können uns kaum vorstellen, dass es Bereiche gibt, die sich den Gesetzen der Wegwerfgesellschaft entziehen, weil das nächstbessere Modell nicht erkennbar und vielleicht gar nicht möglich ist. Den demokratischen Rechts- und Sozialstaat wird man immer neuen Gegebenheiten anpassen, also reformieren müssen. Durch etwas Besseres ersetzen lässt er sich nicht. Das nächstbessere Modell hat noch niemand entworfen.

Autorinnen und Autoren

Prof. Dr. Michael Zürn, Politologe, Akademischer Direktor der Hertie School of Governance (Berlin) und Direktor der Abteilung „Transnationale Konflikte und Internationale Institutionen“ am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, vormals Universität Bremen (SFB „Transformation von Staatlichkeit“).

Dr. Willfried Maier, Philosoph und Werkzeugmacher, Senator a. D., Sprecher der GAL-Fraktion Hamburg für Haushalts-, Wissenschafts- und Kulturpolitik, seit 2002 stellvertretender Fraktionsvorsitzender, Vorstandsmitglied der Grünen Akademie.

Prof. Dr. Birgit Sauer, Professorin am Institut für Politikwissenschaften an der Universität Wien, Schwerpunkte u. a. Governance und Geschlecht, Politik der Geschlechterverhältnisse, seit 2002 Sprecherin des Gender Kollegs an der Universität Wien, Mitglied der Grünen Akademie.

Prof. Dr. Ulrich K. Preuß, Jurist und Soziologe, Professor für Staatstheorie an der Hertie School of Governance, bis Sommersemester 2005 Professor für öffentliches Recht und Politik an der FU Berlin, Schwerpunkte: Verfassungstheorie, politische Theorie, Europäisches Verfassungsrecht, Völkerrecht, Mitglied der Grünen Akademie.

Dr. Erhard Eppler war u.a. von 1968 bis 1974 Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit, von 1961 bis 1976 Mitglied des deutschen Bundestages und von 1970 bis 1991 Mitglied des Bundesvorstandes der SPD. Heute lebt er als Autor und Publizist in Schwäbisch Hall.

Kommunale Politik in Europa

Eine kommunale Selbstverwaltung, wie sie in Deutschland und Skandinavien Tradition hat, ist in vielen anderen europäischen Ländern nicht oder bloß in Ansätzen zu finden. Doch es kommt nicht nur auf die Verfasstheit der Gemeinden an; viele Faktoren bestimmen, ob sie Orte gesellschaftlicher Debatten und demokratischer Entscheidungen sind oder nur dezentrale Verwaltungseinheiten. Wenn finanzielle Spielräume schrumpfen, eigenständige Einnahmen nicht zur Verfügung stehen, die Lasten der Pflichtaufgaben überhand nehmen, gibt es auf lokaler Ebene nicht mehr viel zu entscheiden.

Welche Spielräume trotzdem bleiben und wie sie erweitert werden können durch Bürgersinn, Engagement und neue Netzwerke – davon will das vorliegende Buch, mit besonderem Augenmerk auf grüne Politik, einen Eindruck geben.

Mit Beiträgen u.a. von Ansgar Gusy, Heide Rühle, Rainer Plassmann, Elisabeth Schroedter und Dieter Salomon.

Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.):

Kommunale Politik in Europa

Über Selbstverwaltung und grüne Politik in den europäischen Kommunen

1. Auflage, Berlin 2004, 144 Seiten

€ 6,- ISBN 3-927760-47-1

Das Buch ist im Handel erhältlich sowie bei der
Heinrich-Böll-Stiftung
Hackesche Höfe, Rosenthaler Str. 40/41, 10178 Berlin
Tel. 030-285340, Fax 28534109, info@boell.de, www.boell.de

Zur Lage der Welt 2005

Globale Sicherheit neu denken

Seit den Anschlägen vom 11. September ist Sicherheit ein weltweites Thema. Sie wird in erster Linie als Schutz vor Terror und Gewalt verstanden, der durch den Einsatz von Militär und die internationale Zusammenarbeit von Polizei und Geheimdiensten gewährleistet werden soll. Der neue Bericht Zur Lage der Welt wendet sich den anderen ernsthaften Bedrohungen globaler Sicherheit zu: Klimawandel, Bevölkerungsexplosion, Waffenhandel, Umweltzerstörung und Epidemien. Und er zeigt mögliche Wege der Zusammenarbeit in eine sichere Welt für alle.

Zur Lage der Welt ist ein jährlich erscheinender Report des angesehenen Worldwatch Institute in Washington. Diese Berichte sind seit fast 20 Jahren richtungweisend in der Diskussion über eine nachhaltige Entwicklung. Das weltweite Ansehen hat sich das Worldwatch Institute durch seine präzisen Analysen, die Aktualität der Themen und nicht zuletzt durch sein Engagement für neue Ansätze und Sichtweisen erworben. Zum dritten Mal erscheint Zur Lage der Welt in Kooperation mit der Heinrich-Böll-Stiftung und Germanwatch. Der Report wird durch zwei Artikel der deutschen Mitherausgeber über die Sicherheitspolitik der EU sowie das Thema Sicherheit aus der Perspektive der Länder des Südens ergänzt.

Worldwatch Institute (Hrsg.), in Zusammenarbeit mit der Heinrich-Böll-Stiftung und Germanwatch:

Zur Lage der Welt 2005

Globale Sicherheit neu denken

Mit einem Vorwort von Michail Gorbatschow

und weiteren Gastbeiträgen von Sunita Narain und Anja Köhne

Verlag Westfälisches Dampfboot

1. Auflage, Münster 2005, 352Seiten, € 19,90, ISBN 3-89691-614-9

Das Buch ist im Handel erhältlich sowie bei der

Heinrich-Böll-Stiftung

Hackesche Höfe, Rosenthaler Str. 40/41, 10178 Berlin

Tel. 030-285340, Fax 28534109, info@boell.de, www.boell.de