

Der Staat bekommt Gesellschaft

Warum die Bilder „Rückzug“ und „Zerfaserung“ nicht weiterhelfen

Von Gunnar Folke Schuppert

In der aktuellen Diskussion über den Wandel von Staatlichkeit werden immer wieder Metaphern verwendet. Sie haben sich so eingebürgert, dass zu fragen versäumt wird, ob diese Bilder eigentlich tauglich sind für das Erfassen dieser Veränderungsprozesse. Ein beliebtes Bild heißt „Rückzug des Staates“. Damit ist zum Beispiel die Privatisierung von Staatsaufgaben gemeint. Dieses Bild hilft nicht nur nicht weiter, sondern ist irreführend. Rückzug bedeutet im alltäglichen wie im militärischen Sprachgebrauch, dass Terrain preisgegeben und alsdann vom Feind besetzt wird. Betrachtet man militärische Kartenwerke – aus welchem Krieg auch immer –, so veranschaulichen die Frontverläufe den Geländeverlust der einen Partei, der sich zugleich als Geländegewinn der anderen Partei darstellt.

In einer solchen Entweder-oder-Betrachtungsweise ist kein Platz für die komplexen Zuordnungsverhältnisse von staatlichem, privatem und Drittem Sektor. Gerade diese Dimension des Wandels kennzeichnet aber die komplizierte Verwaltungswirklichkeit. Das belegt jede größere Privatisierung: Der Staat sichert die Leistungen, die nicht mehr unter seiner Verantwortung erbracht werden, durch Regulierungen. Der Staat weicht also nicht, er definiert seine Rolle im Konzert der Anbieter öffentlicher Leistungen neu. Es handelt sich also nicht notwendig um eine Schwächung des Staates, sondern um einen Funktionswandel.

Auch das Bild des zerfasernden Staates bzw. der Zerfaserung von Staatlichkeit – das Lieblingsbild des Bremer Sonderforschungsbereichs „Staatlichkeit im Wandel“ – ist zwar plastisch, aber schief. Denn wie selbst diejenigen herausarbeiten, die – wie Stephan Leibfried und Michael Zürn in diesem Heft – der Zerfaserungssemantik anhängen, geht es eigentlich nicht um die Ausfransung des Staatsgewands, sondern um Prozesse, die man als Anlagerung von Staatlichkeit an andere, zum Teil neue und insbesondere nichtstaatliche Akteure bezeichnen kann. „Der Staat bekommt Gesellschaft“, müsste man formulieren. Dabei stellt sich dann die Frage, ob es sich um eine aus der Sicht des Staates aufgedrängte Gesellschaft von Akteuren handelt, die sich selbst eingeladen haben, oder – wie wir meinen – um eine hochwillkommene, vom Staat selbst eingeladene Gesellschaft. Denn es ist der Staat selbst, der „Partner für Staatlichkeit“ sucht, weil er auf deren Kompetenz, Know-how oder finanzielle Ressourcen angewiesen ist.

Es geht also nicht um den Rückzug oder die Ausfransung des Staates, sondern um seinen Rollen- bzw. Funktionswandel, für dessen Kennzeichnung das Leitbild des Gewährleistungsstaates hilfreich ist. Dieser kooperiert zwar vielfältig mit nichtstaatlichen Akteuren, trägt für die Gemeinwohlverträglichkeit dieser Art der Aufgabenerledigung aber weiterhin eine Gewährleistungsverantwortung. Wie insbesondere der Beitrag von Bernhard Zangl in diesem Heft zeigt, scheint die Redeweise von zerfasernder Staatlichkeit an Bedeutung zu verlieren.

Wie wichtig die Brille ist, durch die man Prozesse des Wandels von Staatlichkeit betrachtet, und wie die Wahrnehmungsfähigkeit des Betrachters durch die Art der verwendeten Metaphern gesteuert wird, belegt der Umgang mit dem Begriff der Souveränität, dem wichtigsten Attribut des frühneuzeitlichen Staates.

Die Souveränität sei – so kann man allenthalben lesen – wie der Staat selbst eine im Absterben begriffene Kategorie. Der Autor des Artikels „Staat“ im Evangelischen Staatslexikon verkündete bereits 1987 mit dem Pathos der Ge-



Gunnar Folke Schuppert (geboren 1943) ist seit 2003 Forschungsprofessor für „Neue Formen von Governance“ am WZB und seit 2005 Adjunct Professor an der Hertie School of Governance. Im Juli 2008 nahm das von ihm mitgegründete „WZB Rule of Law Center“ seine Arbeit auf. Zuvor hatte er verschiedene rechts- und verwaltungswissenschaftliche Lehrstühle in Hamburg, Augsburg und Berlin inne. [Foto: David Ausserhofer]

schuppert@wzb.eu

Changing government roles

In this issue, Stephan Leibfried and Michael Zürn describe the condition of the state as "frayed". More accurately, however, state action may be understood from the perspective of functional change: The state still holds important functions, but private organizations of the third sector get more and more involved. Public goods and services are increasingly provided by private contractors or organizations, thus sharing accountability.

wissheit: „Für den souveränen Nationalstaat ist das nicht zweifelhaft; mit der Neuzeit stieg er empor, mit ihr findet seine Souveränität auch ihr Ende.“

Ein zweiter Blick auf die Verhältnisse belehrt uns eines Besseren. Die Kategorie der Souveränität stirbt weder ab, noch erodiert sie, sondern sie wandelt sich. Die aktuellen völkerrechtlichen Diskussionen belegen das. Für den Fall, dass ein Staat seine klassische Aufgabe, nämlich den Schutz der Bürger, nicht gewährleistet oder sogar selbst schwere Verbrechen an seiner Bevölkerung begeht, soll die internationale Gemeinschaft, insbesondere die UNO, eine „responsibility to protect“ für sich beanspruchen können. Darauf dringen seit dem Millenniumsgipfel im September 2000 Politiker wie Kofi Annan und die vom damaligen kanadischen Premierminister Jean Chrétien einberufene „International Commission on Intervention and State Sovereignty“. Die Diskussion über dieses – umstrittene – Konzept belegt zweierlei: Der Staat wird weiterhin als zentral angesehen, es ist aber auch eine Ausübung von Souveränität jenseits des Nationalstaats denkbar. Dieser Paradigmenwechsel im Völkerrecht verdeutlicht, dass es nicht um einen Abschied vom Staat in der bisherigen Form, sondern um dessen Neukonzeptualisierung geht.

Eine neue Rolle: der Mitgliedstaat

Auch die Europäisierung ist ein lehrreiches Beispiel. Bei ihr handelt es sich nicht etwa um einen Zerfaserungsprozess oder ähnliche Auflösungserscheinungen des Nationalstaates, sondern um die Mutation vom klassischen souveränen Einzelstaat zum Mitgliedstaat. Wir haben es mit einem fundamentalen Rollenwechsel des Nationalstaates zu tun, einer Metamorphose, in deren Verlauf er sich freiwillig und zum eigenen Nutzen in einen präzedenzlosen supranationalen, nichtstaatlichen Herrschaftsverband einbringt und fortan durch diesen Status der Mitgliedschaft geprägt wird.

Je nach Perspektive ist dieser Prozess der Europäisierung bedenklich oder nicht. Verwendet man die Bilder der Erosion von Eigenstaatlichkeit, der Auslieferung an ein angeblich demokratie-defizitäres Mehrebenensystem oder des Abbaus des deutschen Verfassungsstaates, dann wird man die Argumentation plausibel finden können, die in der beim Bundesverfassungsgericht anhängigen Verfassungsbeschwerde gegen den Vertrag von Lissabon vorgebracht wird. Spricht man hingegen von einer überfälligen Metamorphose des Nationalstaates, die durch die Entscheidung des Grundgesetzes für eine „offene Staatlichkeit“ (Art. 23 und 24 Grundgesetz) absichtsvoll ermöglicht wurde, so wird man nicht empfehlen wollen, dass das Bundesverfassungsgericht das Projekt Europa scheitern lässt.

Fazit: Semantiken des Wandels sind nicht beliebig. Sich – verführt durch die Eingängigkeit von Verfallsszenarien – die falsche Brille aufzusetzen, bedeutet die Entscheidung für den Holz- und gegen den Königsweg. Dies gilt nicht nur für die Redeweise vom vergangenen „Goldenen Zeitalter“ des Staates in den 1960er und 1970er Jahren (Leibfried/Zürn), sondern noch viel mehr – und politisch möglicherweise folgenreich – für das Szenario zerbröselnder Staatlichkeit durch den Prozess der Europäisierung.

Staatlichkeit als Ko-Produktion

Angesichts der zunehmend wichtigeren Zusammenführung von staatlicher und privater Handlungskompetenz bedarf es der richtigen Begrifflichkeit. Passend erscheint der Begriff der „Ko-Produktion von Staatlichkeit“. Damit lässt sich die Zangl'sche Formel „Vom Herrschaftsmonopolisten zum Herrschaftsmanager“ weiterführen und radikalieren. In der Staats- und Verwaltungsrealität gibt es eine Pluralität von Governance-Akteuren und eine Vielzahl von Anbietern öffentlicher Leistungen. Klaus-Dieter Wolf formuliert es treffend: „To regard states as the sole providers of public goods has become an increasingly inappropriate over-simplification.“

Wenn öffentliche Güter und Dienstleistungen nicht nur von der staatlichen Verwaltung bereitgestellt werden, sondern auch und in wachsendem Maße

Kurz gefasst

Mit dem Bild der Zerfaserung beschreiben Stephan Leibfried und Michael Zürn in diesem Heft die aktuelle Verfassung des Staats. Treffender lässt sich staatliches Handeln erklären, wenn man es unter dem Aspekt eines Rollen- und Funktionswandels betrachtet. Der Staat erfüllt weiterhin wichtige Aufgaben, bekommt aber neuerdings Gesellschaft. Öffentliche Güter und Dienstleistungen werden zunehmend von privaten Anbietern oder Organisationen des Drittens Sektor übernommen. So findet eine Verantwortungsteilung statt.

von privaten Anbietern wie bei Telekommunikation und Energie oder durch Organisationen des Dritten Sektors wie den großen Wohlfahrtsverbänden, dann hat dies drei wichtige Konsequenzen: Erstens bedarf es so etwas wie eines Drehbuchs, um die verschiedenen „Staatlichkeitsbeiträge“ der diversen Akteure aufeinander zu beziehen. Dieses Drehbuch meint eine „neue Verantwortungsteilung zwischen öffentlichem, privatem und Drittem Sektor“. Zweitens erfordert das zu organisierende Zusammenwirken privater und staatlicher Handlungskompetenz die Entwicklung und Bereitstellung entsprechender Governance-Strukturen, in denen diese Koordinationsleistung erbracht werden kann.

Dies ist – drittens – konkret umzusetzen durch die Neuentwicklung bzw. die fortwährende Wiederbelebung traditioneller Rechtsinstitute: Die klassische Beleihung – Paradebeispiel ist der Schornsteinfeger – mutiert vom Organisationsklassiker des 19. Jahrhunderts zum flexiblen Organisationsmodell privat-öffentlicher arbeitsteiliger Aufgabenerledigung; die sogenannte Dienstleistungskonzession gilt als im Moment modernstes Instrument staatlicher Verantwortungsteilung, wogegen sich die zahlreichen Varianten von Public-Private-Partnerships schon fast als klassisches Mobiliar des modernen Verwaltungsstaates ausnehmen.

Radikaler wird die hier gezeichnete Perspektive, wenn wir mit Christoph Zürcher Staatlichkeit „nicht als Zustand begreifen, sondern als Produkt, das von Staat und Gesellschaft gemeinsam und immer aufs Neue hergestellt wird“. Diese Konzeptualisierung von Staatlichkeit scheint in der Tat weiterführend zu sein. Eine Ko-Produktion von Staatlichkeit findet sich in vielen Bereichen, nämlich

- erstens bei der Produktion von Sicherheit, wie deren zunehmende Privatisierung und insbesondere die steile Karriere von Private Security Companies (PSCs) bestätigt,
- zweitens bei der Produktion von Normen, wie nicht nur die zunehmende Entkopplung von Staat und Recht zeigt, sondern auch das Entstehen sogenannter Normunternehmer, etwa nichtstaatliche Standardsetter,
- drittens bei der Bereitstellung von Infrastrukturleistungen, wie nicht nur Public-Private-Partnerships und Teilprivatisierungen verdeutlichen, sowie
- viertens bei der Erbringung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen, wie beispielsweise die unverzichtbare Rolle der Wohlfahrtsverbände für das Funktionieren des Sozialstaates belegt.

Diese Ko-Produktion von Staatlichkeit rechtlich zu strukturieren und in unsere Vorstellung eines demokratischen Rechtsstaates zu integrieren, sollte eine der wichtigsten Aufgaben der Governance-Forschung sein.

Literatur

Philipp Genschel, Bernhard Zangl, „Die Zerfaserung von Staatlichkeit und die Zentralität des Staates“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*, B 20-21, 2007, S. 10–16

Gunnar Folke Schuppert, *Von Ko-Produktion von Staatlichkeit zur Co-Performance of Governance*, SFB-Governance Working Paper Series Nr. 12, April 2008, 44 S.

Klaus-Dieter Wolf, „Emerging Patterns of Global Governance. The New Interplay between the State, Business and Civil Society“, in: Andreas Scherer, Guido Palazzo (Eds.), *Handbook of Research on Global Corporate Citizenship*, Cheltenham, UK: Edward Elgar 2008, S. 225–248

Christoph Zürcher, „Gewollte Schwäche. Vom schwierigen analytischen Umgang mit prekärer Staatlichkeit“, in: *Internationale Politik*, Jg. 60, Heft 9, 2005, S. 13–22

Die Diskussion über Wandlungsprozesse des Staates zwischen Gunnar Folke Schuppert und den Bremer Staatlichkeits-Forschern (siehe in diesem Heft den Beitrag von Stephan Leibfried und Michael Zürn) wird ausführlicher dokumentiert in der Zeitschrift „Der Staat“, Jg. 47, Heft 3/2008, mit Gunnar Folke Schupperts Beitrag „Was ist und wie misst man Wandel von Staatlichkeit“ (S. 325–358) und einer Replik aus dem Bremer Sonderforschungsbereich „Staatlichkeit im Wandel“: Philipp Genschel und Stephan Leibfried, Schupperts Staat: Wie beobachtet man den Wandel einer Formidee? (S. 359–380). Einen größeren Überblick bieten: Stephan Leibfried/Michael Zürn (Hg.), *Transformationen des Staates? Frankfurt a.M.: Suhrkamp 2006* sowie: Achim Hurrelmann, Stephan Leibfried, Kerstin Martens, Peter Mayer, (Hg.), *Zerfasert der Nationalstaat? Die Internationalisierung politischer Verantwortung*, Frankfurt a.M.: Campus 2008; Folke Schuppert, Michael Zürn (Hg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt*, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 41/2008, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2008.
