

The State of the State

Der Nationalstaat ist passé – aber was kommt danach?

Von Michael Zürn und Stephan Leibfried

Seit jeher versuchen politische Theoretiker, den Staat durch Bestimmung eines zentralen Wesensmerkmals zu definieren. Im *Leviathan*, der zu einer Zeit verfasst wurde, als Krieg die Regel und Frieden die Ausnahme war, schrieb Thomas Hobbes (1588–1679) dem Staat als vornehmliche Aufgabe zu, den „Krieg eines jeden gegen jeden“ zu überwinden. So könne man verhindern, dass „das menschliche Leben (...) einsam, armselig, ekelhaft, tierisch und kurz“ sei. Zwei Jahrhunderte später sah Max Weber (1864–1920) im „Monopol legitimer physischer Gewaltsamkeit“ die entscheidende Staatsfunktion.

Heute ist der moderne Staat in Kontinentaleuropa ein vielgestaltiges Wesen, das sich derart eindimensional nicht mehr beschreiben lässt: Er reguliert den Arbeitsmarkt, steuert die Wirtschaft, bekämpft die Kriminalität und sorgt für Bildung; der Staat regelt den Verkehr, schafft und garantiert den Rahmen für demokratische Prozesse, besitzt eigene Unternehmen, zieht zum Wehrdienst ein, führt Krieg, schließt Frieden, schafft eine verlässliche Rechtsordnung, bietet und stützt soziale Wohlfahrt, unterhält Rentensysteme und treibt Steuern ein.

Der moderne Staat lässt sich durch die Analyse von vier sich überlappenden Dimensionen erfassen: Die *Ressourcendimension* beinhaltet die Kontrolle der Anwendung von Gewalt und die Verwendung von Finanzmitteln. Sie ist eng mit der Ausbildung des modernen territorialen Staates verknüpft, die aus verstreuten feudalistischen Herrschaftsmustern heraus erfolgte. Die Dimension *Recht* schließt Rechtsprechung, Gerichtsbarkeit und alle anderen Elemente der Herrschaft des Rechts ein, die unter dem Begriff des „Rechts- oder Verfassungsstaats“ zusammengefasst werden. *Legitimität* oder Akzeptanz politischer Herrschaft verbreitete sich mit dem Aufstieg des demokratischen Nationalstaates im 19. Jahrhundert. Und schließlich wurde *Wohlfahrt* – oder die Förderung von Wirtschaftswachstum und sozialer Gerechtigkeit – zum Leitmotiv des *Interventionstaates*, der im 20. Jahrhundert die Verantwortung nicht nur für das allgemeine, sondern auch für das individuelle Wohl seiner Bürger übernahm.

Das „Goldene Zeitalter“ des modernen Staates, die 1960er und 1970er Jahre, zeigt am deutlichsten, wie sich diese vier Dimensionen auf nationaler Ebene bündelten. Allein der Nationalstaat kontrollierte Militär und Polizei, allein er besaß das Steuermonopol. Nur er gewährleistete die Herrschaft des Rechts. Politische Legitimierungsprozesse wie Wahlen und öffentliche Diskussionen bezogen sich ausschließlich auf die nationale Ebene. Die Gewährleistung von Wohlfahrt und die Verringerung sozialer Ungleichheit verantwortete der Nationalstaat.

Wie begegnet dieser den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts? Zwei Hypothesen sollen geprüft werden. Erstens: Wir befinden uns in einem Zeitalter tiefgreifender Transformation, die in den 1970er Jahren einsetzte. Zweitens: Das Gewand des modernen Staats „zerfasert“. Dabei driften die vier ehemals national gebündelten und im Nationalstaat zu einer Synthese vereinigten Dimensionen auseinander und bilden neuartige Muster.

Auf den ersten Blick scheint die älteste Dimension des Nationalstaates, seine materielle Basis, stabil zu sein. Steuer- wie Gewaltmonopol des Staates scheinen in keinem der OECD-Länder essenziell geschwächt. Trotz zunehmender Verantwortung verfügen internationale Organisationen wie die EU und die Vereinten Nationen kaum über einen direkten Zugang zu den Ressourcen der Nationalstaaten. Die EU interveniert zwar aktiv und bestimmt den Inhalt vie-

Summary

Changing statehood

The modern nation state fulfilled many functions: In the 1960s, states designed economic policies and organized social security systems and national defense, and they guaranteed the rule of law. In the 1970s, national regulatory capacities “frayed out”, and the state started to lose power to international and/or private actors. However, “post-national” statehood is slowly emerging, and its shape might be identifiable only with the hindsight of the 21st century.



Michael Zürn leitet seit 2004 als Direktor die Abteilung „Transnationale Konflikte und internationale Institutionen“ am WZB. Er ist zugleich Dean der Hertie School of Governance. Er war Gründungssprecher des Sonderforschungsbereichs „Staatlichkeit im Wandel“ (Universität Bremen). Seit 2007 ist er Mitglied der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften (BBAW). Gemeinsam mit Stephan Leibfried gab er 2006 den Band „Transformationen des Staates“ (Suhrkamp) heraus.
[Foto: Cordia Schlegelmilch]

zuern@wzb.eu

ler Gesetzesvorlagen in den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten, aber sie erhält nur rund ein Prozent des gemeinsamen Bruttoinlandsprodukts, im Wesentlichen als Beiträge der Mitgliedstaaten. Deren Einnahmen hingegen belaufen sich auf rund 40 Prozent des jeweiligen Bruttoinlandsprodukts.

Organisierte Kriminalität, mafiöse Strukturen und transnationaler Terrorismus sind allerdings neue Sicherheitsbedrohungen und erzwingen neue Formen der Zusammenarbeit zwischen den Polizeikräften der EU-Länder sowie, auf internationaler Ebene, durch kooperative militärische Interventionen weitgehend unter dem Mandat der Vereinten Nationen. Staatliches Routinehandeln im Sicherheitsbereich wird verstärkt international koordiniert, und die inter- und supranationale Ebene setzen die Standards für den nationalen Polizei- und Militäreinsatz. Während also die nationale Souveränität über die Gewaltmittel kaum in Frage steht, ist die Autonomie der Nationalstaaten bei deren Einsatz eingeehgt und durch internationalen Konsens und internationale Koordination gesteuert.

Auch die fiskalische Komponente der Ressourcendimension erfährt einen gewissen Autonomieverlust. Zwar nahm die Zahl zwischenstaatlicher Verträge mit der Internationalisierung der Märkte zu, doch verhallten Vorschläge ungehört, multilaterale steuerpolitische Regime zu schaffen. Anstrengungen zu einer steuerpolitischen Harmonisierung auf internationaler Ebene zeitigten in den vergangenen 40 Jahren bestenfalls begrenzten Erfolg, und selbst auf europäischer Ebene stecken sie noch in den Kinderschuhen, wenngleich dort – eher im Verborgenen – recht starke Auswirkungen festzustellen sind. Initiativen der OECD, Steueroasen inner- und außerhalb des OECD-Wirtschaftsraums zu zwingen, ihre Attraktivität für Steuerflüchtlinge ihres Wirkungsbereichs zu verringern, beschränken sich auf internationale Vereinbarungen zur zwischenstaatlichen Umverteilung von Steuereinnahmen und betreffen bislang nur etwa ein Prozent des EU-Bruttoinlandsprodukts. Trotz zunehmender Harmonisierung nationalstaatlicher Steuersysteme sind die Initiativen, ein EU-Steuersystem einzuführen, bislang fehlgeschlagen.

Während nationale Verfassungsgerichte und parlamentarische Systeme innerstaatliche Rechtsstaatlichkeit wirksam garantieren, haben europäische und internationale Institutionen in der Rechtsdimension über die vergangenen 30 Jahre spürbar an Bedeutung gewonnen. Der Europäische Gerichtshof, der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, die Welthandelsorganisation, die Vereinten Nationen und die Weltbank überwachen, wenn auch unterschiedlich intensiv, das Einhalten internationaler (Rechts-)Standards durch die Nationalstaaten. Heute erscheint Rechtsstaatlichkeit also doppelt abgesichert, von innen wie von außen.

Externe Mechanismen für die Gewährleistung von Rechtsstaatlichkeit sind ein zweischneidiges Schwert, weil sie die Souveränität von Nationalstaaten erheblich beschneiden können. So betrachtet zum Beispiel die Staatengemeinschaft zunehmend die Beachtung grundlegender Menschenrechte als Voraussetzung dafür, einen Staat als souverän anzuerkennen. Wenn supranationale Überwachungsinstitutionen feststellen, dass ein Staat derartige Fundamentalnormen innerhalb seiner Grenzen verletzt, kann dieser seine unbedingte Souveränität verlieren. Eine solche Entmündigung des Staats, eine solche Einmischung in die Innenpolitik, war in der Vergangenheit praktisch unbekannt, sie kam allenfalls als vorübergehender Zustand nach einem Krieg vor („Besatzung“).

In der Legitimationsdimension gibt der Nationalstaat weiterhin klar den Rahmen für die Prozesse demokratischer Legitimation vor. Paneuropäische öffentliche Diskurse über politische Themen können nur in Ausnahmefällen auf europäischer Ebene beobachtet werden. Auch die Kritik an den Leistungen und der Leistungsfähigkeit demokratischer Institutionen in parlamentarischen Demokratien führte weder zu einer Legitimationskrise nationaler Demokratien noch zu einer Verlagerung der Akzeptanz auf internationale Institutionen.

Trotzdem spricht vieles dafür, dass inzwischen auch Entwicklungen in der internationalen Sphäre einer *direkten* Legitimation bedürfen. Internationale Politik war traditionell durch die Staatslenker als Mittler zwischen internationalen und nationalen Interessen bestimmt, die sich vor dem heimischen Publikum zu legitimieren hatten. Aber die Bürger der westlichen Welt erkennen internationale Politik inzwischen in ihrer realen Bedeutung und messen sie direkt an den normativen Kriterien „guter“ politischer Ordnung, wie sie bislang für den geschlossenen Nationalstaat galten. Obwohl die EU hauptsächlich auf eine regulative Staatsfunktion beschränkt bleibt, ist sie heute EU-weiten Wahlen, einem Europäischen Parlament und einem sich entwickelnden Vertragswerk unterworfen, das verfassungsförmige Züge hat. Dadurch wird auch die traditionell enge Verbindung zwischen dem Nationalstaat und seiner Verfassung gelockert. Selbst das Schicksal der Europäischen Verfassung seit 2004 ändert wenig daran, denn die fortdauernden Nizza-Verträge von 2003 sind weitreichend genug. Zwar gibt es bislang keine starken Hinweise auf demokratische Prozesse jenseits des Nationalstaates, aber die Forderungen nach einer stärkeren Legitimation internationaler Institutionen nehmen erkennbar zu. Deshalb ist à la longue eine Veränderung auch in der Legitimationsdimension wahrscheinlich.

Quantitativ hat sich der Interventionsstaat in einigen Dimensionen deutlich von der nationalen auf die internationale Ebene verlagert. Am Verhältnis zwischen der EU und ihren Mitgliedsländern wird dies besonders deutlich, denn ein Großteil der nationalen parlamentarischen Aufgaben besteht nur mehr aus der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht.

Diese Entwicklung ist aber nur die eine Seite der Medaille. Auf der anderen Seite ist eine Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen zu verzeichnen. Im Goldenen Zeitalter des Staates, also in den 1960er und 1970er Jahren, waren öffentliche Dienstleistungen Aufgabe öffentlicher Unternehmen, so die Bahn, die Post, Strom-, Gas- und Wasserwerke. Eher gebühren- als steuerfinanziert, sicherte die Stützung einkommensschwächerer durch die einkommensstärkeren Dienste den Zugang für alle zu öffentlichen Dienstleistungen im gesamten Staatsgebiet. Beginnend mit der Telekommunikation in den 1980er Jahren brachen dann diese öffentlichen Strukturen Sektor für Sektor weg und wurden privatisiert (siehe auch den Beitrag von Astrid Karl, S. 37); allerdings ist dieser Trend inzwischen unter anderem beim Wasser zum Halten gekommen. Bei dieser Entwicklung spielten interterritoriale Konkurrenz und direkte wie indirekte transnationale Anstöße eine wichtigere Rolle als organisatorische Belange: EU-Regulierungen, Privatisierung und Deregulierung in der anglo-amerikanischen Welt sowie die nationalen Versuche der Ausgabenbegrenzung und die Notwendigkeit, gleiche Erfolgsaussichten für unterschiedliche Unternehmen zu gewährleisten, trugen zu einer massiven Zunahme des Konkurrenzdrucks auf den neuen kontinentalen und globalen Märkten bei. Heute überwiegen staatlich regulierte, private multinationale Konzerne in den Sektoren der ehemals öffentlichen Dienstleistungsmonopole.

Der *Wohlfahrtsstaat* ist die prominenteste Komponente des *Interventionsstaates*. Er beansprucht in Deutschland über die Hälfte des 40-prozentigen Staatsanteils am Bruttoinlandsprodukt. Sozialpolitik per Geldtransfer bleibt weiterhin staatliche Aufgabe. Der Trend geht hier im Ganzen nicht hin zu mehr Privatisierung, sondern eher zur Konvergenz. Es verschmelzen zum Beispiel ganz unterschiedliche Typen nationaler Gesundheitssysteme zu einem Mischtypus, während die Extreme, wie der vollständig öffentliche britische National Health Service oder ein rein privates Marktsystem (USA), verschwinden. Eine ähnliche Entwicklung könnte für den Wohlfahrtsstaat insgesamt in der OECD-Welt festzustellen sein.

Die beiden Großkomponenten des Interventionsstaates – Daseinsvorsorge und Wohlfahrtsstaat –, die sich im 19. und über den längsten Zeitraum des 20. Jahrhunderts gleichgerichtet entwickelten, gehen nun völlig unterschiedliche Wege: Privatisierung plus Supra- und Internationalisierung bei den öffentlichen Dienstleistungen, Status-quo-Verteidigung und ein sich verengender Interventionskorridor bei der Wohlfahrtsstaatspolitik.

Kurz gefasst

Der moderne Nationalstaat erfüllte viele Aufgaben: In den 1960er Jahren steuerte er unter anderem die Wirtschaftspolitik, organisierte das Sozialversicherungssystem und die Landesverteidigung, und er garantierte Recht. Bereits in den 1970er Jahren setzte jedoch ein Prozess der Zerfaserung nationalstaatlicher Regelungskapazität ein, und der Staat verlor in vielen Bereichen Macht an internationale Akteure. Ein klar konturiertes Modell „post-nationaler“ Staatlichkeit wird allerdings erst im Rückblick auf das 21. Jahrhundert zu erkennen sein.

Dieser Überblick zum Wandel des Nationalstaats liefert Anhaltspunkte dafür, dass die einst dicht verwobene „nationale“ Konstellation tatsächlich einer „Zerfaserung“ unterworfen ist. Selbst innerhalb der Interventionsdimension lassen sich Anzeichen dafür finden, dass große Bereiche aus den territorialen Beschränkungen der nationalen Konstellation ausbrechen, wogegen die wohlfahrtsstaatliche Komponente weitgehend in der Kontrolle des Nationalstaats bleibt. Rechtsstaatlichkeit scheint sich beständig auf die internationale Ebene zu verlagern. Nationale Institutionen sind für die Gewährleistung von Rechtsstaatlichkeit zwar weiterhin zentral, aber sie sind heute hochgradig in Organisationen außerhalb des Nationalstaates eingebettet. Selbst die Ressourcen-dimension hat sich etwas verändert: Der Nationalstaat klammert sich nach wie vor an seine Steuereinnahmen und ans Gewaltmonopol, wird aber leise in supra- und internationale Netze eingefangen. Am veränderungsresistentesten ist derzeit noch die Legitimationsdimension.

Aktuell zeichnet sich also keine „postnationale Konstellation“ ab. Das heißt, es ist bislang kein symmetrisches Muster für Institutionen erkennbar, das sich aus den uneinheitlichen Veränderungen der vier Dimensionen ergibt. Wir leben noch in einer Situation struktureller Unsicherheit. In der Literatur unserer Tage, die sich um Prognosen bemüht, fehlt es daher an klaren Vorstellungen von der Zukunft. Sie behandelt Denationalisierung oder postnationale Konstellationen, aber sie kann weder den Weg, auf dem wir uns befinden, noch den Weg, der vor uns liegt, bestimmen oder ausmachen, was wir dort antreffen werden. Der Begriff „postnational“ bestimmt die neue Konstellation ausschließlich negativ als etwas, das wir hinter uns lassen, das nicht mehr ist. Max Webers Blick auf Politik als „langsames Bohren von harten Brettern mit Leidenschaft und Augenmaß zugleich“ gilt analog für die Wissenschaft, wenn wir verstehen wollen, wohin die Reise geht. Zu beobachten ist ein allmähliches Entstehen individueller Muster und Lösungen, die schließlich, im Rückblick auf das 21. Jahrhundert, den Typus einer postnationalen – und dann auch positiv benennbaren – Politik zu erkennen geben könnten.

Literatur

Stephan Leibfried, Michael Zürn (Hg.), *Transformationen des Staates?* Frankfurt a.M.: Suhrkamp 2006, 354 S.

Achim Hurrelmann, Stephan Leibfried, Kerstin Martens, Peter Mayer (Hg.), *Zerfasert der Nationalstaat? Die Internationalisierung politischer Verantwortung*, Frankfurt a.M./New York: Campus 2008, 300 S.