

Staatlichkeit im Wandel

Gespräch mit *Stephan Leibfried*

Staatlichkeit heute: ein dynamisches Mehr-Ebenen-Geflecht

Stephan Leibfried (geb. 1944) ist Professor für Politikwissenschaft an der Universität Bremen und u.a. Mitinitiator und Sprecher des dortigen DFG-Sonderforschungsbereichs »Staatlichkeit im Wandel« (2003-14) sowie Ko-Direktor des Zentrums für Sozialpolitik. Er veröffentlichte zahlreiche Arbeiten zum Thema und ist Mit-Herausgeber des 2006 erschienenen Sammelbandes »Transformationen des Staates«. Die Fragen stellte Thomas Meyer.

NG/FH: Viele zentrale politische Debatten kreisen weiterhin um Begriff und Rolle des Staates. Kann man im Lichte der Ergebnisse Ihres langjährigen Großforschungsvorhabens den Staatsbegriff heute noch unbefangen verwenden, wenn es um Fragen von Sozialstaatlichkeit, Wirtschaftssteuerung, Demokratisierung und politischer Souveränität geht?

Stephan Leibfried: Das kommt auf die Sichtweise an. Die Begriffsdefinition in den Staatsdisziplinen, etwa Jura, hat sich in Kontinentaleuropa leicht verschoben. Die Sozialmächtigkeit des Staates blieb zwar weitgehend konstant: Nach wie vor vereinigt der OECD-Staat rund 40 % des Bruttoinlandsproduktes (BIP) auf sich, etwa die Hälfte davon investiert er in den Sozialstaat. Die Art aber, wie der Staat heute operiert, sei es für sich, im Flottenverband Europa oder in globalen Märkten, unterscheidet sich schon von der Art, wie er in den 50er, 60er und 70er Jahren agierte.

In der wissenschaftlichen Debatte spiegelt sich das in der Formulierung »der Staat als« wider: »als Gewährleister«, »als Herrschaftsmanager« usf.. Seine *Entscheidungsmacht* ist stark supra- oder internationalisiert, die *Durchführung* gibt er nach unten, u.a. an Private ab. Allerdings, die *Letztverantwortung* hat er weiterhin – keiner will

sie ihm abnehmen. In den Sichtschneisen der Disziplinen ist der Bezug seit 2008 wieder etatistischer und ähnlicher geworden, weil es jetzt vornehmlich auf Letztverantwortung ankommt und auch Entscheidungsmacht – man nehme nur die Eurokrise – hier und dort faktisch re-nationalisiert worden ist.

NG/FH: Wenn in unseren traditionell geführten Debatten der Begriff »Staat« mit seinen jeweiligen Merkmalen fällt, macht das also weiterhin Sinn – oder führt das nicht grundlegend in die Irre?

Leibfried: Bezogen auf die Letztverantwortung bleibt das aus wissenschaftlicher Sicht richtig. Im Alltagssprachgebrauch bestimmt allerdings eher der traditionelle Staatsbegriff, also die umfassende Verantwortung des Staates für Entscheidung und Durchführung, die Sicht, wie es uns das Wahlverhalten immer wieder zeigt. Die Wählerinnen und Wähler entlassen den Staat bislang nicht aus seiner umfassenden Verantwortung.

NG/FH: Wenn von Staatsfunktionen die Rede ist, wird in ihrem Forschungsverbund das Bild eines geflochtenen Seils verwendet, in dem verschiedene funktionale Fäden – wie Recht, Legitimation, Wohlfahrt, Ressourcen und Steuern – miteinander ver-

flochten sind. Die früher fest verschlungene, kompakte Einheit von Staatsfunktionen wird aber seit geraumer Zeit aufgrund verschiedener Einflüsse entflochten und Verantwortung auf andere Ebenen verlagert. Einige Funktionen, die früher der Nationalstaat innehatte, gehen auf die globale oder die europäische Ebene über, manche, vor allem auf Wohlfahrt bezogene, gehen in die Gesellschaft zurück. Was heißt das alles für den Umgang mit und die Erfüllung von Staatsfunktionen, bezogen auf so zentrale Bereiche wie Wohlfahrt oder Wirtschaftsentwicklung?

Leibfried: In unserer Analyse beschreiben wir zunächst die Entwicklung zum geschlossenen Nationalstaat, wie sie nach dem Zweiten Weltkrieg für zwei bis drei Jahrzehnte vorherrschte. Eine wichtige Erkenntnis ist, dass das (Staats-)Seil nicht symmetrisch auffasert: Vielmehr findet bei manchen »Funktionssträngen«, etwa dem Recht, erheblich mehr Zerfaserung statt als bei anderen, etwa der Wohlfahrt. Das Recht, etwa als globales Handels-, Europa- oder Völkerrecht, wandert aus dem Nationalstaat aus und rahmt ihn, wobei allerdings die Nationalstaaten kollektiv das Recht setzen. In seiner demokratischen Legitimation verharret der Nationalstaat jedoch weitgehend in seiner alten, geschlossenen Form, also als noch verflochtenes Seil: Hauptsächlich der Nationalstaat wird weiterhin nach der Legitimation getroffener politischer Regelungen gefragt, selten die übernationalen Einheiten.

NG/FH: Wenn der Staat zerfasert und einige seiner Funktionen, wie das Schaffen eines rechtlichen Rahmens, nunmehr übernational wahrgenommen werden, andere subnational, etwa die »Vermarktlichung« sozialer Sicherung, stellt sich die Frage: Kann bei so diffus gewordenen Zuständigkeiten eine demokratische Legitimation und Kontrolle durch die Bürgerinnen und Bürger überhaupt noch stattfinden?

Leibfried: In Europa hat das jahrzehntelang weitgehend funktioniert. Manches von dem, was »ausgefaserter« wurde, hängt, um im Bild zu bleiben, an einer Art Gummiband und kann in einer Krise wieder in den Nationalstaat zurückgezogen werden. Das zeigt auch die Eurokrise: Gemäß den kursierenden Integrationstheorien sollte man meinen, dass die Krise hauptsächlich von den europäischen Institutionen aufgegriffen und letztendlich dort aufgefangen worden wäre. Aber die Krisenbewältigung geht – neben der EZB – wesentlich von wieder erstarkten Nationalstaaten wie Deutschland, Frankreich und weiteren Nord-Staaten aus. Nun stellt sich im Gegenzug die Frage: Braucht man nicht ein gestärktes Europa – also mehr »politische Union« –, um solche Probleme wieder besser handhaben zu können? Die Zerfaserung aus dem Nationalstaat ist also rückholbar und teilweise auch zurückgeholt worden.

Im geschlossenen Nationalstaat konnten wir vieles selbst bestimmen: Wir konnten dem Kapital dieses auferlegen und der Arbeiterschaft jenes, und es gab für beide kein Ausweichen. Im europäischen Markt heutiger Gestalt ist das anders. So wandern auch Teilbereiche der Demokratie an Orte, wo sie nicht adäquat und höchstens noch als Mitbestimmung funktionieren. Das könnten wir durchaus auch anders handhaben: Betrachtet man die Europäische Union und ihre Handelsströme insgesamt – und *nicht* einzelne Nationalstaaten – so zeigt sich, dass Europa als Ganzes nicht sehr viel stärker vom Außenhandel abhängig ist als die USA. Wenn wir Europa also souveränitäts-, innen-, sozial- und wirtschaftspolitisch stärker zur Geltung bringen wollten, *dann* könnten wir das mindestens so stark wie die USA. Wir müssten nur Europas politische Selbstfesselung beenden, es als Gemeinwesen gestalten wollen.

NG/FH: Was bedeuten diese Entflechtungen für die Handlungsfähigkeit des Staates, für seine Durchsetzungsfähigkeit, seine

Kompetenz, Regeln zu setzen, in wirtschaftliche und gesellschaftliche Prozesse einzugreifen, für das Primat des Politischen bei der Gestaltung von Politik? Wird das Primat geschwächt, potenziell gar aufgelöst, oder wird es in gewisser Weise eher gestärkt?

Leibfried: In Deutschland und der Euro-Zone wird das Primat des Politischen in bestimmten Bereichen geschwächt: Bestimmte Mechanismen, soziale Konflikte zu regeln, Wechselkurse anzupassen usw., stehen national nicht mehr zur Verfügung.

» Wir hatten kaum Schwierigkeiten, z.B. Rechtsstaatlichkeit zu europäisieren. Was uns schwerfällt, ist die Europäisierung von Legitimation und Demokratie. «

Aus souveränitätspolitischer Sicht sind die Nationalstaaten geschwächt, da bestimmte Kompetenzen auf die Ebene gemeinsamer EU-Regelung übergegangen sind – andernfalls hätten die einzelnen Staaten aber auch nicht die Chance, in andere Staaten so stark mit »hineinzuregieren«. Man verliert und gewinnt gleichermaßen. Einen vollkommenen Verlust erleidet man nur in Bereichen wie der Währungspolitik, die ganz ausgelagert werden. Nach den zugrunde gelegten Kalkülen war das aber gerade wegen anderer Vereinheitlichungsvorteile eine langfristig sinnvolle Investition.

NG/FH: Die früheren zentralen Elemente von Staatlichkeit, wie Regeln erzwingen bzw. durchsetzen zu können, gehen also nicht verloren, sie verteilen sich nur auf unterschiedliche Ebenen – eben regional, global, transnational. Was bedeutet das für ein Konzept von demokratischer Kontrolle staatlicher Macht?

Leibfried: Die staatlichen Kompetenzen sind ja meist alle noch vorhanden, teilweise sogar in mehrfacher Gestalt. Es gibt nur wenige Bereiche, in denen eine Kompetenz vollständig verlagert wird, zumeist werden Rahmen- oder Teilkompetenzen neu orga-

nisiert. Da ist es immer »interpretationsoffen«, inwieweit eine Kompetenz abgewandert ist und was passiert, wenn die Abgabe nicht voll funktioniert – wie bei der Eurokrise. Die Kompetenzlagen sind hier noch uneindeutiger als im klassischen Föderalismus. Nur, es gibt keine funktionalen Äquivalente für die nationalstaatliche Demokratie auf globaler oder europäischer Ebene, die Demokratie muss man dort nach- und neuerfinden. Es gibt zwar Ansätze, wie das Europäische Parlament, die systematische Beteiligung von NGOs und

Sachverstand durch die Kommission, aber es gibt nicht, wie im 19. Jahrhundert, eine einheitlich durchgeformte Vorstellung davon, was Demokratie ausmacht – hier fehlt die scharfe Kante.

NG/FH: Demokratie muss also aufgrund dieser staatlichen Entflechtungen neu erfunden werden. In welche Richtung muss das gehen?

Leibfried: Die Herausforderung besteht in der nationalen demokratischen Rückbindung der übernationalen staatlichen Teilgeflechte beziehungsweise der neuen Demokratisierung übernational freistehender Geflechte. Dies gilt vor allem für die Weltregionen, weil hier zu vermuten ist, dass es einfacher gehen müsste und weil hier, zumal in der EU, bereits institutionelle Hebelpunkte geschaffen worden sind, die global so gar nicht vorhanden sind.

NG/FH: Sicherlich gilt immer noch: Die einzige Gewährleistung von Grundrechten erfolgt durch Staatsmacht. Aufgrund der Entflechtung von Staatlichkeit fällt es aber zunehmend schwerer, von »dem souveränen Staat« zu reden. Immer mehr spielt daher der Begriff *Governance* eine Rolle.

Kann angesichts der »Transformationen des Staates« heute noch klar zwischen Staat und staatlichem Handeln einerseits und Governance andererseits, also den gesellschaftlichen Regelungsprozessen im allgemeineren Sinne, unterschieden werden?

Leibfried: Wir sind in unserem Sonderforschungsbereich der »Zerfaserung« auf vier Ebenen nachgegangen: Rechtsstaat, Demokratie, Wohlfahrt und Ressourcen. Wir wollten herausfinden, ob diese Internationalisierung substanzwährend ist, also ob der Rechtsstaat auf EU-Ebene wirklich ein funktionales Äquivalent für den Rechtsschutz ist, das Gleiches gewährleistet wie vordem der Nationalstaat. In den meisten Fällen lässt sich erkennen, dass Rechtsstaatsformen nun stärker und flächendeckender gewahrt sind, zudem gerade dort, wo sie zuvor gar nicht so breit gewahrt werden konnten. Das liegt daran, dass oft nur die Fälle internationalisiert worden sind, in denen sich in einigen Nationen klare Standards herausgebildet hatten.

Wir haben in der EU den vergleichsweise leichtesten Internationalisierungsfall, da die große Mehrheit der EU-Staaten auf eine gemeinsame Tradition des römischen Rechts zurückgreifen kann, auf eine gemeinsame, in religiöser Tradition unterfütterte Idee von Rechtssubjektivität, oft auf gemeinsame Wohlfahrtsstaatstraditionen: Im Durchschnitt investiert jedes EU-Land nahezu ein Viertel seines BIP in den Wohlfahrtsstaat. Folglich ist es EU-intern einfacher, das Gemeinsame auf eine neue, höhere Ebene von Staatsfunktionen zu ziehen und dort zu verwalten. Global besteht insoweit eine erheblich größere Verlegenheit.

NG/FH: Der Staatsbegriff ist also weiterhin eine sinnvolle analytische Kategorie?

Leibfried: So lange wir – mit der Wählermehrheit – an der öffentlichen Verantwortung fürs *allgemeine* Wohl festhalten und sie einer besonderen Instanz zuschreiben, ja.

NG/FH: Was bedeuten die Transformationen von Staatlichkeit für die Rolle der Demokratie in der EU?

Leibfried: Wir hatten kaum Schwierigkeiten Rechtsstaatlichkeit zu europäisieren. Alles, was mit Mobilität zusammenhängt, etwa bei Kapital und Arbeit, ist geregelt und geht sehr weit. Eine Fiskal- und Wirtschaftsunion würde eine Sozialunion erzwingen, da sie sich ansonsten, als rein technokratisches Rettungsprojekt für eine Währung, legitimatorisch nicht lang halten kann. Es geht ja letztlich um die Sicherheit der Menschen, nicht der Banken. Was uns schwer fällt, ist die Europäisierung von Legitimation und Demokratie. Eine europäische Öffentlichkeit ist für eine EU-Demokratie unabdingbar, steckt aber noch in den Kinderschuhen. Ein europäischer

Wohlfahrtsstaat im traditionellen Sinne ist nicht vorhanden, wohl ein EU-Gleichbehandlungs-Staat.

NG/FH: Die amerikanische Politikwissenschaftlerin Vivien A. Schmidt sagt, die EU sei »ein Regionalstaat« – eine viel diskutierte These. Der Gegensatz von EU- und Nationalstaatlichkeit beginnt sich zu verwischen: Wird sich am Ende ein ganz neuartiges Geflecht von Staatsfunktionen auf europäischer und nationaler Ebene herausbilden?

Leibfried: Nehmen wir die USA als Kontrast, die den entscheidenden Vorteil haben, sprachlich und kulturell homogener zu sein. Demgegenüber sind die nationalen bürokratischen Eliten Europas zwar relativ gut miteinander verwoben, ansatzweise gibt es auch schon eine Art europäische politische Klasse, es fehlt ihr jedoch an einer sozialen und legitimatorischen Gesamt-Binnenverankerung. Dahinter stehen große sprachliche und kulturelle Unterschiede und mangelnder Druck: Heute ist es nicht mehr zwingend notwendig zu kooperieren wie in der unmittelbaren Nachkriegszeit oder im Kalten Krieg. Europa ist historisch betrachtet eine »Gegengründung« zum Sowjetimperium und scheint mangels Gegenpart mittlerweile Probleme mit seiner Statik zu bekommen. Es gibt derzeit eher wirtschaftlich-technokratische Mobilisierungszwänge als sozialmoralische. Ein wirklicher Regionalstaat kann Europa erst sein, wenn es auf diesen beiden Beinen steht.

NG/FH: Ist eigentlich ein Gebilde mit derart diffus werdender Verschränkung zentraler Staatsfunktionen auf nationaler und übernationaler Ebene noch in der Lage, Solidarität zwischen seinen Bürgern zu erzeugen?

Leibfried: Solidarität ist auch eine Frage von einem klar konturierten Gegenüber. Europa erinnert ein wenig an das labile

Deutsche Reich von 1871 und sein Finanzierungssystem: Die Einzelstaaten führen Geld nach irgendwelchen Schlüsseln an den Bund ab, der selbst über keine Steuern verfügte. Weder bei der Ressourcenmobilisierung noch bei der Verteilung sieht man dann klar, wer wen finanziert: Eine Umwegfinanzierung führt zur Umwegpolitik. Wenn wir die Kraft finden, Europa auf eine eigene Ressourcengrundlage zu stellen und klare Solidaritätsprinzipien nach Region und Klasse zu formulieren, die wir auch durchhalten, kann Europa eine nationenübergreifende Solidarität zwischen allen seinen Bürgerinnen und Bürgern ausbilden. Mit technokratischen Mogelpackungen allein wird es nicht gehen.

NG/FH: Geht aus Ihren Forschungsergebnissen eine besondere Botschaft hervor?

Leibfried: Der Lissabon-Vertrag vermittelt manchen den Eindruck: In einigen »Reservaten«, etwa der Agrarpolitik, kooperieren wir, im Übrigen sind die Nationalstaaten weiter souverän. Die Wirklichkeit sieht anders aus: Faktisch sind wir viel verflochtener als wir es uns ideologisch zugestehen wollen. Die kontrollierte Neuverflechtung in der Wirtschafts- und Sozialpolitik, wie sie wegen der Krise der Währungsunion jetzt ansteht, liegt weit näher als die viel mühsamere, viel kostenreichere Entflechtung.

Die derzeitigen Krisenländer im Süden der EU lassen vor allem vier staatliche Funktionsmerkmale auf einmal für Europa bedeutsam erscheinen: eine sinnvolle nationale staatliche Haushaltsführung, die Verschuldung nur in Grenzen akzeptiert; eine vernünftige europäisch fundierte Wirtschafts- und Investitionspolitik; eine europäisch rückversicherte soziale Sicherungspolitik; und die generelle Funktionstüchtigkeit der nationalen Staatsapparate. Um den Krisenländern auf die Beine zu helfen, muss die EU eine breite Mehrebenen-Therapie verfolgen, Punktueller reicht heute nicht mehr. ■