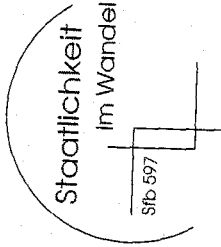


Staatlichkeit im Wandel

Herausgegeben von Philipp Genschel, Stephan Leibfried, Patrizia Nanz und Frank Nullmeier für den Sonderforschungsbereich »Staatlichkeit im Wandel« der Deutschen Forschungsgemeinschaft in Bremen.



Achim Hurrelmann, Stephan Leibfried,
Kerstin Martens, Peter Mayer (Hg.)

Zerfasert der Nationalstaat?

Die Internationalisierung politischer Verantwortung

I

ZDF

Achim Hurrelmann ist Professor für Politikwissenschaft an der Carleton University Ottawa. *Stephan Leibfried* ist Professor für Politikwissenschaft an der Universität Bremen, *Kerstin Martens* und *Peter Mayer* haben dort Professuren für Internationale Beziehungen inne.

Campus Verlag
Frankfurt/New York

Inhalt

Die Abbildung auf dem Umschlag stammte in ihrer ursprünglichen Gestalt aus dem *Leviathan* von Thomas Hobbes von 1651 und wurde »aktualisierend« umgezeichnet. Die Konzeption der Umzeichnung stammt von Stephan Leibfried und wurde von Lucila Munoz-Sanchez und Monika Sniegs umgesetzt.

Umseitig findet sich das Original des *Leviathan* von Hobbes als die untere, gespiegelte Hälfte des Frontispizes. Dieser Stich hat sich zur Ikone für den westlichen Staat entwickelt (siehe Horst Bredekamp, *Thomas Hobbes. Der Leviathan. Das Urbild des modernen Staates und seine Gegenbilder, 1651–2001*, Berlin: Akademie Verlag 2003²). Unsere Umzeichnung bildet die obere Hälfte des Frontispizes. Die eingefügten Einzelmotive verweisen auf übergreifende Entwicklungen bei den vier normativen Gütern, die in unserem Sonderforschungsbereich untersucht werden: Frieden, Rechtssicherheit, Demokratie und Wohlfahrt. Bei der Umzeichnung geht es insbesondere um die »Zerfaserung« des Staates durch seine *Internationalisierung* – neben der »Zerfaserung« durch Privatisierung die Hauptuntersuchungsrichtung des Sonderforschungsbereichs »Staatlichkeit im Wandel«. Beides bricht mit der von Thomas Hobbes beschworenen Einheitsgestalt des Staates.

Die Überschrift des Originals bei Hobbes lautet *Non est potestas Super Terram quae Comparetur ei* (Hiob 41, 24) – Keine Macht ist auf Erden, die ihm zu vergleichen ist. Sie bezieht sich in der Bibel auf das Seeungeheuer *Leviathan* – dem biblisch, und wiederum in der politischen Ideengeschichte, das Landungeheuer *Behemoth* gegenübersteht, wie Franz Leopold Neumanns *Behemoth* zeigt (New York: Oxford University Press; London: V. Gollancz 1942). Das Seeungeheuer steht, durch den Berg verborgen, im Wasser.

Einladung: Galerie des Staatsschiffs.....	9
Vorwort.....	13
1 Die Zerfaserung des Nationalstaates: Ein analytischer Rahmen <i>Achim Hurrelmann, Stephan Leibfried, Kerstin Martens und Peter Meyer</i>	21
2 Europa, der Nationalstaat und die Steuerpolitik..... <i>Susanne Uhl</i>	55
3 Die Internationalisierung von Sicherheitspolitik: UN, EU und der moderne Staat <i>Sebastian Mayer und Silke Weinlich</i>	83
4 Globalisierung des Rechts, Öffnung des Staates: Der Staat als Koodinator pluraler Teilrechtsordnungen..... <i>Martin Herberg</i>	113
5 Transformation des Handelsrechts? Neue Formen von Rechtssicherheit in globalen Austauschprozessen..... <i>Graf-Peter Callies, Thomas Dietz, Wioletta Konradi, Holger Nieswandt, Moritz Renner und Fabian Sosa</i>	143
6 Legitimität jenseits des Nationalstaates: Vom exekutiven zum partizipativen Multilateralismus?..... <i>Jens Steffek</i>	179

7 Namensräume, Datenschutz und elektronischer Handel: Die Suche nach Regeln für das Internet.....	209
<i>Ralf Bendrath, Jeanette Hofmann, Volker Leib, Peter Mayer und Michael Zürn</i>	
8 Die Internationalisierung der Bildungspolitik: Konvergenz nationaler Pfade?	243
<i>Kerstin Martens und Ansgar Weymann</i>	
9 Der Staat und die Internationalisierung von Normen der Rechnungslegung.....	275
<i>Jörg R. Werner und Jochen Zimmermann</i>	
10 Die Transformation des Nationalstaates: Ergebnisse und Perspektiven.....	303
<i>Achim Hurrelmann, Stephan Leibfried, Kerstin Martens und Peter Mayer</i>	
Abkürzungsverzeichnis	325
Tabellen und Illustrationen.....	329
Autorinnen und Autoren	331
Register.....	337
Bildnachweise.....	349

Einladung: Galerie des Staatsschiffs

In einem Buch über den Staat schienen es uns angemessen, ein Staatsbild – eine bestimmende Metapher zum Staat – als Illustration zu verwenden. In Frage kamen Bilder wie Staatsschiff (Quaritsch 1979) und Staatsmaschine (Stollberg-Rilinger 1986), auch Staatswappen, Staatsiegel und Fahnen, eben die Formen der Staatsrepräsentation. Wir haben das alte Staatsschiff ausgewählt, weil es ein geschlossenes Ganzes suggeriert, also dem geschlossenen Nationalstaat der 1950er bis 1970er Jahre sehr nahe kommt, der als »Container-Staat« unseren Ausgangspunkt für die Forschung bildete und um dessen »Zerfaserung« seit den Mit-1970er Jahren es uns geht (vgl. zum Ansatz zuletzt Genchel/Leibfried 2008). Auch scheint uns die Bildtradition zum Staatsschiff kontinuierlicher, verbreiteter und – auch heute noch – populärer als die der anderen Bilder.

So gut wie alle Illustrationen in diesem Band werden als Kapiteltitel und nicht als Kapitelfrontispize eingesetzt. Drei Illustrationen sind aber der Sache nach Frontispize, Vorwort (S. 11), bei der Einleitung (S. 19) und beim Schlusskapitel (S. 301).

Das Bild, das den Staat mit einem Schiff vergleicht, formt sich von Aristophanes über Horaz und Longfellow bis zu Bismarck. Seither bestimmt diese Metapher das Reden, Denken und Bildgedächtnis vom Staat: Er wird als geschlossener, schützender, hierarchischer Raum vorgestellt, sein Personal sind Steuerleute, Kapitän, Erster Offizier, Lotse, Wache, Mannschaft, und die Gefahren werden als Untergang, Havarie, Steuerungslosigkeit gefasst. Die Galerie, die auf S. 11 (»Building the Ship of State«) einsetzt, zeigt mit Stichen, Fotos und Karikaturen, wie das bislang typischerweise geschah und welche Grenzen das Bild hat. Die Galerie ist – abgesehen von den drei Frontispizen – chronologisch aufgebaut, und sie wird hinter dem Schlusskapitel bis ins Jahr 2007 fortgeführt. In der Bildklärung nehmen wir verschiedentlich in Kurzzeiterweise auf Literatur Bezug. Die vollständigen bibliographischen Angaben finden sich im jeweiligen Bildnachweis am Ende des Bandes (S. 349 ff).

Die Illustrationen belegen, dass die Metapher in der politischen Öffentlichkeit des 20. und 21. Jahrhunderts einen beachtlichen Resonanzraum hat. Dabei werden weniger direkt staatliche Strukturprobleme angesprochen, wie im »Strang Longfellow« (S. 11), bei dem es um die »zweite« Staatsgründung der USA geht. Das ist schwieriger ins Bild zu bringen. Eher ist die »Bismarck-Punch-Linie« (S. 53) bestimmend, in der schlicht die Diskontinuität beim leitenden Staatspersonal, meist ein Regierungswechsel, auf Korn genommen wird: Der Lotse geht von, an Bord, will an Bord, er muss, er soll von Bord ... (Guratzsch 1990). Die Personalisierung erleichtert das Zeichnen.

Die wenigen bekannten Illustrationen, in denen vor allem Strukturprobleme aufgegriffen werden, haben wir dokumentiert. Neben Gillrays Stich zum britischen Konstitutionalismus (S. 19) und Longfellos »Ship of State« (S. 11) für die USA ist das auch Klaus Böhle zum DDR-Untergang (S. 273). Ganz anders setzt demgegenüber als Illustration im Schlusskapitel die sich aufräubernde deutsche »Strick-Flagge« an (S. 317), mit der im Jahre 2006 DIE ZEIT unsere »Zerfaserung«these zur Darstellung gebracht hat.

währen und vielfältige soziale und wirtschaftliche Leistungen zu erbringen – von der Gesundheitsversorgung bis zur Sozialhilfe, von der Arbeitslosenversicherung bis zur Schulbildung, von der Regulierung der Unternehmensführung bis zur Bereitstellung von Infrastruktur und öffentlichen Diensten. Innerhalb dieses Rahmens entstanden verschiedene Systeme der Staatsintervention, charakteristische Wohlfahrtsstaatsregime (Esping-Andersen 1990; Castles/Obinger 2008) und entsprechende Spielarten des Kapitalismus (Hall/Soskice 2001). Gerade die starke Position des Nationalstaates in seinem »Goldenen Zeitalter« – seine Autonomie in wirtschaftlichen und inneren Angelegenheiten – machte diese Varianz möglich: Sie versetzte den Staat in die Lage, in relativer Autonomie zwischen unterschiedlichen institutionellen Ordnungen zu wählen (Rothgang *et al.* 2006b).

In den 1960er und 1970er Jahren übernahm der westliche Nationalstaat folglich die volle Verantwortung für die Gewährleistung aller vier normativen Güter, und alle Dimensionen der Staatlichkeit kamen zur Reife. Der Nationalstaat des »Goldenen Zeitalters« war aber nicht nur ein Konglomerat verschiedener Staatsfunktionen, sondern – und das ist für uns von zentraler Bedeutung – er begründete eine *synergetische Konstellation*, in der alle vier Dimensionen moderner Staatlichkeit sich gegenseitig stützten und ergänzten. Ein dritter und letzter Vorteil der hier vorgestellten vierdimensionalen Konzeption liegt daher in der Tatsache, dass diese Synergien in unserem Analyserahmen fruchtbar untersucht werden können. Um dafür nur einige Beispiele zu nennen: Das Gewalt- und das Steuermonopol waren eine Vorbedingung dafür, dass sich die anderen drei Staatsdimensionen entwickeln konnten, doch gleichzeitig wären beide Monopole langfristig nicht ohne jene Legitimation aufrechtzuerhalten gewesen, die Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Wohlfahrtssicherung dem Staat verschafften. In analoger Weise lassen sich Rechtsstaatlichkeit und Demokratie als sich gegenseitig stabilisierende Prinzipien darstellen, die gemeinsam die Freiheit der Bürger sichern (Habermas 1992). Ein ähnliches Verhältnis besteht zwischen Interventionsstaatlichkeit und Demokratie: So trugen demokratische Verfahren entscheidend zur Ausweitung des Wohlfahrtsstaates bei, doch wirkte sich die Gewährleistung von sozialer Sicherheit auch positiv auf die soziale Akzeptanz demokratischer Verfahren aus. Kurzum: Der Nationalstaat in seinem »Goldenen Zeitalter« war eine kohärente und in sich stimmige politische Konstellation (Leibfried/Zürn 2006b: 32–34.; Genschel *et al.* 2006). Vor diesem Hintergrund müssen wir uns nun der Frage zuwenden, inwieweit diese Konstellation den heutigen Bedingungen nationalstaatlicher Autorität standhalten kann, was mit ihr nach der

»Trendwende« von der Verstaatlichung zur Entstaatlichung passiert (Genschel/Zangl 2008: 29).

Aktuelle Herausforderungen des Nationalstaats

Es gibt viele Gründe, warum der Nationalstaat heutzutage unter Druck steht. Den meisten Darstellungen zufolge ist die wirtschaftliche Globalisierung der Schlüsselfaktor, der Staatswandel auslöst. Daneben gibt es jedoch noch eine Reihe weiterer Faktoren, aus denen Herausforderungen des Nationalstaates erwachsen, etwa Migrationen, Umweltprobleme, demografische Veränderungen, neue Technologien, die zunehmende Bedeutung internationaler Organisationen. In diesem Abschnitt bieten wir einen knappen Überblick darüber, wie diese Entwicklungen sich auf den modernen Staat auswirken. Wir zeigen insbesondere, dass die neuen Herausforderungen, mit denen der Staat konfrontiert wird, regelmäßig Dynamiken in Richtung einer Internationalisierung von Staatsfunktionen in Gang setzen. Vor diesem Hintergrund ist es plausibel zu fragen, ob derzeit neue staatliche (oder quasi-staatliche) Strukturen auf der internationalen Ebene im Entstehen begriffen sind.

Mittlerweile hat die These, dass wirtschaftliche Globalisierung eine Gefahr für den Staat darstellt, weite Verbreitung gefunden (Mann 1997; Jessop 2002). Schon vor dem Ende des Kalten Krieges hatte der grenzüberschreitende Wirtschaftsaustausch massiv zugenommen, und der Fall des Eisernen Vorhangs verlieh diesem Prozess zusätzliche Dynamik. Die relative Abgeschlossenheit nationaler Volkswirtschaften, die den Nationalstaat in seinem »Goldenen Zeitalter« charakterisiert hatte, wurde aufgebrochen. Produktionsketten und die Erbringung von Dienstleistungen überschreiten seitler zunehmend Staatsgrenzen, ebenso sind Handel und Finanzströme umfassend transnationalisiert worden (Zürn 1998; Hirst/Thompson 1999). Dementsprechend bewegt sich der Staat in einer radikal veränderten Umwelt: Drohen sie mit der Verlagerung ihrer Produktion in andere Länder, gewinnen multinationale Unternehmen, die nur ihren Anteilseignern rechenschaftspflichtig sind, an Verhandlungsmacht gegenüber dem Staat und seinen demokratischen Institutionen. Die Mobilität des Kapitals verringert die Fähigkeit des Staates, autonom Währungspolitik zu betreiben. Durch den internationalen Wettbewerb um Investitionen sehen sich

Staaten veranlasst, Steuersätze zu senken, was die Gefahr von Haushaltskrisen erhöht und Einschnitte im Sozialbereich nahe legt. Zugleich ist klar, dass auch globalisierte Wirtschaftsprozesse politische Regulierung bedürfen. Ist der Nationalstaat mit seiner beschränkten territorialen Reichweite noch in der Lage, diese Regulierungsaufgaben zu erfüllen? Wenn nicht, kommt es zu einer Internationalisierung von Regulierungskompetenzen? Welchen Einfluss hat diese Entwicklung auf die Gewährleistung zentraler normativer Güter wie Rechtssicherheit und demokratische Selbstbestimmung?

Neben wirtschaftlichem Druck sind auch zahlreiche nicht-wirtschaftliche Entwicklungen bedeutsam für den Staat. Einige stehen in einem Zusammenhang mit der Globalisierung. Zunehmende Migration beispielsweise bedroht die Kontrolle, die Territorialstaaten traditionell über ihre Grenzen gehabt haben, und zehrt an der Homogenität nationaler politischer Gemeinschaften, die in der Demokratietheorie lange Zeit unbezweifelt vorausgesetzt wurde (Habermas 1996, 1998; Koopmans/Statham 2001). Umweltp Probleme machen ebenfalls nicht an den Staatsgrenzen Halt und können oftmals im nationalstaatlichen Rahmen nicht erfolgversprechend angegangen werden (zum Staat Mann 1997; zu den Unternehmen Herberg 2007). Neue Technologien wie das Internet stellen ungekannte regulative Herausforderungen dar; ferner können sie Sicherheit (Cybercrime) und Rechtsstaatlichkeit (Datenschutz, Urheberrechte und so weiter) bedrohen (Krasner 2001). Andere nicht-wirtschaftliche Faktoren, die ebenfalls die Handlungskontexte staatlicher Institutionen verändern, sind nicht direkt mit der Globalisierung verbunden. Ein Beispiel ist der demografische Wandel (Lynch 2006): Das zunehmende Altern der meisten westlichen Gesellschaften setzt ihre Sozialversicherungssysteme massiv unter Druck. Wie beeinflussen solche Entwicklungen die Gewährleistung der vier normativen Güter moderner Staatlichkeit?

Eine dritte Gruppe von Faktoren, die eine Transformation des Staates auslösen könnten, ist ideeller Natur. So stellt der Bedeutungsgewinn postmaterialistischer Werte in westlichen Gesellschaften – die zunehmende Betonung von individueller Selbstbestimmung, Inklusion und Teilhabe, von gleichen Rechten und der Forderung nach Anerkennung von Unterschieden – die Akzeptanz von Autorität und das traditionelle Primat der Wirtschaftspolitik in Frage (Dalton 2004; Inglehart/Welzel 2005). Kernideen des Gewaltmonopols, des Rechtssystems, der Mehrheitsdemokratie und des Sozialstaates sind folglich neuem Rechtfertigungsdruck ausgesetzt.

war hat ha / Wimper
für in

Ähnlich stellt die zunehmende Verbreitung von postnationalen oder kosmopolitischen Werten, insbesondere die wachsende Bedeutung der Menschenrechte, hergebrachte Ansichten von Souveränität und Nichteinmischung in Frage (Lapidoth 1992; International Commission on Intervention and State Sovereignty 2001; Biersteker 2002). Kann der Nationalstaat seinen Charakter auch angesichts dieser radikal neuen Erwartungen bewahren? Oder erleben wir einen Transformationsprozess, in dessen Verlauf Souveränität bedeutungslos (oder radikal umgedeutet) wird, während Rechtsstaatlichkeit sich durch die Ausbildung internationaler Rechtsregeln zunehmend internationalisiert?

Schließlich können Bedrohungen für die Konstellation des Goldenen Zeitalters auch aus politischen Dynamiken erwachsen, die Nationalstaaten durch Internationalisierungsschritte selbst eingeleitet haben, etwa durch die Übertragung von politischen Kompetenzen auf internationale oder supranationale Organisationen (Genschel et al. 2006: 30–32; Zangl 2006a, b; Dingwerth 2007; A. Peters 2007; Werner 2008). Solche Internationalisierungsschritte führen durch *spill-overs* oder andere nicht-intendierte Nebenwirkungen häufig zu weiterer Internationalisierung, auf die Staaten dann wiederum reagieren müssen. Entwicklungen dieser Art sind im Falle der Europäischen Union und ihres Rechtssystems besonders offensichtlich (Weiler 1999; Alter 2001; Stone Sweet 2004). Das Beispiel der EU zeigt, dass ein durch Staaten bewusst in Gang gesetztes Projekt der internationalen Institutionenbildung eine beträchtliche Eigendynamik entwickeln kann. Einmal entstanden, erzeugen inter- und supranationale Institutionen Druck in Richtung weiterer Internationalisierung. Ist der Nationalstaat in Gefahr, die Kontrolle über diese Dynamiken zu verlieren (Nijman/Nollkaemper 2007)?

Diese Herausforderungen haben potentiell weitreichende soziale und politische Konsequenzen.⁶ Sie betreffen den modernen Staat in jeder seiner vier Dimensionen und veranlassen uns zu fragen: Kommt es zu einer Internationalisierung von Staatsfunktionen?

Der Territorialstaat ist von innen durch eine zunehmende Erosion seiner Ressourcen und klassischen Zwangsmittel und von außen durch die Infrage-

⁶ Diese Herausforderungen haben auch juristische Konsequenzen und finden in der Rechtswissenschaft zu eigenständigen Aufarbeitungsformen. Eine unaufbereitete rechtswissenschaftliche Bilanz der Verwaltung internationalisierung bietet Schmitt-Abmann (2006). Zur breiten Völkerrechtsperspektive siehe von Bogdandy et al. (2008). Die Problembearbeitungskapazität der deutschen Völkerrechtler behandelt Oeter (2007).

stellung seiner Souveränität bedroht. Neue Bedrohungen für das Wohlergehen und die physische Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger – zum Beispiel Umweltprobleme und internationaler Terrorismus – können auf der nationalen Ebene nicht mehr effektiv eingedämmt werden. Aber es ist auch fraglich, in welchem Umfang internationale Institutionen in der Lage sind, diese Herausforderungen zu meistern.

- Der Verfassungsstaat sieht sich neuen Quellen der Unsicherheit ausgesetzt, und viele rechtlich relevante Vorgaben werden nun von der internationalen Politik gemacht. Dies wirft die Frage auf: Kann beziehungsweise muss die klassische Rechtsstaatlichkeit auf nationaler Ebene durch eine neue Form der Rechts Herrschaft jenseits des Nationalstaates ergänzt oder ersetzt werden? Nicht
- Der demokratische Nationalstaat ist in Gefahr, als leere Hülle zurückzubleiben, da sich immer mehr politische Entscheidungskompetenzen auf die internationale Ebene verlagern. Dies bedroht die Selbstbestimmung der Bürgerinnen und Bürger, solange keine Möglichkeiten gefunden werden, demokratische Prozesse selbst zu internationalisieren und besser in internationalen Organisationen zu verankern.

Handwritten:
 v. d. Wehler
 Regime

- Der Interventionsstaat ist in seiner Existenz bedroht, da der zunehmende Wettbewerbsdruck staatliche Systeme der sozialen Sicherheit und der Daseinsvorsorge untergräbt, während der Umfang, in dem internationale Institutionen zur Erbringung von Sozialleistungen in der Lage sind, überaus fraglich bleibt und solche Ausgleichsprozesse sich allenfalls schleppend entwickeln.

Zusammengenommen gefährden diese Herausforderungen nicht nur die vier normativen Güter moderner Staatlichkeit und das Monopol des Staates auf ihre Gewährleistung, sondern selbst die synergetische Konstellation, die den Nationalstaat in seinem »Goldenen Zeitalter« auszeichnet hat. Denn die verschiedenen Staatsfunktionen sind durch die geschichtlichen Entwicklungen in unterschiedlichem Maße bedroht und unterschiedlich starkem Internationalisierungsdruck ausgesetzt. Kommt es nun zu einer Zerfaserung des Nationalstaates? Wenn ja, wie können die sich daraus ergebenden Formen des Regierens rechtsstaatlich eingehegt werden? Sind demokratische Verfahren und eine Politik der Umverteilung unter diesen Bedingungen noch denkbar? Lässt sich die Zerfaserung des Staates bremsen oder gar umkehren? Falls wir zum Status quo ante nicht zurückkehren können: Gibt es Anzeichen dafür, dass eine neue synergetische Konstellation entsteht, die ähnlichen Zwecken dient und ähnlich erfolgreich ist (oder sein kann), wie es der Nationalstaat in seinem »Goldenen Zeitalter« war?

Ein Analyserahmen für die Untersuchung von Staatswandel

Um diese Fragen zu beantworten, konzentrieren sich die Untersuchungen in diesem Band jeweils auf eine der vier Staatsdimensionen. Die Autorinnen und Autoren fragen: Inwiefern haben sich die beschriebenen Herausforderungen auf das jeweils für sie zentrale normative Gut ausgewirkt? Hat der Staat sein Monopol für dessen Gewährleistung behalten, oder teilt er diese Verantwortung nun mit internationalen Institutionen? Bei der Beantwortung dieser Fragen wenden alle Beiträge ein Analyseraster an, das auf Überlegungen von Philipp Genschel und Bernhard Zangl basiert (siehe Genschel *et al.* 2006). Dieses Raster ermöglicht es, die jeweiligen Ergebnisse miteinander in Beziehung zu setzen und zu beurteilen, wie sich die Veränderungen in jeder Staatsdimension auf die synergetische Konstellation moderner Staatlichkeit als Ganzes auswirken. Unser Analyseraster besteht aus fünf Schlüsselvariablen:

- die Art der Verantwortung für die Gewährleistung der normativen Güter, die von Veränderung betroffen ist: Organisationsverantwortung, Entscheidungsverantwortung oder Letztverantwortung;
- der Typ von internationaler Institution, dem solche Verantwortung zuwächst: intergouvernemental, transgouvernemental, supranational oder transnational;
- der Umfang, in dem Verantwortung, die einst der Staat allein trug, entmonopolisiert wird: An- oder Verlagerung von Staatlichkeit;
- die Rolle, die der Staat selbst spielt, wenn er aktiv an der beschriebenen Transformation mitwirkt: Initiator, Wegbereiter oder Weichensteller; und
- das strukturelle Muster der Auswirkungen von Transformationsprozessen: Konvergenz oder Divergenz.

Welche Art der Verantwortung für normative Güter ist betroffen?

Der Nationalstaat in seinem »Goldenen Zeitalter« hatte ein weitgehendes Verantwortungsmonopol für die Gewährleistung der normativen Güter physische Sicherheit, Rechtssicherheit, demokratische Selbstbestimmung und soziale Wohlfahrt. Staatliche Institutionen waren dabei für alle Aspekte der Gewährleistung dieser Güter verantwortlich: Der Staat stand nicht nur letztlich und verbindlich für die Sicherung eines normativen

Gutes ein, sollte es aufgrund sozialer Prozesse in Gefahr geraten; ihm oblag es auch, durch seine Gesetze die Maßnahmen vorzusehen, die zum Schutz dieser Güter erforderlich waren; und schließlich tätigte er diese Eingriffe beziehungsweise erbrachte Leistungen auch selbst durch seine Behörden. Mit anderen Worten, der Staat trug gleichzeitig drei Arten von Verantwortung: Er hatte die Leistungsverantwortung in dem Sinne, dass ihm die Gewährleistung der normativen Güter letztendlich oblag; er trug die Entscheidungsverantwortung in dem Sinne, dass er über die Wege und Mittel entschied, mit denen diese normativen Güter zu gewährleisten waren; und er trug die Organisationsverantwortung in dem Sinne, dass staatliche Organe die erforderlichen Aufgaben selbst erledigten, die Güter in eigener Regie erstellten (vgl. Genschel/Zangl 2007: 11-14; und auch Schuppert 2000: 400-419).

Obwohl all diese Verantwortungsarten einst im Nationalstaat des »Goldenen Zeitalters« vereint waren, ist es wichtig, sich klar zu machen, dass sie nicht zwingend an den Nationalstaat gekoppelt sind. Vielmehr kann jede Verantwortungsart auch außerhalb des Staates angesiedelt sein. So kann internationales Recht die Gesetzgebungszuständigkeiten des Staates, also seine Entscheidungsverantwortung, in gewissen Politikbereichen beschränken, oder eine für die Gewährleistung eines normativen Gutes zentrale Dienstleistung, also seine staatliche Organisationsverantwortung, kann privatisiert werden. Im Ergebnis lassen sich die drei Verantwortungsarten, die früher im Staat vereint waren, trennen – was auf einen weiteren möglichen strukturellen Aspekt der Zerfaserung von Staatlichkeit hinweist. In allen Fallstudien dieses Bandes wird vor diesem Hintergrund untersucht: Hat der Staat nach wie vor die exklusive politische Verantwortung für die politischen Güter, die Staatlichkeit konstituieren? Und welche anderen Institutionen machen ihm dieses Monopol gegebenenfalls streitig?

Welche Typen von Institutionen jenseits des Nationalstaates erlangen politische Verantwortung?

Frühere Untersuchungen legen es nahe, dass das staatliche Monopol auf die Gewährleistung normativer Güter hauptsächlich durch zwei Typen von Institutionen herausgefordert wird: Letzt-, Entscheidungs- und Organisationsverantwortung können – teilweise oder komplett – auf *private Akteure*

oder auf *internationale Institutionen* übergehen (Leibfried/Zürn 2006b; Genschel/Zangl 2007: 11-14). Bei Privatisierung liegt ein Wandel in *organisatorischer* Hinsicht vor, bei Internationalisierung findet Wandel in *räumlicher* Hinsicht statt.

In diesem Band konzentrieren wir uns auf die räumliche Transformation, also auf Wandel entlang der Achse national-international. Wir wollen die Bedeutung von Privatisierungsprozessen nicht in Frage stellen (für einen Überblick vgl. Zohlnhöfer/Obinger 2005; Castles 2007; speziell zu Wohlfahrtsstaaten Starke 2008), betonen aber hier, wie die Beziehung zwischen Staaten und internationalen Akteuren umgestaltet, wie sie rekonfiguriert wird. Privatisierung spielt allerdings auch hier eine Rolle, wenn sie mit Internationalisierung verkoppelt ist.

Veränderungen bei der Verteilung politischer Verantwortung entlang der Achse national-international können ganz verschiedene Akteurstypen in der internationalen Sphäre ermächtigen: Die (formellen oder informellen) Institutionen jenseits des Nationalstaates, die Verantwortung für die Gewährleistung von normativen Gütern übernehmen, lassen sich – in Anlehnung an eine Typologie von Robert Keohane und Joseph Nye (1972) – einem der folgenden vier Institutionentypen zuordnen:

- intergovernmental: die Mitglieder des kollektiven Akteurs sind Staaten, vertreten durch ihre Regierungen;
- transgovernmental: die Mitglieder sind administrative Einheiten von Staaten;
- supranational: die Mitglieder sind internationale Beamte;
- transnational: die Mitglieder sind private Akteure.

Welcher Institutionentyp von möglichen Veränderungen bei der Verteilung von Verantwortung profitiert, ist von großer Bedeutung für die Macht, die der Staat behält. Schließlich ist es für den Staat deutlich einfacher, weiter Kontrolle über inter- oder transgovernmentale Akteure auszuüben als über supra- oder transnationale Konstellationen. In allen Kapiteln in diesem Band wird daher gefragt: Wie lassen sich die Institutionen, auf die frühere staatliche Zuständigkeiten übertragen worden sind, nach der Institutionentypologie von Keohane and Nye charakterisieren?

1
2
42-3
318

In welchem Umfang wird staatliche Verantwortung entmonopolisiert?

Unterschiede können nicht nur bezogen auf den Typ von internationaler Institution bestehen, dem Verantwortung für die Gewährleistung eines normativen Gutes zuwächst. Auch der Grad, in dem die Verantwortung entmonopolisiert wird, kann sehr unterschiedlich ausfallen.

In manchen Fällen vermindert die Verantwortung, die von Institutionen jenseits des Nationalstaates übernommen wird, gleichzeitig die Verantwortung des Staates; Verantwortung wird entsprechend einer Nullsummenlogik zwischen den Ebenen umverteilt. Hier sprechen wir von einer *Verlagerung* von Verantwortung (Genschel *et al.* 2006: 18 f.). Die *Verlagerung* kann, bezogen auf die jeweilige Verantwortungsart, entweder *teilweise* oder *vollständig* erfolgen. Ein Beispiel für die vollständige *Verlagerung* einer Staatsfunktion war die Entscheidung einer Gruppe von EU-Mitgliedstaaten, die Befugnis, Leitzinssätze festzulegen von den Nationalbanken auf die Europäische Zentralbank zu übertragen. Mit dem Beitritt zur Währungsunion haben die Mitgliedstaaten der Eurozone ihre Entscheidungsverantwortung in der Währungspolitik abgetreten, was ohne Frage ihren autonomen Handlungsspielraum als Interventionsstaaten verringert hat.

Formen der Gewährleistung von normativen Gütern jenseits des Nationalstaates können sich jedoch auch entwickeln, ohne staatliche Verantwortung zu verringern. Bei einer solchen »Variablensummenlogik« sprechen wir von *Anlagerung* von Verantwortung (Genschel *et al.* 2006: 17–20). Wenn beispielsweise supranationale Institutionen wie die EU ihre Entscheidungsverfahren demokratisieren, eröffnet dies zusätzliche Kanäle für die Selbstbestimmung der Bürgerinnen und Bürger, ohne dass notwendigerweise bestehende Kanäle auf nationalstaatlicher Ebene verschlossen werden.

Eine *Anlagerung* kann – ebenso wie eine teilweise *Verlagerung* – in zweierlei Form auftreten: Institutionen, die Staatsfunktionen jenseits des Nationalstaates ausüben, können mit Staaten *verknüpft* sein, also mit ihnen kooperieren oder anderweitig interagieren, oder sie können ihre Verantwortung *unverknüpft*, also unabhängig von Staaten, wahrnehmen. Eine *verknüpfte* Form der *Anlagerung* würde, in dem erwähnten Beispiel, dann bestehen, wenn die Demokratisierung der EU den mitgliedstaatlichen Parlamenten mehr Einflussmöglichkeiten auf europäische Entscheidungen

gewährte; eine unverknüpfte Form läge dann vor, wenn von den Mitgliedstaaten unabhängige Kanäle der Repräsentation gestärkt würden.

Mit Hilfe dieses begrifflichen Rasters bestimmen die Autorinnen und Autoren, in welchem Umfang in dem von ihnen untersuchten Problemfeld eine Entmonopolisierung von Verantwortung stattgefunden hat.

Wie transformiert der Staat sich selbst?

Angesichts all dieser Herausforderungen wird der Staat zuweilen als weitgehend machtlos dargestellt. Was der Staat ist und was er tut – insbesondere die Rolle, die er bei der Gewährleistung der normativen Güter spielt – wird nach dieser Sichtweise von Kräften bestimmt, die sich jenseits seiner Kontrolle befinden. Mindestens was einzelne Dimensionen oder Handlungsbereiche des Staates angeht, ist dies jedoch eine Übervereinfachung, wenn nicht gar ein Zerbild der Tatsachen.

Erstens können wir, wenn Verantwortung für die Gewährleistung von normativen Gütern internationalisiert wird, gelegentlich beobachten, dass der Staat bewusst und von sich aus Veränderungen anstößt, um grundlegende Regelungskompetenzen durch selektive Einschränkungen in anderen Bereichen zu bewahren oder zurückzugewinnen (Milward 1992; Moravcsik 1998). Der Staat wirkt dann unmittelbar als *Initiator* seiner eigenen Transformation (Genschel *et al.* 2006: 30–32).

Selbst wenn dies nicht der Fall ist, kann sich bei näherer Betrachtung, zweitens, zeigen, dass viele scheinbar »naturwüchsige« Entwicklungen, die den Staat herausfordern – etwa wirtschaftliche Globalisierung, internationale Migration oder die Verbreitung neuer Technologien – auf Entscheidungen staatlicher Akteure zurückzuführen sind (Kapstein 1994; Rieger/Leibfried 2001; Genschel 2004; Frieden 2006). Wo dies der Fall ist, kann man den Staat als indirekten *Wegbereiter* – gleichsam als entfernte Ursache – seines eigenen Wandels bezeichnen.

Selbst wenn der Ursprung des Drucks, der staatliche Strukturen in Frage stellt, tatsächlich jenseits staatlicher Kontrolle liegt, muss der Staat, drittens, nicht notwendigerweise gezwungen sein, »externe Sachzwänge« mechanisch umzusetzen. Vielmehr kann er die Veränderungen, die ihm durch Entwicklungen in seiner materiellen und sozialen Umwelt aufgedrängt oder nahe gelegt werden, bewusst beeinflussen, kanalisieren oder

