



# TranState Working Papers

DIE ZERFASERUNG  
VON STAATLICHKEIT UND  
DIE ZENTRALITÄT DES STAATES

Philipp Genschel  
Bernhard Zangl

No. 62

Universität Bremen • University of Bremen  
Jacobs Universität Bremen • Jacobs University Bremen

---

Staatlichkeit im Wandel • Transformations of the State  
Sonderforschungsbereich 597 • Collaborative Research Center 597



*Philipp Genschel  
Bernhard Zangl*

***Die Zerfaserung von Staatlichkeit und  
die Zentralität des Staates***

TranState Working Papers

No. 62

*Sfb597 „Staatlichkeit im Wandel“ – „Transformations of the State“*

Bremen, 2007

[ISSN 1861-1176]

**Philipp Genschel, Bernhard Zangl**

Die Zerfaserung von Staatlichkeit und die Zentralität des Staates

(TranState Working Papers, 62)

Bremen: Sfb 597 „Staatlichkeit im Wandel“, 2007

ISSN 1861-1176

Universität Bremen

Sonderforschungsbereich 597 / Collaborative Research Center 597

Staatlichkeit im Wandel / Transformations of the State

Postfach 33 04 40

D - 28334 Bremen

Tel.:+ 49 421 218-8720

Fax:+ 49 421 218-8721

Homepage: <http://www.staatlichkeit.uni-bremen.de>

## **ZUSAMMENFASSUNG**

Staatlichkeit zerfasert. Der seit dem 15. Jahrhundert verlaufende Prozess der Aneignung von Herrschaftsbefugnissen durch den Staat hat sich in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts umgekehrt. Der Staat übt Herrschaft oft nicht mehr alleine aus, sondern koordiniert, integriert, initiiert und ergänzt die Herrschaftsausübung anderer nicht-staatlicher Herrschaftsträger. Er wandelt sich vom Herrschaftsmonopolisten zum Herrschaftsmanager.

**INHALT**

1. WAS WIRD AUS DEM STAAT? .....	1
2. STAAT UND STAATLICHKEIT .....	2
3. INTERNATIONALISIERUNG UND PRIVATISIERUNG .....	3
4. ZERFASERUNG VON STAATLICHKEIT .....	4
5. ZENTRALITÄT DES STAATES.....	7
6. DER STAAT: WEDER SCHWÄCHER NOCH STÄRKER, SONDERN ANDERS .....	9
BIOGRAPHISCHE ANMERKUNG.....	11

## **1. WAS WIRD AUS DEM STAAT?**

Wenn man fragt, wie sich der Staat in der OECD-Welt, also in der Welt hochindustrialisierter Staaten, in den letzten 30 oder 40 Jahren verändert hat, so bietet die politikwissenschaftliche Literatur im Wesentlichen drei Antworten. Die erste lautet: Der Staat ist am Ende. Die Globalisierung des 20. Jahrhunderts überwältigt den Staat; sie greift seine Grenzen an und schwächt ihn.<sup>1</sup> Die zweite lautet: Der Staat lebt munter weiter. Die Globalisierung begleitet den Aufstieg des modernen Staates seit dem 15. Jahrhundert; sie wird vom Staat kontrolliert und stärkt ihn womöglich sogar.<sup>2</sup> Die dritte Antwort schließlich behauptet: Es kommt auf den jeweiligen Staat an. Die Globalisierung gibt unterschiedlichen Staaten aufgrund unterschiedlicher Politiktraditionen, Regierungssystemen, Wohlfahrtsregimen, Parteiensystemen und Rechtstraditionen unterschiedliche Probleme auf, legt ihnen unterschiedliche Problemlösungsstrategien nahe und gibt dadurch unterschiedliche Pfade des Staatswandels vor.<sup>3</sup>

Keine der drei Antworten ist vollkommen überzeugend. Die Untergangsprognose der ersten Antwort entspricht zwar einem weit verbreiteten Krisengefühl. Bisher gibt es aber keine stichhaltige Evidenz dafür, dass der Staat tatsächlich in irgendeinem Sinne untergeht. Die Kontinuitätsbehauptung der zweiten Antwort erscheint freilich genauso überzogen, denn das Krisengefühl besteht nicht ohne Grund. Es gibt jedenfalls durchaus Evidenz dafür, dass der Staat sich nachhaltig wandelt. Die dritte Antwort stellt dies in Rechnung, beantwortet die Frage nach dem Wandel von Staatlichkeit aber dennoch nur teilweise. Denn auch wenn kein Staat sich genauso wandelt wie ein anderer können die unterschiedlichen nationalen Wandlungsprozesse ja dennoch nur Variationen eines gemeinsamen internationalen Veränderungstrends sein.

Unsere These ist, dass die Staaten in der OECD-Welt tatsächlich einem gemeinsamen Veränderungstrend unterliegen: Staat und Staatlichkeit entwickeln sich auseinander, weil das, was im 20. Jahrhundert weitgehend im Staat konzentriert und vom Staat monopolisiert war, nämlich Staatlichkeit (Abschnitt 2), sich bei Institutionen jenseits des Staates anlagert (Abschnitt 3). Staatlichkeit zerfasert (Abschnitt 4). Trotzdem bleibt der Staat zentral. Denn er ist der Knotenpunkt, der die verschiedenen Fasern von Staatlichkeit zusammenhält. Aber seine Rolle ändert sich. Er wird vom Herrschaftsmonopolisten zum Herrschaftsmanager (Abschnitt 5).

---

<sup>1</sup> Zum Beispiel Jean-Marie Guéhenno, *Das Ende der Demokratie*, München 1994.

<sup>2</sup> Vgl. z.B. Stephen D. Krasner, *Sovereignty. Organized Hypocrisy*, Princeton 1999.

<sup>3</sup> Zum Beispiel Fritz W. Scharpf/Vivien A. Schmidt, *Welfare and Work in the Open Economy*, Oxford 2000.

## 2. STAAT UND STAATLICHKEIT

Wir beginnen mit zwei Definitionen. Als *Staat* bezeichnen wir einen politischen Herrschaftsverband, der darauf spezialisiert ist, für ein bestimmtes Gebiet, das Staatsgebiet, und für eine bestimmte Gruppe von Menschen, die Staatsbürger, die Versorgung mit Kollektivgütern zu sichern. Damit der Staat Herrschaft zum Zwecke der Kollektivgutproduktion ausüben kann, braucht er bestimmte Fähigkeiten, die wir als *Staatlichkeit* bezeichnen. Staatlichkeit umfasst drei für die effektive Herrschaftsausübung unerlässliche Kompetenzen:

- *Entscheidungskompetenz*, also die Fähigkeit, kollektiv-verbindliche Entscheidungen zu treffen;
- *Organisationskompetenz*, also die Fähigkeit, kollektiv-verbindliche Entscheidungen verlässlich umzusetzen;
- *Letztverantwortung*, also die Fähigkeit, faktische Anerkennung als höchste politische Autorität zu finden, in deren Namen Herrschaft ausgeübt wird und die die Folgen einer mangelhaften Kollektivgutproduktion zu verantworten hat.

In welchem Verhältnis stehen nun Staat und Staatlichkeit? Im Idealtyp des nach innen und außen souveränen Staates fallen beide in eins: Der Staat ist im Vollbesitz von Staatlichkeit. Auf seinem Staatsgebiet besitzt er, und nur er allein, die für die Herrschaftsausübung notwendige Entscheidungs- und Organisationskompetenz und trägt die Letztverantwortung für die Kollektivgutproduktion. In der Realität gelingt es Staaten dagegen praktisch nie, Staatlichkeit vollkommen zu monopolisieren. Scheiternde Staaten wie Somalia zeigen anschaulich, dass es Staaten mit sehr geringer Staatlichkeit gibt. Und selbst die westlichen Staaten, denen üblicherweise ein hohes Maß an Staatlichkeit zugeschrieben wird, haben diese keineswegs schon immer besessen, sondern erst in einem historischen Prozess mühsam erworben. In diesem, zum Teil seit dem 15. Jahrhundert laufenden Aneignungsprozess von Staatlichkeit haben sie übergeordnete Herrschaftsinstanzen wie Kaiser oder Papst aus der Letztverantwortung gedrängt, die Entscheidungskompetenzen von Kirche, Adel und Städten beschnitten und Organisationskompetenz an sich gezogen, indem sie beispielsweise private Söldnerheere durch staatlich finanzierte stehende Heere ersetzten, private Steuerpächter durch staatliche Steuerverwaltungen ablösten und private oder kirchliche Caritas durch staatliche Wohlfahrtspflege marginalisierten.

Dieser historische Aneignungsprozess von Staatlichkeit mündete schließlich im „totalen Staat“ der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, der dem Idealtyp des nach innen und außen vollständig souveränen Herrschaftsmonopolisten zumindest sehr nahe kam.<sup>4</sup> Die

---

<sup>4</sup> Zum Begriff „totaler Staat“ und der hier skizzierten historischen Entwicklung vgl. Wolfgang Reinhard, Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart,

weitgehende Verfügung über Letztverantwortung, Entscheidungskompetenz und Organisationsmacht verlieh diesem Staat einerseits ein Destruktionspotential, welches gesellschaftliche Katastrophen vom Ausmaß des deutschen Faschismus, des sowjetischen Kommunismus und der beiden Weltkriege erst ermöglichte, machte ihn andererseits aber auch zum idealen Instrument der demokratischen „Selbsteinwirkung“ der Gesellschaft auf sich selbst und befähigte ihn dadurch zu beachtlichen Aufbau- und Befreiungsleistungen.<sup>5</sup> So gelang es den Staaten Westeuropas und Nordamerikas in den 1950er und 1960er Jahren, ihren Bürger nicht nur den Frieden zu erhalten und individuelle Freiheit zu garantieren, sondern auch immer mehr soziale Sicherheit und materiellen Wohlstand zu bieten. Im Rückblick erscheinen diese Jahre deshalb oft als „goldenes Zeitalter“ des Staates.<sup>6</sup>

Wir behaupten nun, dass der seit der frühen Neuzeit andauernde historische Prozess der Aneignung von Staatlichkeit durch den Staat mit diesem goldenen Zeitalter ausläuft. Die Richtung des Staatswandels ändert sich. Staat und Staatlichkeit entwickeln sich auseinander, so dass der Staat sein Mitte des 20. Jahrhunderts erreichtes Beinahe-Monopol auf Staatlichkeit schrittweise wieder verliert. Getragen wird dieser Prozess von einer umfassenden Internationalisierung und Privatisierung von Staatlichkeit.

### **3. INTERNATIONALISIERUNG UND PRIVATISIERUNG**

Internationalisierung und Privatisierung von Staatlichkeit bedeutet, dass internationale und private Institutionen eine zunehmend wichtige Rolle für die Herrschaftsausübung spielen. Beide Entwicklungen werden in der sozialwissenschaftlichen Literatur zwar breit diskutiert, bisher aber weitgehend unabhängig und voneinander isoliert.<sup>7</sup> Hier sollen sie dagegen zusammen analysiert werden, um ihre Wechselwirkungen auf den Staatswandel besser zu verstehen. Wir beginnen damit, beide Entwicklungen an einigen markanten Beispielen zu illustrieren.<sup>8</sup>

Die *Internationalisierung* von Staatlichkeit ist besonders auffällig in der Europäischen Union (EU), die sich längst nicht mehr darauf beschränkt, Handelshindernisse

---

München 1999.

<sup>5</sup> Vgl. Jürgen Habermas, *Die postnationale Konstellation. Politische Essays*. Frankfurt/M. 1998, S. 98.

<sup>6</sup> Vgl. Stephan Leibfried/Michael Zürn, *Transformationen des Staates*, Frankfurt/M. 2006, S. 34.

<sup>7</sup> Für die Internationalisierung vgl. z.B. Michael Zürn, *Regieren jenseits des Nationalstaats*, Frankfurt/M. 1998, oder die Beiträge in Edgar Grande und Louis W. Pauly, *Complex Sovereignty*, Toronto 2005. Für die Privatisierung vgl. Volker Schneider und Marc Tenbrücken (Hrsg.), *Der Staat auf dem Rückzug. Die Privatisierung öffentlicher Infrastrukturen*, Frankfurt/M. 2004, und die Beiträge in Jonah D. Levy, *The State After Statism. New State Activities in the Age of Liberalization*, Cambridge MA 2006.

<sup>8</sup> Hier und im Folgenden rekurrieren wir insbesondere auf die Beiträge in Leibfried und Zürn (Anm. 6) und in Achim Hurrelmann u.a. (Hrsg.), *Transforming the Golden Age Nation State*, Basingstoke 2007.

zwischen Staaten abzubauen, sondern bis weit ins „Kapillarsystem“ der mitgliedstaatlichen Gesellschaften hineinregiert. Verbrecher werden per europäischem Haftbefehl gesucht. Deutschen Frauen wird mit europäischem Gerichtsbeschluss der Zugang zur Bundeswehr eröffnet. Das italienische Glückspiel, der belgische Mehrwertsteuersatz auf Fahrradreparaturen, die Wasserqualität von deutschen Badeseen, das Rauchverhalten in bayrischen Bierzelten, all diese und ähnliche Sachverhalte werden von der EU beobachtet, reguliert und beeinflusst. Aber auch andere internationale Institutionen bestimmen zunehmend mit, wie heute im Nationalstaat regiert wird. Die Vereinten Nationen (UNO) lassen Bankkonten sperren und monieren soziale Ungleichheiten im deutschen Schulwesen. Der internationale Strafgerichtshof (ICC) erlässt Haftbefehl gegen Slobodan Milosevic und Radovan Karadzic. Das internationale Klimaschutzprotokoll gibt nationalen Regierungen verbindliche Reduktionspflichten für Kohlendioxidemissionen vor. Die Welthandelsorganisation (WTO) entscheidet, ob europäische Staaten die Vermarktung von amerikanischem Hormonfleisch zulassen müssen und welche Steuervergünstigungen die Vereinigten Staaten ihrer Exportindustrie bieten dürfen. Und die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) beeinflusst durch die Pisa-Studie nachhaltig die Agenda der deutschen Bildungspolitik.

Die *Privatisierung* von Staatlichkeit ist am sichtbarsten im Bereich der öffentlichen Daseinsfürsorge. Der Staat bringt die Post nicht mehr nach Hause und auch der Lokführer ist in der Regel kein Beamter mehr. Auch die Versorgung mit Gas, Wasser, Elektrizität, Bahn, Krankenhäusern, Telefon, Bildung, Autobahnen und Personennahverkehr delegiert der Staat heute zunehmend an private Leistungsanbieter. Die Privatisierung bleibt jedoch nicht auf die Daseinsvorsorge beschränkt. Private Sicherheitsdienste sorgen für öffentliche Sicherheit in Kaufhäusern, Zügen, Großgaststätten und Einkaufspassagen. Militärflugzeuge werden von privaten Tankflugzeugen betankt, die Riester-Rente von privaten Versicherungsunternehmen angeboten, universitäre Studiengänge von privaten Akkreditierungsagenturen begutachtet und Banknoten sowie Personalausweise von privaten Druckereien hergestellt. Staatliche Beteiligungen an „strategisch“ wichtigen Industrien wie Kohle und Stahl, Flugzeugbau oder Banken und Versicherungen werden abgebaut oder ganz aufgelöst, die staatlichen Subventionszahlungen an private Wirtschaftsunternehmen gedrosselt. Und das Internet wird partiell von einer privaten Institution namens ICANN organisiert.

#### **4. ZERFASERUNG VON STAATLICHKEIT**

Die Prozesse der Internationalisierung und Privatisierung bewirken, dass sich neue nicht-staatliche Träger von Staatlichkeit oberhalb und neben dem Staat etablieren: Staatlichkeit zerfasert. Dies bedeutet aber weder, dass die neuen Träger von Staatlichkeit selbst zu Staaten würden, noch dass der Staat als Träger von Staatlichkeit überflüssig würde.

Die neuen nicht-staatlichen Träger von Staatlichkeit sind aus zwei Gründen nicht mit Staaten zu verwechseln. Erstens nehmen sie Herrschaft nur *sektorspezifisch* wahr. Im Gegensatz zum Staat, dessen Herrschaftsanspruch sich sektorenübergreifend auf praktisch alle politischen Herrschaftsfelder bezieht, ist der Herrschaftsbereich privater oder internationaler Träger von Staatlichkeit weitgehend begrenzt. Die Telekom und Arcor sind nur für die Kommunikationsdienstleistungen zuständig und nicht für die gesamte Daseinsfürsorge. Toll-Collect ist nur für die Autobahngebühren zuständig, nicht aber für die gesamte Steuereintreibung. Die WTO kümmert sich nur um den internationalen Handel, die Weltgesundheitsorganisation (WHO) nur um Gesundheitsfragen und ICANN nur um die Internetregulierung. Und selbst die EU oder die UNO besitzen trotz ihrer umfassenden Mandate nicht die prinzipielle Allzuständigkeit eines Staates. Dazu kommt zweitens, dass die nicht-staatlichen Träger von Staatlichkeit Herrschaft nur *funktionsspezifisch* wahrnehmen. Im Gegensatz zum Nationalstaat, der im Prinzip alle drei Herrschaftskomponenten von Staatlichkeit – Entscheidungskompetenz, Organisationskompetenz und Letztverantwortung – gleichzeitig besitzt, verfügen nicht-staatliche Instanzen in der Regel nur über eine dieser Herrschaftskomponenten. Staatlichkeit wird im Zuge der Internationalisierung und Privatisierung nämlich nicht *en bloc* auf internationale oder private Träger verteilt, sondern nach Einzelkompetenzen getrennt: Internationale Institutionen erhalten wichtige Entscheidungs- aber kaum Organisationskompetenzen, wohingegen private Instanzen genau umgekehrt wichtige Organisationskompetenzen zugewiesen bekommen, aber kaum Entscheidungskompetenzen erhalten. Die Letztverantwortung schließlich wird weder internationalisiert noch privatisiert sondern bleibt ungeteilt beim Staat. Das Ergebnis dieser gegenläufigen Bewegungen ist die Zerfaserung von Staatlichkeit (Schaubild 1).

Schaubild 1: Zerfaserung von Staatlichkeit

	Internationalisierung	Privatisierung
<i>Entscheidungskompetenz</i>	Viel	Wenig
<i>Organisationskompetenz</i>	Wenig	Viel
<i>Letztverantwortung</i>	Keine	Keine

Charakteristisch für diese Zerfaserung ist zum einen, dass die Internationalisierung vornehmlich auf *Entscheidungskompetenz* beschränkt bleibt. Internationale Institutionen strukturieren zunehmend vor, was vom Staat wie entschieden wird oder entscheiden gleich am Staat vorbei. Zum Teil beschränken sie die nationalen Entscheidungsspielräume ganz direkt, etwa in dem die WTO oder die EU genaue Vorschriften zur Liberalisierung der internationalen Handelsbeziehungen festsetzen, die UNO eine Liste illegaler, strafrechtlich zu ahndender Drogen verabschiedet oder die International Standards Organization (ISO) technische Standards verabschiedet, die formal zwar unverbindlich,

de facto aber kaum zu ignorieren sind. Zum Teil beeinflussen internationale Institutionen die nationale Entscheidungsfindung aber auch indirekt, indem etwa die OECD durch Vergleichsstudien (Pisa) nationale Regierungen unter bildungspolitischen Reformdruck setzt oder die Liberalisierungsnormen von WTO und EU einen zwischenstaatlichen Standortwettbewerb befördern, der die Regierungen zu wettbewerbskonformer Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik zwingt. Durch welchen Kanal auch immer der internationale Einfluss wirksam wird, er bleibt weitgehend auf die Entscheidungskompetenz beschränkt. Internationale Institutionen besitzen in der Regel nicht die Organisationskompetenz, um kollektiv-verbindliche Entscheidungen selbst zu implementieren. Sie können weder selber Steuern erheben noch Schulen betreiben oder Drogendealer jagen. Sie stehen auch nicht in der Letztverantwortung für die Entscheidungsfolgen. Steuern, Schulen oder die Polizei werden weiterhin im Namen des Staates erhoben, unterhalten und betrieben. Und wenn etwas schief läuft, der internationale Drogenhandel überhand zu nehmen droht, das Schulsystem als ungenügend empfunden wird oder die Steuern als ungerecht, dann bleibt die Schuld am Staat hängen – und zwar selbst dann, wenn diese den Entscheidungsvorgaben internationaler Institutionen geschuldet ist.

Charakteristisch für die Zerfaserung ist weiterhin, dass die Privatisierung vornehmlich auf die *Organisationskompetenz* begrenzt bleibt. Private Instanzen werden zunehmend in die Implementation kollektiv-verbindlicher Entscheidungen eingebunden. Dies geschieht zum Teil, in dem der Staat ursprünglich von ihm selbst wahrgenommene Aufgaben wie die Flugsicherung, den Hafenbetrieb, die Telekommunikation oder die Gasversorgung an private Träger veräußert, die die Organisation dann weitgehend allein übernehmen. Zum Teil überlässt er neue Aufgaben wie die Erhebung von Straßenmaut oder den Aufbau einer kapitalgedeckten Säule der Rentenversicherung gleich von Anfang an privaten Akteuren. Zum Teil nimmt er Aufgaben wie die Müllabfuhr, die Gefängnisaufsicht oder die Finanzierung und Instandhaltung von Schulgebäuden gemeinsam mit privaten Unternehmen wahr (public-private partnership). Die privaten Akteure gewinnen damit zwar möglicherweise faktisch auch an Einfluss auf kollektiv verbindliche Entscheidungen, sie bleiben aber formal jeweils auf die Organisationsaufgaben beschränkt. Die Entscheidungskompetenz verbleibt beim Staat. Der Staat, und nicht die privaten Versicherungen, die solche Produkte vertreiben, bestimmt, welchen Mindestanforderungen Riester-Rentenprodukte genügen müssen. Er bestimmt zumindest mittelbar, zu welchem Preis die Bahn oder die Telekom ihren Konkurrenten Zugang zu ihrem Schienen- bzw. Festnetz eröffnen müssen, nicht diese Unternehmen selbst. Auch die Letztverantwortung bleibt beim Staat. Wenn etwas schief läuft, wenn Toll-Collect seine On-Board Units nicht in Gang bekommt oder die Bahn den Zeittakt im Kommunalverkehr heraufsetzt, dann steht der Staat in der Schusslinie. Auch dort, wo der Staat die

Daseinsvorsorge nicht mehr selbst organisiert, bleibt er für deren angemessene Gewährleistung letztverantwortlich.<sup>9</sup>

## **5. ZENTRALITÄT DES STAATES**

Im Zuge der Internationalisierung und Privatisierung gewinnen internationale Institutionen und private Leistungsanbieter Entscheidungs- bzw. Organisationskompetenz. Diese „Staatlichkeitsgewinne“ nicht-staatlicher Instanzen schlagen sich aber kaum in „Staatlichkeitsverlusten“ des Staates nieder. Der Staat verfügt nach wie vor über eine riesige Entscheidungs- und Organisationsmaschinerie, die, nimmt man die Staatsquote zum Maßstab, im OECD-Durchschnitt zwischen 1970 und 2005 sogar noch einmal deutlich gewachsen ist. Und auch als Träger von Letztverantwortung gibt es bisher keine Alternative zum Staat. Trotz Internationalisierung und Privatisierung bleibt der Staat die zentrale Herrschaftsinstitution. Dafür gibt es drei Gründe.

Erstens, *Unvollständigkeit*: Die Prozesse der Internationalisierung und Privatisierung sind unvollständig insofern, als sie sich, wie eben erläutert, nur sektorspezifisch vollziehen. Die sektorale Beschränkung hat zur Folge, dass bestimmte Politikbereiche weitgehend ausgespart bleiben. So sind beispielsweise sozialpolitische Entscheidungskompetenzen bisher kaum europäisiert, geschweige denn internationalisiert worden. Die nationale Sozialpolitik unterliegt zwar indirekten Einflüssen wie dem internationalen Standortwettbewerb oder den Wettbewerbsfähigkeitsrankings internationaler Organisationen. Insgesamt bleibt die internationale Einhegung nationaler Entscheidungskompetenz in diesem Bereich aber schwach. Ähnliches gilt für die Privatisierung im Bereich der Armee oder der Steuerverwaltung. Wo sie überhaupt stattfindet, bleibt sie auf Randaspekte beschränkt. Die zentralen Organisationskompetenzen behält in diesen Feldern der Staat.

Zweitens, *Komplementarität*: Die funktionale Beschränkung von Internationalisierung und Privatisierung bedeutet, dass internationale oder private Herrschaftsträger nur dann effektiv sein können, wenn der Staat die dazu notwendigen Komplementärfunktionen zur Verfügung stellt. Da internationale Institutionen in der Regel reine Entscheidungsmaschinen sind, bleiben sie zur Implementation oftmals auf staatliche Organisationskompetenz angewiesen. So können beispielsweise die WTO-Regeln zum Schutz geistigen Eigentums nur wirksam werden, wenn die Mitgliedstaaten entsprechende innerstaatliche Kontrollregime aufbauen. Kurz, der Staat muss Organisationskompetenz vorhalten oder sogar ganz neu entwickeln, damit internationale Entscheidungskompetenz wirksam werden kann. Umgekehrt sind private Leistungsträger reine Implementationsmaschinen, die auf einen staatlichen Entscheidungsrahmen angewiesen sind, der die von ihnen zu erbringenden Kollektivgüter definiert und ihnen dafür ausreichende Renditechancen garantiert. Die Privatisierung von Organisationskompetenz erhöht des-

---

<sup>9</sup> Vgl. Gunnar Folke Schuppert, *Der Gewährleistungsstaat. Ein Leitbild auf dem Prüfstand*, Baden-Baden 2005.

halb die Anforderungen an die staatliche Entscheidungskompetenz. Die Liberalisierung der Telekommunikation zwingt den Staat beispielsweise, zu entscheiden, welche Telekommunikationsdienstleistung er überhaupt als Teil der Daseinsvorsorge anerkennen will, zu welchen Bedingungen diese Leistungen angeboten werden sollen bzw. wie er den Wettbewerb zwischen konkurrierenden Leistungsanbietern steuern und kontrollieren will. Der Staat muss mit anderen Worten Entscheidungskompetenz ausbauen, um die Privatisierung von Organisationskompetenz zu ermöglichen.

Drittens, *Komplexität*: Selbst dort, wo staatliche und nicht-staatliche Stellen dieselben Kompetenzen wahrnehmen, ist ihr Verhältnis komplex und nicht substitutiv. Die Entscheidungen internationaler Institutionen machen zwar manche nationale Entscheidung überflüssig und höhlen dadurch staatliche Entscheidungskompetenz aus. Wenn beispielsweise die EU Minimalanforderungen an die Wasserqualität von Badegewässern verbindlich vorschreibt, bleibt für die Mitgliedstaaten in dieser Hinsicht weniger zu entscheiden übrig. Dafür werden andere staatliche Entscheidungen erst durch die Internationalisierung erforderlich.<sup>10</sup> So müssen Regierungen entscheiden, wie sie auf die Entscheidungen internationaler Institutionen einwirken bzw. auf diese reagieren wollen. Wie soll die Bundesregierung die Klimapolitik der EU beeinflussen, durch Drohung, Anreize oder Überzeugen? Wie soll sie auf die Feinstaubrichtlinie der EU oder die Pisa-Studie der OECD reagieren? Auch private Organisationskompetenz ist kein reines Substitut für staatliche Organisationskompetenz, sondern setzt diese zum Teil sogar voraus.<sup>11</sup> Wenn der Staat bestimmte Implementationsaufgaben privaten Trägern überlässt, muss er die dafür notwendige Organisationskompetenz zwar nicht mehr selber vorhalten: Liegt der Betrieb von Telekommunikationsnetzen in privater Hand, braucht der Staat keine eigenen Fernmeldetechniker mehr. Gleichzeitig wachsen dem Staat mit der Privatisierung aber auch neue Implementationsaufgaben zu. Denn die Regulierung und Steuerung privatisierter Telekommunikationsmärkte ist selbst ein Organisationsproblem, zu dessen Lösung der Staat neue Organisationskompetenz etwa in Gestalt unabhängiger Regulierungsbehörden mit entsprechend geschultem Personal aufbauen muss.

Unvollständigkeit, Komplementarität und Komplexität erhalten dem Staat eine zentrale Herrschaftsrolle. Die Zentralität des Staates beruht aber immer weniger auf der monopolartigen Verfügung über Entscheidungs- und Organisationskompetenz, sondern zunehmend mehr auf seiner besonderen Fähigkeit, die disparaten, sektoral und funktional beschränkten Entscheidungs- und Organisationsakte internationaler und privater

---

<sup>10</sup> Vgl. Renate Mayntz, Die Handlungsfähigkeit des Nationalstaats in Zeiten der Globalisierung, in: Ludger Heidbrink/Alfred Hirsch (Hrsg.), Staat ohne Verantwortung? Zum Wandel der Aufgaben von Staat und Politik. Frankfurt/M. 2007.

<sup>11</sup> Vgl. Levy (Anm. 7).

Institutionen zu integrieren, zu koordinieren und in Wirkung zu setzen. Der Staat mu-tiert vom Herrschaftsmonopolisten zum Herrschaftsmanager. Er kann immer weniger allein. Aber er allein hält das Herrschaftsgeflecht zusammen und bleibt deshalb in der Letztverantwortung für die Versorgung mit Kollektivgütern auf seinem Staatsgebiet und für seine Staatsbürger.

Der Verbleib der Letztverantwortung beim Staat ist prekär, weil sie ihn zunehmend dem Risiko aussetzt, für Mängel in der Kollektivgüterversorgung zur Verantwortung gezogen zu werden, die durch internationale Institutionen oder private Leistungsanbieter zumindest mitverursacht worden sind. Dieses Risiko bietet aber auch Chancen, weil der Staat mit Hilfe internationaler und privater Akteure Kollektivgüter bereitstellen kann, die er allein auf sich gestellt kaum produzieren könnte. Internationale Institutionen kön-nen ihm helfen, grenzüberschreitende Gefährdungen wie Klimawandel, internationalem Terrorismus oder Vogelgrippe besser abzuwehren und grenzüberschreitende Chancen wie Freihandel, internationalen Wissensaustausch oder Ferntourismus effektiver zu nut-zen. Die Privatisierung entlastet ihn von fiskalischem Druck und kann die Effizienz der Kollektivgüterproduktion erhöhen, z.B. weil transnational tätige Leistungsanbieter für einen größeren Markt und damit kostengünstiger als rein national tätige Staatsverwal-tungen produzieren können oder der Preiswettbewerb zwischen verschiedenen Leis-tungsanbietern die Preise senkt. Manches, wofür der Staat heute in der Letztverantwor-tung steht, kann er überhaupt nur erreichen, weil er Herrschaft mit privaten und interna-tionalen Instanzen teilt. Der Staat als Herrschaftsmanager ist heute deshalb nicht unbe-dingt schwächer als der Staat als Herrschaftsmonopolist es im goldenen Zeitalter war. Aber seine Rolle ist eine andere.

## **6. DER STAAT: WEDER SCHWÄCHER NOCH STÄRKER, SONDERN ANDERS**

Der Staatswandel vom Herrschaftsmonopolisten zum Herrschaftsmanager betrifft alle OECD-Staaten, aber nicht alle gleich. Konvergenz ist deshalb nicht unbedingt zu erwar-ten. Zwischenstaatliche Unterschiede können trotz allgegenwärtiger Zerfaserung beste-hen bleiben, weil Staatlichkeit nicht überall mit derselben Intensität internationalisiert und privatisiert wird. In der EU ist die Intensität offensichtlich sehr hoch, weil die EU- Institutionen im Zeitverlauf sehr weitreichende Entscheidungskompetenzen an sich ge-zogen haben und viele Mitgliedstaaten mit sehr großen öffentlichen Sektoren in den Privatisierungsprozess eingetreten sind. In den USA ist die Intensität dagegen niedrig, weil der öffentliche Sektor von jeher klein ist und das Land als letzte verbliebene Su-permacht weit weniger an internationale Institutionen und deren Entscheidungsvorgaben gebunden ist als andere Staaten. Dies ändert aber nichts daran, dass der Veränderungs-trend hier wie da derselbe ist. Zwischenstaatliche Unterschiede können dabei auch des-halb bestehen bleiben, weil unterschiedliche Staaten ihre Rolle als Herrschaftsmanager unterschiedlich interpretieren, also die von der Unvollständigkeit der Internationalisie-

rung und Privatisierung gelassenen Lücken unterschiedlich füllen oder die funktional beschränkten Herrschaftsakte internationaler Institutionen und privater Akteure unterschiedlich kombinieren, koordinieren und synthetisieren. Institutionelle Unterschiede bleiben nicht nur trotz Zerfaserung bestehen, sondern werden zum Teil erst durch diese hervorgerufen.

Insgesamt gilt also für alle Staaten der OECD-Welt, dass Staatlichkeit zerfasert. Der seit dem 15. Jahrhundert laufende historische Prozess der Aneignung von Staatlichkeit durch den Staat kommt in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zum Stillstand und kehrt sich um. Der Staat ist zwar im Unterschied zum 15. Jahrhundert weiterhin in zahlreichen Bereichen von A wie Arbeitsmarkt bis Z wie Zahnersatz tätig, aber Staat und Staatlichkeit entwickeln sich wieder auseinander. Die Zerfaserung wird durch Prozesse der Internationalisierung und Privatisierung von Staatlichkeit getrieben. Dabei werden Entscheidungskompetenzen internationalisiert, aber kaum privatisiert, Organisationskompetenzen privatisiert, aber selten internationalisiert und die Letztverantwortung verbleibt ganz beim Staat. Durch die Zerfaserung entsteht ein komplexes Geflecht von Herrschaftsstrukturen, in denen Kollektivgüter produziert werden. Der Staat ist in diesem Geflecht nur noch einer von vielen Herrschaftsträgern. Er übt Herrschaft oft nicht mehr allein und unmittelbar aus, sondern koordiniert, integriert, initiiert und ergänzt die Herrschaftsausübung anderer nicht-staatlicher Herrschaftsträger. Der Staat verliert Autonomie an diese neuen nicht-staatlichen Herrschaftsträger und wird insofern schwächer. Aber er gewinnt zugleich auch Einfluss auf sie, kann sie als Herrschaftsressource nutzen und wird dadurch stärker. Kurz: Staatlichkeit zerfasert. Der Staat bleibt zentral. Aber er wandelt sich vom Herrschaftsmonopolisten zum Herrschaftsmanager.

## **BIOGRAPHISCHE ANMERKUNG**

Prof. Dr. **Philipp Genschel**, Jg. 1963, ist Direktor des Centers for International Studies (CIS) an der Jacobs University Bremen sowie stellvertretender Sprecher des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) geförderten Sonderforschungsbereichs „Staatlichkeit im Wandel“.

*Homepage:* <http://www.jacobs-university.de/schools/shss/pgenschel/>  
*Telefon:* +49 421 200 3456  
*Fax:* +49 421 200 4113  
*E-Mail:* [p.genschel@jacobs-university.de](mailto:p.genschel@jacobs-university.de)  
*Anschrift:* Jacobs University Bremen, School of Humanities and Social Sciences, Campus Ring 1, 28759 Bremen

Prof. Dr. **Bernhard Zangl**, Jg. 1967, ist Direktor des Instituts für Interkulturelle und Internationale Studien (InIIS) an der Universität Bremen sowie stellvertretender Sprecher des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) geförderten Sonderforschungsbereichs „Staatlichkeit im Wandel“.

*Homepage:* <http://www.iniis.uni-bremen.de/homepages/zangl/index.php>  
*Telefon:* +49 421 218 3649  
*Fax:* +49 421 218 7248  
*E-Mail:* [bezangl@uni-bremen.de](mailto:bezangl@uni-bremen.de)  
*Anschrift:* Universität Bremen, Institut für Interkulturelle und Internationale Studien, Linzer Str. 4, 28359 Bremen