

Demokratie in Deutschland 2011 – Ein Report der Friedrich-Ebert-Stiftung

Anke Hassel „Primat der Politik“

Inhalt

1. Demokratische Politik im Spannungsfeld von Globalisierung und Entstaatlichung
2. Herausforderung an die Politik (I): globale Märkte
3. Herausforderung an die Politik (II): Entstaatlichung der Wirtschaft: Privatisierung, Liberalisierung, Deregulierung
4. Herausforderung an die Politik (III): Internationalisierung politischer Entscheidungsprozesse
5. Globale demokratische Politik

Literatur

1. Demokratische Politik im Spannungsfeld von Globalisierung und Entstaatlichung

Wie groß ist der Handlungsspielraum der Politik in einer globalisierten Wirtschaft? Kann man heute noch von einem Primat der Politik sprechen? Wo ist das Primat der Politik gefährdet und wie kann es wiederhergestellt werden? Mit der zunehmenden internationalen Durchdringung nationaler Demokratien und Volkswirtschaften hat die Politik die Kontrolle über wesentliche Bereiche von Wirtschaft und Gesellschaft verloren. Aus dem Primat der Politik wurde in vielen Fällen „Interdependenz von Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft“.

Unbestritten ist, dass sich das Verhältnis von demokratischer Politik, Zivilgesellschaft und Unternehmen in den letzten Jahrzehnten rapide verändert hat.¹ Die deutsche politikwissenschaftliche Diskussion befasst sich seit geraumer Zeit mit der Transformation des Staates von einem demokratisch verfassten Interventionsstaat mit klaren Funktionen und Herrschaftsansprüchen in einen Staat mit neuen Funktionen gegenüber der Gesellschaft und dem Markt.² Dabei gibt es eine Vielfalt von Charakterisierungen des Funktionswandels des

¹ Der folgende Text macht bedeutende Anleihen bei einem gemeinsam mit Susanne Lütz verfassten Artikel über die neue Handlungsfähigkeit des Staates nach der Finanzkrise (Hassel/Lütz 2010). Für die hier weiterentwickelten Betrachtungen bin jedoch ich allein verantwortlich.

² Im Folgenden wird das Primat der Politik mit der Handlungsfähigkeit des Staates gleichgesetzt. In demokratisch verfassten Nationalstaaten drückt sich Politik in erster Linie über demokratisch legitimierte Regierungen und damit

Staates, wie zum Beispiel die des „kooperativen Staates“ (Ritter 1979; Benz 1994), des „Herrschaftsmanagers“ (Genschel/Zangl 2008), des „Gewährleistungsstaats“ (Schuppert 2008) oder des „Präventionsstaats“ (Grande 2008). Auf internationaler Ebene wurde der neue Staat als „Schumpeterian workfare state“ (Jessop 2007), als „Wettbewerbsstaat“ (Cerny 2000) oder als „regulativer Staat“ (Majone 1997) beschrieben. In diesen Diskussionen hat sich bislang keine gemeinsame Begrifflichkeit für die neue Staatlichkeit durchgesetzt.

In allen neueren Charakterisierungen des Staates geht es im Wesentlichen um die Handlungsfähigkeit staatlicher Repräsentanten – also der Politik – gegenüber nichtstaatlichen Akteuren in Gesellschaft und Wirtschaft. Es gibt zugleich nur wenig Anzeichen dafür, dass die Transformation des Staates abgeschlossen ist oder sich ein neuer Gleichgewichtszustand eingestellt hat. Im Hinblick auf die demokratische Legitimation politischer Entscheidungen wächst die Lücke zwischen nationaler und subnationaler Legitimierung parlamentarischer Entscheidungen und der Reichweite nationaler und subnationaler Exekutiven. Diese Legitimationslücke wird durch die Stärkung des Europaparlaments nur unzureichend überbrückt. Es ist wahrscheinlicher, dass trotz ökonomischer und politischer Transnationalisierung die nationale Ebene die entscheidende Instanz demokratischer Legitimierung bleiben wird.

Während die Rolle des Staates lange Zeit durch seinen vermeintlichen und tatsächlichen Rückzug definiert wurde (Castle 2007), hat sich dies durch die Finanzkrise leicht revidiert. In der akuten Not kollabierender Finanzmärkte hat der Staat zu Interventionen gegriffen, die man zuvor lange abgelehnt hatte. Er hat Banken verstaatlicht, die Kontrolle erhöht und Konjunkturpolitik betrieben. Die Funktionen der Politik und des Staates im Hinblick auf wirtschaftliche Regulierung und Verantwortung sind im Fluss. Ob dies notwendigerweise seine Handlungsfähigkeit erhöht, bleibt abzuwarten. In jedem Fall hat sich das Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft wieder verschoben.

Zum Vergleich: Der Interventionsstaat der ersten drei Nachkriegsjahrzehnte korrespondierte mit Wirtschaftsmodellen, die man als gemischte Ökonomien beschreiben kann (Shonfield 1965). In einer gemischten Ökonomie werden Preise und Angebot von Gütern und Dienstleistungen überwiegend durch Marktprozesse gewährleistet, jedoch greifen der Staat und seine Organe in die Wirtschaft ein mit der Absicht, Ziele zu erreichen, die der Markt nicht oder nicht schnell genug realisieren könnte (Shonfield 1984: 3).

Shonfield zählte zu den Funktionen der Politik in der gemischten Ökonomie: einen zunehmenden Einfluss des Staates auf das Management des Wirtschaftssystems durch Staatseigentum oder direkte Kontrolle der Banken; die Steigerung öffentlicher Ausgaben zu Wohlfahrtszwecken (durch Wohlfahrtsstaat oder keynesianische Nachfragestimulierung); die

über Staatshandeln aus. Andere Formen des politischen Handelns durch nichtstaatliche Akteure bleiben daher unberücksichtigt.

„Zähmung“ des Marktes durch staatliche Regulierung und Anreize zu längerfristiger Kooperation zwischen Firmen; die aktive Industriepolitik zur Förderung von Forschung und Entwicklung und zur Aus- und Weiterbildung der Arbeitnehmer; eine langfristige Wirtschaftsplanung (Shonfield 1965: 66 f.). Ziel der Staatsinterventionen in gemischten Ökonomien war es, Wohlfahrtsverluste, die durch Fluktuationen der Märkte verursacht wurden, zu reduzieren (Shonfield 1984: 4).

Dass gemischte Ökonomien zum wirtschaftspolitischen Leitbild nach dem Zweiten Weltkrieg wurden, basierte zum Teil auf den Erfahrungen der Großen Depression und den makroökonomischen Theorien des Keynesianismus. Politisch wurden sie durch die Wahlerfolge sozialistischer und sozialdemokratischer Regierungen begünstigt, die planwirtschaftliche Instrumente und die Verstaatlichung von Schlüsselindustrien (zum Beispiel Stahlindustrie in Frankreich, Schiffbau in Schweden) betrieben. Sie betrachteten Planung und Verstaatlichung als Mittel, um nationale Schlüsselindustrien in wirtschaftlich unsicheren Zeiten zu schützen und zu fördern (Strategie der „national champions“). Die wachsende Konzentration der Wirtschaft und oligopolistische Strukturen in Sektoren wie Chemie-, Elektro- und Stahlindustrie begünstigten „gemischte Koordinationsforen“ zur mittelfristigen Planung, ebenso wie die korporatistischen Austauschbeziehungen mit starken Gewerkschaften.

In politischer Hinsicht basierte der keynesianische Wohlfahrtsstaat auf dem eng definierten Nationalstaat. Alle politische Gestaltungsmacht konzentrierte sich auf der Ebene nationaler Staaten. Wirtschaftlich bedeutende Politikfelder wurden national gesteuert, Wechselkurse waren reguliert und Kapitalflüsse kontrolliert. In dem Maße, wie Parlamente über die Grundzüge von Regierungspolitik bestimmen konnten, war der demokratische Nationalstaat der Nachkriegsjahre die stärkste Form demokratischer Politik, die bislang erreicht wurde.

Die deutsche Variante einer gemischten Ökonomie fand ihren Höhepunkt im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz aus dem Jahr 1967, das die mehrjährige Finanzplanung einführte und makroökonomische Ziele durch die Feinsteuerung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage anstrebte. Die konzertierte Aktion sollte durch makroökonomische Absprachen wirtschaftliche Stabilität befördern. Mit der Ölkrise war jedoch das Selbstverständnis der OECD-Staaten als gemischte Ökonomien vorbei. Der inflationäre Druck war nicht mehr durch verhandelte Lohnzurückhaltung zu bearbeiten. In der ökonomischen Theorie setzte sich die Einsicht durch, dass Nachfragepolitik zwar den Preisauftrieb verstärkte, aber keine Effekte auf die Produktion von Gütern und das Volkseinkommen habe. Der Staat wurde als subsidiär eingestuft. Staatliches Handeln sei nur im Fall von Marktversagen erforderlich. Die Öffnung der Grenzen für internationalen Handel und die Liberalisierung der Kapitalmärkte sollten zu Effizienzgewinnen führen. Schritt für Schritt wurden alle Elemente der gemischten Ökonomie außer Kraft gesetzt.

Seit den frühen 1980er Jahren prägen drei wesentliche Entwicklungen die Transformation von Politik und Markt: Erstens haben die Liberalisierung und Globalisierung von Wirtschafts- und Finanztransaktionen das Verhalten von Unternehmen von Regulierungen befreit und damit die Reichweite von Politik beschnitten. Zweitens haben politische Akteure selbst die Funktionsweise nationaler Märkte durch Liberalisierung, Privatisierung und Deregulierung nachhaltig verändert. Und drittens haben sich politische Entscheidungsprozesse selbst internationalisiert. Alle drei Entwicklungen schränken nationale Regierungen in ihrem Handlungsradius ein und erzwingen neue Formen der internationalen Kooperation zwischen nationalstaatlich legitimierte Regierungen. Das Primat der Politik ist zu einer Interdependenz verschiedener Akteure in unterschiedlichen Arenen geworden. In den meisten Fällen sind es zwar immer noch die Nationalstaaten, die die Zügel in der Hand halten. Sie können aber immer weniger unilateral und ohne Absprache mit anderen Staaten handeln.

2. Herausforderung an die Politik (I): globale Märkte

Wirtschaftliche Internationalisierung aufgrund gelockerter Handelshemmnisse und liberalisierter Finanzmärkte ist der bedeutendste Faktor der Transformation nationaler marktwirtschaftlicher Demokratien in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Beginnend mit dem Zusammenbruch von Bretton Woods und den Währungsregulierungen, die bis dahin bestanden hatten, und gefolgt von einer zunehmenden Dynamik technologischen Fortschritts begannen Unternehmen die ökonomischen Unterschiede zwischen verschiedenen Weltregionen systematisch für Kostenvorteile auszunutzen. In den letzten 40 Jahren entstanden so globale Wertschöpfungsketten, die es ermöglichen, nahezu jedes Produkt grenzüberschreitend herstellen zu lassen. Kapitalflüsse lassen sich heute im Unterschied zu noch vor 50 Jahren kaum noch national steuern. Infolge der wirtschaftlichen Globalisierung verschiebt sich die Möglichkeit demokratischer Politik zur Intervention in ökonomische Zusammenhänge.

Globalisierung der Wertschöpfung

Ob jedoch überhaupt und inwieweit die Globalisierung die Handlungsfähigkeit von Regierungen beschneidet, ist in der politikwissenschaftlichen Literatur umstritten. Auf der einen Seite gehen Autoren von einem Unterbietungswettbewerb von Nationalstaaten bei der Regulierung und Besteuerung von Unternehmen aus. Aufgrund der Öffnung der Märkte in den Bereichen von Handel und Finanzen werden Regierungen unter Druck gesetzt, die Angebotsbedingungen für Unternehmen zu verbessern und damit tendenziell Regulierungen zu lockern und Steuern zu senken.

Dani Rodrik argumentiert zum Beispiel, dass erstens die Effekte der Globalisierung zu sozialen Spannungen zwischen Gewinnern und Verlierern führen und Verlierer nicht nur an Verhandlungsmacht, sondern auch an ökonomischer Sicherheit verlieren. Zweitens werden durch zunehmenden internationalen Handel etablierte soziale Normen unter Druck gesetzt, die sich an neue Wettbewerbsbedingungen gewöhnen müssen. Und drittens sind Regierungen immer weniger in der Lage, Mechanismen der sozialen Sicherung aufrechtzuerhalten (Rodrik 1998: 4 f.).

Auf der anderen Seite argumentieren andere Autoren, dass Regierungen demokratischer Nationalstaaten in der Nachkriegsphase insbesondere in offenen Volkswirtschaften stärker zu Regulierung und höherer Besteuerung tendiert haben als in geschlossenen Volkswirtschaften. Ursache dafür war das Bestreben der Regierungen, die von Fluktuationen des Weltmarkts betroffenen Arbeitnehmer für ihren Arbeitsplatzverlust zu kompensieren (Katzenstein 1985). Dass die Globalisierung noch zu keinem flächendeckenden Unterbietungswettbewerb geführt hat, hat auch damit zu tun, dass Regierungen mit Steuergeldern wichtige öffentliche Güter und Infrastrukturen schaffen, die von Unternehmen durchaus geschätzt werden. Humankapital, Transportmittel, soziale Stabilität werden vom Markt ohne politische Unterstützung nicht hergestellt und von Unternehmen, die an Produktivität interessiert sind, nachgefragt. Daher können bis heute Regierungen in Industrieländern unterschiedliche Steuersysteme beibehalten, ohne dass als Konsequenz Kapital abgezogen und in andere Länder transferiert wird (Garrett 1998: 823).

In den ersten Diskussionsbeiträgen der Rolle der Weltwirtschaft für den Wohlfahrtsstaat waren die Befunde überwiegend positiv. Peter Katzensteins Buch über „kleine Staaten in Weltmärkten“ kam zu dem Schluss, dass insbesondere kleine offene Volkswirtschaften einen hohen Anteil an Umverteilung und Sozialausgaben aufzuweisen hatten. Um mit der Dynamik der offenen Märkte sozialpolitisch umgehen zu können, hätten kleine Länder zu umfassenden sozialen Sicherungssystemen gegriffen. Daher folgt auf eine wirtschaftliche Öffnung nicht automatisch ein sozialer Unterbietungswettbewerb (Katzenstein 1985). Seit diesem Beitrag ist die Debatte erheblich skeptischer geworden. Nicht nur, dass der Wohlfahrtsstaat im Zuge weiterer Globalisierung eher ab- als ausgebaut wurde. Auch die Frage des Steuerwettbewerbs gewann an Gewicht (Genschel 2005). Regierungen haben Steuersysteme dem Wettbewerb angepasst, indem sie die Steuerlast von mobilen zu immobilien Einkommen verschoben, und legen heute mehr Gewicht auf Steuereffizienz als auf Steuergerechtigkeit.

In der ökonomischen Literatur gehen Autoren davon aus, dass durch die von der Öffnung der Märkte initiierte und seither stetig wachsende Spezialisierung und globale Arbeitsteilung niedrig qualifizierte Arbeit aus Industrieländern langfristig ausgelagert wird, während höherwertige

Produktionen und Arbeitsplätze dort zunehmen. In einer vollständig ökonomisch integrierten Welt, in der alle über die gleiche Technologie und Ausstattung verfügen und Güter beliebig gehandelt werden können, würde sich auf lange Sicht die Produktion von Gütern in den Ländern mit dem niedrigsten Lohnniveau ansiedeln.³ Niedrig qualifizierte Arbeitnehmer in hoch entwickelten Volkswirtschaften hätten dann in globalen Märkten mit sinkenden Löhnen und unsicheren Beschäftigungsverhältnissen zu kämpfen.

Für alle drei Thesen lassen sich Belege finden. Insbesondere im Bereich der Unternehmenssteuern, aber auch der Einkommenssteuer findet ein Wettbewerb statt, der nominale Steuersätze weltweit nach unten gedrückt hat. Gleichzeitig versuchen Regierungen über die Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen die Steuerausfälle möglichst zu reduzieren. In jedem Fall gilt, dass die Sozialausgaben entwickelter Volkswirtschaften nur in wenigen Fällen rückläufig sind. Noch immer sind es die Länder mit den höchsten Anteilen des Außenhandels an der Wirtschaftsleistung, die besonders entwickelte Sozialstaaten unterhalten. Insbesondere die skandinavischen Länder, aber auch viele kleine kontinentaleuropäische Länder gehören dazu. In den letzten 25 Jahren vor der Finanzkrise ist der Anteil der Staatsausgaben am Bruttosozialprodukt im Durchschnitt der OECD sogar gestiegen. Allerdings steigen Sozialausgaben auch nicht weiter an. In den meisten Ländern der OECD stagniert der Anteil der Sozialausgaben am Bruttosozialprodukt seit Beginn der 1990er Jahre. Trotz der Betonung der Angebotspolitik haben öffentliche Ausgaben, Steuererleichterungen, steigende Verschuldung und niedrige Zinsen in der Tendenz die private und öffentliche Nachfrage gestützt.

Es gibt daher keine empirischen Belege für die These, dass eine zunehmende ökonomische Öffnung eines Landes zur Reduzierung von Sozialleistungen führt. Mit anderen Worten: Die Globalisierung hat keinen Unterbietungswettbewerb der Wohlfahrtsstaaten eingeläutet. Allerdings wird seit Mitte der 1970er Jahre auch deutlich, dass die Schere zwischen dem potentiellen und tatsächlichen Steueraufkommen und den Sozialausgaben weiter auseinandergeht. Alle Länder der OECD haben in den letzten 30 Jahren eine wachsende Staatsverschuldung zu verzeichnen, da die Ansprüche der Bürger höher sind als die Regierungen Steuern einnehmen. Die aktuelle Finanzkrise hat dieses Problem weiter verschärft.

Im Bereich der Beschäftigung und Lohnstrukturen für niedrig qualifizierte Arbeit sind in der Tat sinkende Reallöhne für niedrig Qualifizierte und stagnierende Löhne für Durchschnittsverdiener zu verzeichnen. Ob dies allein auf die Möglichkeiten der Produktionsverlagerung durch die Globalisierung zurückzuführen ist, ist hingegen umstritten. Vielmehr argumentiert ein Teil der Autoren, dass insbesondere die Schwächung der Gewerkschaften und der Tarifpolitik den größeren Anteil an dieser Entwicklung in den Industrieländern habe (Freeman 1995; Firebaugh

³ Für eine gute Zusammenfassung der Argumente siehe Freeman 1995.

2000). In einigen Ländern, insbesondere in Skandinavien, sind die Phänomene der „working poor“ und der auseinanderklaffenden Lohnstrukturen sehr viel weniger zu beobachten als in liberalen Staaten.

Es gibt daher keinen Automatismus zwischen globaler wirtschaftlicher Verflechtung, Sozialstaat und Umverteilung. Auch im Kontext der Globalisierung haben Nationalstaaten und ihre Regierungen vielfältige Möglichkeiten, Einkommen zu besteuern, Umverteilung zu organisieren und soziale Sicherung zu gestalten. Das prinzipielle Primat der Politik zur Gestaltung der Globalisierung hat sich zwar geändert, aber es ist weiterhin vorhanden.

Globale Finanzmärkte

Anders gestaltet sich die Rolle der Politik im Hinblick auf die derzeit problematische Rolle internationaler Finanzmärkte. Nach dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems in den 1970er Jahren und der nachfolgenden Globalisierung des Finanzgeschäftes vollzog sich ein sich gegenseitig verstärkender Prozess aus Marktentwicklung, Bankenzusammenbrüchen und regionalen Finanzkrisen, der von der Politik nicht beherrscht, sondern regulativ nachvollzogen wurde.

Auf den Finanzmärkten entstand durch die Liberalisierung des Kapitalverkehrs ein Regulierungsnetz, das innovative Finanzprodukte nicht umfassend regulierte. Banken nutzten bestehende Schlupflöcher teils mit stillschweigender Tolerierung durch die Politik, um ihre Gewinnmargen zu erweitern. Auf regelmäßig wiederkehrende Finanzkrisen reagierten Regierungen wiederum mit neuen Regulierungen basierend auf multilateraler Kooperation. Die Reichweite von Regeln der Risikobegrenzung wurde ausgedehnt und man versuchte Banken auf diese Weise die Möglichkeit zu nehmen, sich regulativen Auflagen zu entziehen.

Auf jede Finanzkrise folgte ein Ausbau von Institutionen und Instrumenten der Finanzmarktregulierung auf nationaler, europäischer und globaler Ebene. Je schneller und internationaler der Kapitalverkehr wurde, desto größer war der Koordinationsbedarf der Staaten, um Regierungsstandards tatsächlich einzuführen und umzusetzen. Die Regulierungsgegenstände wurden dabei kontinuierlich über den Bankensektor hinaus auf das Wertpapier- und Versicherungsgeschäft und Fragen des internationalen Zahlungsverkehrs, der Unternehmensrechnungslegung und der Unternehmensführung erweitert.

Vor der aktuellen Krise wurde Finanzmarktregulierung in einem internationalen, institutionell fragmentierten, gleichwohl exklusiven Netzwerk diskutiert, das aus internationalen Organisationen (IWF, Weltbank), Vertretern von Nationalstaaten (G7-Finanzministern, Reguliungsbehörden, Notenbankgouverneuren) sowie einer zunehmenden Zahl internationaler Dachorganisationen und „Schnittstellenakteure“ zwischen nationaler, europäischer und globaler

Ebene (zum Beispiel Forum für Finanzstabilität [FSF]) bestand. Die in diesem Netzwerk entstehenden Regeln hatten überwiegend den Charakter von „soft law“, das erst durch die Implementierung auf europäischer bzw. nationaler Ebene in Recht überführt und dadurch verbindlich wurde. Gleichzeitig, und dies markiert ein zentrales Dilemma in diesem Handlungsfeld, sind die internationalen Verhandlungen über Sicherheitsstandards immer auch Ausdruck nationaler Standortpolitik. Jede Regierung ist bestrebt, den eigenen nationalen Finanzsektor nicht durch überhöhte Regularisierungsaufgaben im internationalen Wettbewerb zu benachteiligen. Folglich kommt es zu Standards, die einen Konsens auf dem „kleinsten gemeinsamen Nenner“ widerspiegeln und oftmals Ergebnis der Lobbyarbeit nationaler oder internationaler Banken (zum Beispiel der G30 oder des Institute of International Finance [IIF]) darstellen. Nicht verwunderlich also, dass in den letzten 10 bis 15 Jahren die Delegation von Regularisierungsaufgaben an private Marktakteure zugenommen hat – sichtbar in Feldern der Regularisierung von Derivaten, Hedgefonds, Ratingagenturen, der Unternehmensrechnungslegung und vor allem der Festlegung von Eigenkapitalstandards für das Kreditgeschäft (Basel II). Regularisierungszuständigkeiten wurden an private Gremien abgegeben (zum Beispiel in der Unternehmensrechnungslegung), Regularisierung erfolgte durch unverbindliche „codes of best practices“ (Hedgefonds, Derivate, Ratingagenturen), oder Regularisierungsinhalte (etwa Kalkulation und Absicherung von Kreditrisiken) wurden von den Banken definiert und die Kontrolle wesentlich Marktmechanismen überlassen (Basel II).

Zusammengenommen ist es also die Gleichzeitigkeit von Kooperations- und Standortlogik, die die Handlungsfähigkeit einzelner Nationalstaaten in diesem Tätigkeitsfeld maßgeblich beschränkt. Wie sich zeigen wird, hat sich auch in der aktuellen Finanzkrise daran nichts geändert. Zwei Trends kennzeichnen die derzeitigen Regularisierungsaktivitäten: Erstens kommt es inhaltlich zum Ausbau von Regularisierung, verbunden mit öffentlicher Zuständigkeit für bislang nicht oder privat regulierte Sachverhalte; zweitens erfolgt eine Stärkung der institutionellen Architektur der Finanzaufsicht, die Ausdruck einer neuen Regularisierungsphilosophie ist und mit der Reorganisation der Aufsichtsstrukturen einhergeht.

Um es neutral zu formulieren: Die zunehmende globale ökonomische Integration stellt die Politik vor neue Herausforderungen, ihre Handlungsfähigkeit gegenüber der Wirtschaft zu behaupten und zu verteidigen. In der Sozial- und Steuerpolitik wie auch bei der Regularisierung globaler Märkte hat sich die Dynamik zugunsten von Unternehmen und supranationalen Institutionen und zulasten nationaler Regierungen verschoben. Nationale Regierungen bleiben zugleich die einzige politisch legitimierte Instanz, die zu weitreichenden Eingriffen in wirtschaftliche Prozesse in der Lage ist. Dies legt nahe, dass es in der Zukunft noch stärker um die Ausbalancierung von wirtschaftlicher Kompetenz der Unternehmen und politischer Beschränkung der Märkte durch

nationale Regierungen gehen wird, wobei die Wahl der Mittel durch die Politik eine entscheidende Rolle spielen wird.

3. Herausforderung an die Politik (II): Entstaatlichung der Wirtschaft: Privatisierung, Liberalisierung, Deregulierung

Parallel zur wirtschaftlichen Globalisierung fand ein Prozess der nationalen Entstaatlichung der Wirtschaft in mehrfacher Hinsicht statt. Aus politischer Überzeugung wurde in vielen Bereichen der Wirtschaftspolitik eine Trendwende eingeleitet: Staatliche Dienstleistungen wurden privatisiert und der Staat zog sich als Versorger zurück. Dies bedeutete in vielen Fällen eine Deregulierung der Sektoren, indem privaten Unternehmen spezifischer Zugang zu vormals öffentlichen Versorgungsunternehmen gegeben wurde. In der Konjunkturpolitik setzte sich die Überzeugung durch, dass ein höheres Volkseinkommen in erster Linie über Strukturreformen und verbesserte Angebotsbedingungen zu erreichen sei. Statt der Zählung des Marktes durch Wettbewerbs- und Zugangsbeschränkungen findet man nun den Abbau von Handelshemmnissen in der Handelspolitik und die Abschaffung von Kapitalverkehrskontrollen in den grenzüberschreitenden Kapitalbewegungen. Sie sollten größere wirtschaftliche Dynamik erzeugen, indem grenzüberschreitende Investitionen vereinfacht wurden. Dies führte zu einer verstärkten globalen Arbeitsteilung und Möglichkeiten der Spezialisierung von Volkswirtschaften.

An die Stelle des Wohlfahrtsstaates als Garant sozialer Absicherung traten nun private Anbieter auch in Bereichen der Sozialpolitik, etwa durch die Einführung der kapitalgedeckten Renten- und Krankenversicherung. Neue Wohlfahrtsstaatsphilosophien sehen stärkere Individualisierung von Risiken („Fördern und Fordern“), die Privatisierung von Sicherungselementen oder ganzen Sicherungszweigen oder auch die Umstellung von passiven Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik auf aktivierende Maßnahmen vor.

Es ist wichtig zu betonen, dass die seit den frühen 1980er Jahren verfolgte Liberalisierungspolitik von nahezu allen Regierungen in der OECD getragen wurde. Zwar gab es Unterschiede zwischen dem Ausmaß der Liberalisierung und den ideologischen Rechtfertigungen insbesondere im angelsächsischen Raum im Vergleich zu Kontinentaleuropa. In Großbritannien und den USA wurde Liberalisierung aus ordnungspolitischen Gründen mit einer erheblich stärkeren Vehemenz verfolgt als in Kontinentaleuropa. Allerdings wurden auch in der Europäischen Union das Liberalisierungsprojekt des gemeinsamen Binnenmarktes und die damit verbundenen Deregulierungen von sozialdemokratischen wie von christdemokratischen Regierungen unterstützt. Auch auf nationaler Ebene folgten alle Regierungen dem universellen

Trend zur Privatisierung und Anwendung neuer Managementmethoden für staatliche Infrastrukturunternehmen.

Konjunktur- versus Angebotspolitik

In den 1970er Jahren versuchten noch eine Reihe sozialdemokratischer Regierungen den Konjunkturreinbruch der Ölkrise durch die Anwendung expansiver fiskalpolitischer Instrumente aufzufangen. In vielen Ländern erlebten Regierungen eine Phase der Stagnation und Inflation und zunehmender Probleme und versuchten, Preise und öffentliche Haushalte unter Kontrolle zu bringen. Absprachen mit Gewerkschaften über eine zurückhaltende Lohnpolitik kombiniert mit einer expansiven Konjunkturpolitik schlugen in vielen Ländern fehl.

Spätestens mit der Erfahrung der Mitterrand-Regierung 1982, deren Konjunkturprogramm nahezu komplett im Ausland verpuffte, erschienen die Instrumente der keynesianischen Nachfragestimulierung unter den Bedingungen offener Märkte kaum praktikabel (Hall 1985). Damit hat sich bereits vor der Finanzkrise der konjunkturpolitische Handlungsspielraum von Nationalstaaten deutlich eingeschränkt. Hinzu kam jedoch, dass auch ordnungspolitisch die Fiskalpolitik der Geldpolitik nachgestellt wurde und wirtschaftspolitische Steuerung nun primär über Geld- und Angebotspolitik erfolgen sollte.

Angebotspolitik fokussierte in erster Linie die Verbesserung von Marktmechanismen, unter anderem durch Deregulierung und Liberalisierung auf Gütermärkten. Aber auch Arbeitsmärkte kamen zunehmend ins Visier angebotspolitischer Strategien, die stark von der OECD (OECD 1994) und nachfolgend auch von der EU-Kommission empfohlen wurden. Diese wurden jedoch in vielen Ländern nur stellenweise und nicht systematisch umgesetzt. Arbeitsmärkte wurden häufig nur am Rand reformiert, während Schutzrechte für Kernarbeitnehmer unangetastet blieben.

Die Einigung über die Europäische Währungsunion 1990 erforderte eine Stärkung unabhängiger Zentralbanken in vielen Ländern und führte zu einer restriktiveren nationalen Geldpolitik. In Deutschland hatte die Bundesbank traditionell einen unabhängigen Status und der Effekt der Währungsunion auf die deutsche Konjunkturpolitik war daher kein prinzipieller. Allerdings verlor mit der Errichtung der Europäischen Zentralbank (EZB) auch die Bundesregierung einen exklusiven Zugang zur Besetzung der Leitungspositionen in der Geldpolitik.

Privatisierung

Privatisierung umfasst die Veräußerung von staatlichem Eigentum, die Öffnung von öffentlichen Aufgaben für die Aufgabenerbringung durch private Anbieter und die Einführung von privatwirtschaftlich erprobten Prozessabläufen und Finanzierungsinstrumenten in staatlichen

Unternehmen. Dabei sind insbesondere die Bundesebene und die kommunale Ebene betroffen. Auf Bundesebene wurden Infrastrukturunternehmen wie Bahn, Post, Flughäfen und Flugsicherung privatisiert oder teilprivatisiert. Auf kommunaler Ebene sind es die kommunalen Versorgungsunternehmen in den Bereichen Energie, Wasser, Abfallentsorgung und öffentlicher Nahverkehr. In Deutschland wurden wie auch in anderen Ländern der OECD in allen drei Bereichen der Privatisierung Maßnahmen ergriffen. Die Privatisierungswelle in der OECD in den 1990er Jahren belief sich auf insgesamt 6,7 % des Bruttoinlandsprodukts (Zohlnhöfer/Obinger 2005: 604), wobei die Dimensionen sehr ungleich verteilt waren. Während manche Länder (Australien, Neuseeland und Portugal) über 10 % des Bruttoinlandsprodukts an Privatisierungserlösen aufzuweisen hatten, bewegten sich Deutschland⁴ und die USA an der unteren Grenze.

Es gibt zwei wesentliche Ursachen für Privatisierungen: Zum einen gab und gibt es ideologische Motive politischer Akteure, die die Rolle des Staates (und damit der Politik) grundsätzlich einschränken wollen. Die als neoliberal charakterisierten Regierungen Reagan und Thatcher haben Privatisierungen in erster Linie ideologisch begründet. Das zweite wesentliche Motiv ist ein finanzielles. Die seit Anfang der 1990er Jahre anhaltende Haushaltskrise legt den politischen Entscheidern insbesondere auf kommunaler Ebene die Privatisierung zur Entlastung des Verwaltungs- und Vermögenshaushalts nahe. Bund und Kommunen erzielen kurzfristig Vermögenserlöse durch die Privatisierung von Infrastrukturunternehmen. „Der Verkauf von Vermögen ist eine der am weitesten verbreiteten kommunalen Konsolidierungsstrategien“ (Naßmacher/Naßmacher 1999: 218). Auch auf Bundesebene sind Privatisierungen das Resultat einer Anpassung an ein im Zuge der europäischen Integration enger gewordenes fiskalpolitisches Korsett (Zohlnhöfer/Obinger 2005).

Die Privatisierung und Teilprivatisierung staatlicher Versorgungsunternehmen führen oft nicht zu einer Deregulierung und Dezentralisierung des Marktes. Die privatisierten Versorgungsunternehmen konnten in vielen Fällen Monopole und Oligopole aufbauen. Sie führen aber in jedem Fall zu einer politischen Selbstentmachtung der politischen Akteure und zu Steuerungsverlusten insbesondere auf der kommunalen Ebene. Die politischen Entscheidungsgremien können zwar versuchen, über einen verstärkten Wettbewerb zwischen den Anbietern und ein umfassendes Beteiligungsmanagement diese Steuerungsverluste wieder wettzumachen. Die Steuerung über Leistungsvereinbarungen wird jedoch von Beobachtern als sehr schwierig bis wirkungslos eingeschätzt (Bogumil/Holtkamp 2002: 81).

⁴ Privatisierungserlöse der Treuhand sind nicht enthalten.

Sozial- und Arbeitsmarktpolitik

Eine restriktive Geldpolitik legte eine Verbesserung der Angebotsbedingungen als wirtschaftspolitische Strategie nahe. Dazu gehörten auch die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und die Erhöhung des Arbeitsangebots. Insbesondere die mangelhafte Aktivierung von Langzeitarbeitslosen und die hohe Arbeitslosigkeit von gering Qualifizierten wurden auf überbordende Sozialleistungen zurückgeführt. Um Langzeitarbeitslosen genügend Anreize zur Arbeitsaufnahme zu bieten, sollte Sozialtransfer zurückgeführt und sollten Integrationsleistungen seitens der Arbeitsvermittlung verbessert werden. Damit wurden in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik neue Schwerpunkte gesetzt. Während zuvor Arbeitslose umfassend vor den ökonomischen Härten der Arbeitslosigkeit geschützt werden sollten, war nun das Ziel, über eine Reduzierung der Leistung die eigenen Anstrengungen der Arbeitslosen zu erhöhen.

Wohlfahrtsreformen folgten dem Trend der Wirtschaftspolitik. Beginnend mit den Sozialreformen der Clinton-Regierung, die Sozialleistungen befristeten und Arbeitslose durch Zwang aktivierten, wurden radikalere Sozialreformen auch Bestandteil der europäischen Debatte. Ähnlich wie in der Privatisierung der öffentlichen Versorgungsunternehmen wurden auch Maßnahmen zur (Teil-)Privatisierung der Arbeitsvermittlung ergriffen. Private Anbieter wurden für die Arbeitsvermittlung zugelassen und die staatliche Vermittlung nach Kriterien privater Unternehmen ausgerichtet. Auch hier wurden die Instrumente des neuen Public Management, zum Beispiel die Steuerung über Zielvereinbarungen, eingesetzt.

Auch in der Rentenpolitik gab es einen Trend zur Entstaatlichung über die Bereitstellung kapitalgedeckter Rentensysteme, die von privaten Anbietern auf den Markt gebracht wurden. Auf der einen Seite wurde die staatliche Garantie der Altersvorsorge damit abgeschwächt und die Verantwortung stärker in den Bereich des Einzelnen gestellt, der zusätzliche Absicherung erwerben konnte.

Auf der anderen Seite nahm der Anteil des öffentlichen Sektors am Bruttosozialprodukt in den meisten Ländern nicht ab. Vielmehr stagnierte er auf hohem Niveau. Auch die Sozialausgaben als Anteil am Bruttosozialprodukt veränderten sich in den meisten Ländern nur marginal. In Deutschland lässt sich ein Trend stetig steigender Sozialausgaben als Anteil an der Wirtschaftsleistung bis 2005 beobachten. Im Unterschied zu den 1970er und 1980er Jahren wurde in den 1990er Jahren deutlich, dass Veränderungen bei den Sozialausgaben nicht mehr parteipolitisch beeinflusst waren, sondern im Wesentlichen pfadabhängig verliefen (Castle 2005).

Insgesamt lässt sich beobachten, dass die Entscheidung zur Liberalisierung und Privatisierung europäischer Regierungen zwar von ideologisch motivierten Regierungen in den

angelsächsischen Ländern vorangetrieben wurde, jedoch von nachfolgenden Regierungen aus pragmatischen Gründen der Haushaltskonsolidierung weiterverfolgt wurde. Die schwache wirtschaftliche Entwicklung in den 1980er und 1990er Jahren setzte Regierungen in allen Ländern unter Druck, neue Finanzierungsmöglichkeiten zu erschließen und staatliches Handeln unter Effizienzkriterien zu betrachten. Im Ergebnis führte dies zu einer weitreichenden Entstaatlichung vormals hoch regulierter und staatlich organisierter Wirtschafts- und Politikbereiche. Allerdings ist der Anteil des Staatssektors an der Wirtschaft nur in den wenigsten Ländern gesunken. Insbesondere die Sozialausgaben gingen kaum zurück. Diese waren jedoch nicht in erster Linie durch politische Prioritäten bestimmt, sondern durch die Weiterführung bereits erworbener Rechtsansprüche an Sozialleistungen. Ironischerweise sind gerade die Privatisierungsprozesse im Interesse der Haushaltssanierung mitverantwortlich für die steigenden Sozialausgaben der Regierungen, die aufgrund der geschrumpften Steuerbasis zu einer höheren Verschuldung und damit zu noch weiteren Konsolidierungsbemühungen geführt haben (Castle 2007)

4. Herausforderung an die Politik (III): Internationalisierung politischer Entscheidungsprozesse

Während sich durch die politisch durchgesetzten Prozesse der Deregulierung, Liberalisierung und Internationalisierung der staatliche Handlungsspielraum verringerte, verlor der Nationalstaat nach außen an Souveränität vis-à-vis der Europäischen Union und internationalen Wirtschaftsinstitutionen und anderen Regimen, die die nationale Handlungsfähigkeit des Staates im Hinblick auf die Beschränkung der Märkte behinderten. Das europäische Projekt zielte auf Marktschaffung, die durch Sonderkompetenzen der EU in der Wettbewerbspolitik oder durch die prominente Rolle des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) forciert wurde. Das GATT-Regelwerk erschwerte nationale Handelsbeschränkungen und Subventionen. Regulative Maßnahmen zur „Zähmung“ von Marktakteuren mussten nun zwischenstaatlich und supranational abgestimmt werden (Beispiele: Regulierung der privatisierten Infrastruktursektoren Telekommunikation, Elektrizität; Regulierung des Finanzsektors).

Die Effekte der europäischen Integration auf demokratische Politik

Für die europäischen Regierungen sind die Effekte der europäischen Integration der bestimmende Faktor ihrer Handlungsfähigkeit. Der Transfer weitgehender politischer Gestaltungsrechte an den Europäischen Rat und die Europäische Kommission durch den europäischen Binnenmarkt und die Europäische Währungsunion hat durchgreifende Konsequenzen für die Handlungsfähigkeit nationaler Politik. Diese bestehen in erster Linie aus

der Notwendigkeit, Mehrheiten oder Einstimmigkeit im Europäischen Rat zu erzielen, um politische Regulierungen durch- oder umzusetzen. Die Notwendigkeit der Belebung der europäischen Märkte führte zu einer starken Betonung der europäischen Marktöffnung zur Steigerung europäischer Wettbewerbsfähigkeit. Gleichzeitig erwies sich eine marktliberalisierende Politik in diesem Prozess als leichter durchsetzbar als marktkorrigierende Politik.⁵ Dies liegt auch an dem Umstand, dass vor dem Hintergrund stark unterschiedlicher Regulierungssysteme eine Liberalisierungspolitik leichter generalisierbar ist als eine marktbeschränkende Politik. In der Folge setzte ab der Errichtung des europäischen Binnenmarktes ein Prozess ein, in dem viele nationale Regulierungen als wettbewerbsbeschränkend und daher im europäischen Binnenmarkt inakzeptabel eingestuft wurden. Die von vielen Mitgliedsstaaten verfolgte Politik der Liberalisierung, Privatisierung und Entstaatlichung wurde auf der europäischen Ebene verstärkt und konstitutionell eingefasst.

Ein Anzeichen dieses Prozesses ist, dass die Rechtsprinzipien des Binnenmarktes und der Währungsunion als solcher die Spielräume demokratischer Politik geschmälert haben. Selbst wenn es einen großen Konsens der europäischen Regierungen über die spezifische Ausgestaltung europäischer Märkte gäbe, würde dies nichts daran ändern, dass der Europäische Gerichtshof mittlerweile Rechtsgrundsätzen folgt, die der Wettbewerbsfreiheit einen höheren Stellenwert als dem Schutz nationalen Arbeitsrechts geben (Höpner/Schaefer 2010).

Die Europäisierung der Rechtsetzung und der politischen Gestaltung hat damit die Politikfähigkeit gleich mehrfach beschränkt und auf ein stärker liberal geprägtes Wirtschaftsmodell festgelegt. Im Hinblick auf die Prozesse der Entstaatlichung der Wirtschaft durch Privatisierung und Liberalisierung wurden diese nun indirekt in der Wirtschaftspolitik der Europäischen Union verankert.

Globale Politik jenseits des Nationalstaats

Schon vor der Finanzkrise 2007 haben internationale Koordination und Kooperation für die Möglichkeiten staatlicher Politik an Bedeutung gewonnen. In Bereichen wie der Handelspolitik, Umweltpolitik, Finanzpolitik und Finanzmarktregulierung ist die Notwendigkeit internationaler Kooperation offensichtlich. Die Welthandelsorganisation als Austragungsort bilateraler und multilateraler Handelsverträge ist ein entscheidender Faktor globaler Wertschöpfungsketten. Kein Staat kann heute mehr unilateral die Konditionen seiner Handelsbeziehungen bestimmen. In anderen Bereichen wie insbesondere der Steuerpolitik und Konjunkturpolitik zeichnen sich neue globale Politikfelder von wachsender Bedeutung ab. Seit Herbst 2008 wird zum Beispiel die Fortentwicklung globaler Wirtschafts- und Finanzpolitik durch die Beschlüsse der G20-

⁵ Siehe zur Unterscheidung Scharpf 1999.

Gipfeltreffen bestimmt, welche die G7-Gipfel als internationale Koordinationsplattform abgelöst haben. Das bislang auf den Kreis der westlichen Industriestaaten fokussierte Netzwerk von Staaten und Fachexperten hat sich im Zuge der Krisenbewältigung für die „emerging markets“ (vor allem China, Indien und Brasilien) geöffnet, was Ausdruck veränderter weltwirtschaftlicher Machtverhältnisse ist. Leitlinien der Wirtschaftspolitik werden nun auf den G20-Gipfeltreffen beschlossen; die technische Ausformulierung der Beschlüsse wird dann an die (um Vertreter der „emerging markets“ erweiterten) Fachgremien delegiert. Auf dem ersten Krisengipfel im November 2008 bekannte sich die G20-Gruppe zu weiterhin offenen Kapitalmärkten und Handelsbeziehungen; gleichwohl formulierte man das Ziel, „jeden Markt, jeden Marktteilnehmer und jedes Finanzprodukt“ reguliert zu wissen. Auch wesentliche Prinzipien der Konsolidierungsbemühungen einzelner Länder wie auch der Konjunkturpolitik werden global abgestimmt.

Diese globalen Abstimmungen binden nationale Politik nicht. Sie reflektieren allerdings, dass in einigen Politikfeldern nationale Regulierungen nur effektiv sind, wenn sie von einer Vielzahl von Ländern gleichzeitig implementiert werden. Und sie verweisen auf die Tatsache, dass staatliche Regulierung und Ausgaben in einem Land Auswirkungen auf die politischen Handlungsbedingungen in anderen Ländern haben. So beeinflussen Handelsungleichgewichte die Wirtschaftspolitik sowohl in Überschuss- wie auch in Defizitländern. Konjunkturpolitik kann im Weltmaßstab nur erfolgen, wenn alle großen Länder daran beteiligt werden. Für einzelne G20-Länder ist es damit zwar nicht unmöglich, unabhängig von anderen Ländern politische Schwerpunkte zu setzen. Die Wirksamkeit dieser Schwerpunktsetzung ist jedoch erheblich beschränkt, wenn es um Themen geht, die nur auf globaler Ebene wirksam geregelt werden können.

Die Folgen der Internationalisierung politischer Entscheidungen für die Legitimation demokratischer Politik

Es ist heute weithin akzeptiert, dass in demokratischen politischen Systemen zwei Formen politischer Legitimität bestehen: Neben der Legitimation durch Wahlen und Parlamentsentscheidungen (Input) können demokratische Regierungen auch über ihren Regierungoutput an Legitimation gewinnen (Scharpf 1999). Insbesondere im Hinblick auf die Funktionsweise der Europäischen Union spielen das „Demokratiedefizit“ und seine partielle Lösung durch Outputlegitimation eine bedeutende Rolle.

Während Outputlegitimation die Rolle von Parlamenten und Wahlen nicht ersetzen kann und wird, wird ihre Bedeutung im Hinblick auf die Frage der Legitimation supranationaler

Entscheidungen weiter zunehmen. Während die Instrumente zur Bekämpfung internationaler Finanzkrisen nicht mehr unter der Kontrolle nationaler Regierungen und damit nationaler Parlamente stehen, werden Regierungen und Parlamente nach den Ergebnissen ihres Krisenmanagements in der Krise bewertet. Ein hoher Zuspruch der Bevölkerung zu dem Krisenmanagement ihrer Regierung auf supranationaler Ebene kann somit das potentiell nachteilige Demokratiedefizit internationaler Politik partiell kompensieren.

Das Primat der Politik wird somit weniger durch eine Internationalisierung demokratischer Strukturen wiederhergestellt (zum Beispiel durch ein Weltparlament oder stärkere Rechte des Europäischen Parlaments), sondern durch eine bessere und stärkere Legitimation nationaler Regierungen im internationalen Kontext.

5. Globale demokratische Politik

Die Transformation von der gemischten zu einer selektiv marktliberalen Ökonomie und von einer nationalen zu einer globalisierten politischen Ökonomie hatte für die Funktion des Staates tiefgreifende Folgen. Während auch in der Phase der Vermarktlichung der gemischten Ökonomie der Staat weiterhin in die Wirtschaft eingriff und über Steuern, Subventionen und Regulierungen weite Teile des Marktgeschehens beeinflusste, geschah dies nicht mehr aus einem Steuerungsinteresse. Die Legitimation des Staates, die Wirtschaft erfolgreich steuern zu können und zu wollen, war verloren gegangen (Beckert 2009).

Die Politik geriet als zentrale Regelsetzungs- und Gewährleistungsinstanz angesichts komplexer Steuerungsanforderungen unter Druck. Sie zeigte sich unfähig bzw. unwillig, auf Steuerungsanforderungen aus der Gesellschaft zu reagieren oder deren Umsetzung zu garantieren, weil ihr die erforderliche Expertise, Flexibilität oder andere notwendige Ressourcen fehlten. Zunehmend griff der Staat auf Kompetenzen und Ressourcen privater Akteure zurück. Er hielt dabei die Fäden zwischen ausdifferenzierten gesellschaftlichen Subsystemen noch zusammen. Vom hierarchischen Interventionsstaat entwickelte sich der Staat zum Primus inter Pares in komplexen Governance-Konfigurationen, in denen er sich Steuerungsleistungen mit gesellschaftlichen Akteuren teilen sollte (Mayntz 2008; Benz/Dose 2010). Damit verschob sich das Gewicht vom Primat der Politik vertreten durch die Wirksamkeit nationalstaatlicher Politik zu einer Politik der Abstimmung interdependenter Akteure.

Mit der Rettung des Kapitalismus in der Finanzkrise wurde der Nationalstaat wieder in den Mittelpunkt wirtschaftspolitischer Steuerung gerückt. In den westlichen Industrieländern hat der Nationalstaat Stärke und Handlungsfähigkeit demonstriert. Nationale Regierungen und

Parlamente haben Gesetze mit erheblichen Konsequenzen für den Staatshaushalt, Eingriffe in die Eigentumsrechte von Banken und Unternehmen oder die vollständige Reorganisation der Finanzaufsicht teils im Schnellverfahren verabschiedet. In Deutschland wurden die gesetzlichen Maßnahmen zur Finanzmarktstabilisierung und Restrukturierung vom Bundeskanzleramt, dem Finanzministerium, der Bundesbank und der Finanzaufsicht formuliert.

Mit der Öffnung und Anwendung des Instrumentenkastens der „mixed economy“ (Verstaatlichung, Konjunkturpolitik und marktbeschränkende Regulierung) haben Nationalstaaten heute im Vergleich zu der Phase der Marktliberalisierung ihr Repertoire an Steuerungsinstrumenten erweitert. Ideologische Tabus wurden gebrochen und wissenschaftlich scheinbar untermauerte Dogmen geschwächt. Die Notwendigkeit staatlicher Aufsicht und staatlicher Steuerung wesentlicher Bereiche der Ökonomie ist wieder unhinterfragt. Der Staat nach der Finanzkrise ist nicht mehr derselbe wie vor der Krise. Auch in der Frage der Privatisierung, Konjunkturpolitik und Angebotspolitik kann man sich heute wieder andere Politikformulierungen vorstellen als noch vor fünf Jahren.

Jedoch unterscheiden sich die Rahmenbedingungen für das staatliche Handeln heute fundamental von der Blütezeit der „mixed economy“. Die Zwänge, denen Nationalstaaten im globalen Kapitalismus unterliegen, sind erdrückend. Ihre Eingriffe in die Ökonomie beeinflussen den Standort und damit die Wettbewerbsfähigkeit ihrer nationalen Industrie. Gleichzeitig können viele Maßnahmen nicht mehr durch eine Regierung allein umgesetzt werden, sondern Regulierungen, Steuerpolitik und Konjunkturprogramme sind abhängig von den Entscheidungen anderer Länder. Wirtschaftliche und regulative Interdependenz sind damit die wesentlichen Bedingungen staatlichen Handelns. Gerade weil ökonomische Interdependenz staatliches Handeln einschränkt, ist es wahrscheinlich, dass der Staat auch in Zukunft sich die gerade eroberten Instrumente als Mittel der Wirtschaftspolitik vorbehalten wird.

Die Krisenverarbeitung wird noch eine lange Zeit in Anspruch nehmen, während der Umbau der Weltwirtschaft voranschreiten wird. Insbesondere die Wettbewerbsverzerrungen zwischen den OECD-Ländern und den Schwellenländern werden diese Dynamik weiter anfachen. Die derzeit nur unterschwellig geführte Diskussion über ökonomische Ungleichgewichte zwischen exportorientierten Ländern mit hohen Außenhandelsüberschüssen und Defizitländern wird im Laufe der Zeit die Regulierungs- und Konsolidierungsdebatten stärker bestimmen. Der Staat wird in diesen Debatten eine wichtige Rolle einnehmen und es ist nicht ausgeschlossen, dass er gerade in der Frage der Währungs- und Außenhandelspolitik sein Terrain weiterhin behaupten wird. Das Primat der Politik, das Nationalstaaten zu Zeiten kontrollierbarer nationaler Volkswirtschaften noch behaupten konnten, ist jedoch auf absehbare Zeit unter dem Vorzeichen

globaler Interdependenz zu betrachten. Dabei bleibt der Nationalstaat die wesentliche Ebene demokratisch legitimer Politik.

Gleichwohl lässt sich die Effektivität demokratischer Politik auch unter den Bedingungen der Globalisierung und der Entstaatlichung verbessern. Regierungen könnten einiges tun, um die Spielräume ihrer Entscheidungen besser auszunutzen und Kooperation mit anderen Nationalstaaten besser zu organisieren. Ein besseres analytisches Verständnis von Interdependenz, das eindeutig lokalisiert, in welchen Fragen Abstimmungen erforderlich und in welchen Feldern unilateral gehandelt werden kann, würde Fehlschläge in politischen Entscheidungen vermeiden helfen. Die Krise der Eurozone ist ein Paradebeispiel für mangelhafte Governance-Strukturen aufgrund ungenügenden Problembewusstseins für fiskalpolitische Interdependenz in einem gemeinsamen Währungsraum. Handlungszwänge entstehen in erster Linie nicht aus der Ohnmacht der Regierung gegenüber Finanzmarktakteuren, sondern aus der Fehlinterpretation ihrer eigenen politischen Spielräume und Handlungsstrukturen. Mit anderen Worten: In einer globalisierten und liberalisierten Welt muss die Politik ihre Verfahren ändern, um das ihr zustehende Primat weiterhin effektiv ausüben zu können.

Literatur

Beckert, Jens (2009): Die Anspruchsinflation des Wirtschaftssystems. MPiFG Working Paper 09/10. Köln.

Benz, Arthur (1994): Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen. Baden-Baden.

Benz, Arthur/Dose, Nicolai (Hrsg.) (2010): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. 2., aktualisierte und veränderte Aufl. Wiesbaden.

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2002): Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgaben – Auswirkungen auf das kommunale Entscheidungssystem. In: Libbe, Jens/Tomerius, Stephan/Trapp, Jan Hendrik (Hrsg.): Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgabenerfüllung. Difu-Beiträge zur Stadtforschung 37, Berlin, 71–87.

Castles, Francis G. (2005): Social expenditure in the 1990s: data and determinants. In: Policy & Politics 33 (3), 411–30.

Castles, Francis G. (Hrsg.) (2007): The Disappearing State? Retrenchment Realities in an Age of Globalisation. Cheltenham.

Cerny, Philip G. (2000): Restructuring the Political Arena: Globalization and the Paradoxes of the Competition State. In: Germain, Randall D. (Hrsg.): Globalization and Its Critics: Perspectives from Political Economy. Houndmills, 117–138.

Crouch, Colin (2009): Vom Urkeynesianismus zum privatisierten Keynesianismus – und was nun? In: Leviathan 37, 318–326.

Firebaugh, Glenn (2003):

The New Geography of Global Income Inequality. Cambridge/London.

Freeman, Richard B. (1995): Are Your Wages Set in Beijing? In: The Journal of Economic Perspectives 9 (3), 15–32.

Garrett, Geoffrey (1998): Global Markets and National Politics: Collision Course or Virtuous Circle? In: International Organization 52 (4), 787–824.

Genschel, Philipp (2005): Globalisation and the Transformation of the Tax State (TranState Working Papers, 10). Bremen: SFB 597 „Staatlichkeit im Wandel“.

Genschel, Philipp/Zangl, Bernhard (2008): Metamorphosen des Staates – vom Herrschaftsmonopolisten zum Herrschaftsmanager. In: Leviathan 36 (3), 430–454.

- Grande, Edgar (2008): Reflexive Modernisierung des Staates. In: dms – der moderne staat (1), 7–28.
- Hassel, Anke/Lütz, Susanne (2010): Durch die Krise aus der Krise. Die neue Handlungsfähigkeit des Staates. In: dms – der moderne Staat 3 (2), 251-271.
- Höpner, Martin/Schäfer, Armin (2010): Grenzen der Integration – wie die Intensivierung der Wirtschaftsintegration zur Gefahr für die politische Integration wird. In: Integration 33 (1), 3–20.
- Jessop, Bob (2007): Towards a Schumpeterian workfare state? Preliminary remarks on post-fordist political economy. In: Vij, Ritu (Hrsg.): Globalization and welfare. Houndmills, 106–119.
- Katzenstein, Peter (1985): Small states in world markets. Industrial policy in Europe. Ithaca und London.
- Majone, Giandomenico (1997): From the positive to the regulatory state. In: Journal of Public Policy 17 (2), 139–167.
- Mayntz, Renate (2008): Von der Steuerungstheorie zu Global Governance. In: Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael (Hrsg.): Governance in einer sich wandelnden Welt. PVS-Sonderheft 41, Wiesbaden, 43–60.
- Naßmacher, Hiltrud/ Naßmacher, Karl-Heinz (1999): Kommunalpolitik in Deutschland. Opladen.
- Rodrik, Dani (1997): Has Globalization Gone too Far? The Peterson Institute for International Economics. <http://bookstore.piie.com/book-store/57.html>.
- Schäfer, Armin (2009): Krisentheorien der Demokratie: Unregierbarkeit, Spätkapitalismus und Postdemokratie. In: dms – der moderne staat 1, 159-183.
- Scharpf, Fritz W. (1999): Governing in Europe: effective or democratic? Oxford.
- Schuppert, Gunnar Folke (2008): Der Gewährleistungsstaat. Zum Wandel der Staatlichkeit im Spiegel sich wandelnder Staatsbilder. In: Vorgänge 2, 14–25.
- Shonfield, Andrew (1965): Modern Capitalism. The Changing Balance of Public and Private Power. Oxford.
- Shonfield, Andrew (1984): In Defence of the Mixed Economy. Oxford/New York.
- Zohlnhöfer, Reimut/ Obinger, Herbert (2005): Ausverkauf des „Tafelsilbers“: Bestimmungsfaktoren der Privatisierungserlöse in EU- und OECD-Staaten 1990–2000. In: Politische Vierteljahresschrift 46 (4), 602–628.