

Staatsaufgaben im Wandel

1	<i>Einleitung</i>	2
2	<i>Moderner Staat und Staatsaufgaben</i>	3
2.1	Entstehung des modernen Staates	3
2.2	Aufgaben des modernen Staates	4
3	<i>Entwicklung der Staatstätigkeit im internationalen Vergleich</i>	8
3.1	Staatliche Ausgaben	8
3.2	Beschäftigungsentwicklung	10
3.3	Struktur staatlicher Ausgaben	11
3.4	Zusammenfassung	15
4	<i>Neue Herausforderungen an den modernen Staat</i>	16
5	<i>Neue politische Leitbilder der Staatstätigkeit</i>	19
6	<i>Zusammenfassung</i>	21
7	<i>Literaturverzeichnis</i>	22

1 Einleitung

Zeiten weitreichender Umstrukturierungen von Wirtschaft und Gesellschaft sind zugleich Zeiten grundsätzlicher struktur- und ordnungspolitischer Umorientierungen in Staat und Verwaltung. Viele Anzeichen sprechen dafür, dass diese Diagnose gegenwärtig auf die Staatstätigkeit in Deutschland ebenso wie auf vergleichbare westliche Industrieländer zutrifft. Zur Diskussion steht das *Aufgabenspektrum* und die *Aufgabenerledigung* staatlicher Institutionen. Beides wird in den letzten Jahren verstärkt diskutiert. Bezüglich der Veränderungen in der Form der Aufgabenerledigung durch öffentliche Verwaltungen geht es vor allem um Versuche, öffentliche Verwaltungen durch Elemente eines betriebswirtschaftlich orientierten Public Management zu modernisieren (vgl. hierzu Naschold/Bogumil 2000). Bezogen auf die Staatsaufgaben¹ wird diskutiert, ob angesichts der zunehmenden Tendenzen der Internationalisierung bzw. Europäisierung und der Globalisierung der Ökonomie von einem Wandel des staatlichen Aufgabenspektrums oder gar von einem Niedergang des Staates auszugehen ist. Hintergrund sind hier Vermutungen, dass der Staat an Bedeutung verliert und weder nach innen noch nach außen mehr handlungsfähig ist.

Im Folgenden wird nun vor allem auf diesen zweiten Diskussionsstrang eingegangen. Ausgehend davon, dass der moderne Staat in der politikwissenschaftlichen Diskussion als die spezifische und legitimste Form der Herrschaft in der modernen Gesellschaft verstanden wird, stellt sich die Frage, ob wir gegenwärtig einen Wandel zu einer neuen Form von Herrschaftsordnung erleben jenseits des Staates oder ob sich „nur“ die Inhalte und Verfahren staatlicher Herrschaftsausübung verändern (vgl. Benz 2001, 5).

Argumentiert wird in fünf Schritten. Im zweiten Kapitel erfolgt ein kurzer Rückblick auf die Entstehung des modernen Staates und auf die wissenschaftlichen und politischen Diskussionen über die vom Staat zu erledigenden Aufgaben. Im dritten Kapitel wird aufgrund empirischer Daten im internationalen Vergleich überprüft, ob ein Wandel im Ausmaß und in den "Einsatzbereichen" staatlicher Tätigkeit zu beobachten ist. Im vierten Kapitel wird auf neue Herausforderungen für Staatstätigkeit eingegangen, indem aktuelle Entwicklungen diskutiert und nach den Perspektiven für die Staatstätigkeit aus wissenschaftlicher Sicht gefragt wird. Im fünften Kapitel kommen dann die politischen Leitbilder der Staatstätigkeit und ihr Wandel in den Blick. Abschließend wird auf der Grundlage dieser Ausführungen versucht, die Ausgangsfrage zu beantworten.

¹ Mit dem Begriff der Staatsaufgaben werden die von einem Staat konkret übernommenen Zuständigkeiten beschrieben, also die konkreten Tätigkeitsfelder. Dies ist etwas anderes als die Staatsfunktionen, auf die sich diese Aufgaben in der Regel beziehen. Um ein Beispiel zu geben: Um ein Staatsgebiet nach aussen hin zu schützen (*Staatsfunktion*), können verschiedene *Aufgaben* wahrgenommen werden: z.B. militärische Verteidigung, Aufbau friedlicher Beziehungen mit anderen durch Außenpolitik oder verschiedenste Formen von Grenzkontrollen (vgl. Benz 2001, 183).

2 Moderner Staat und Staatsaufgaben

2.1 Entstehung des modernen Staates

Der moderne Staat entsteht im territorial, politisch und kulturell fragmentierten Europa beim Übergang vom Mittelalter zur Neuzeit. An die Stelle des mittelalterlichen Personenverbundes tritt der Flächenstaat und statt persönlicher Eigentums- und Treueverhältnisse ist jetzt jeder, der sich auf einem bestimmten Territorium befindet, der dortigen Herrschaft und den Gesetzen unterworfen. Diese Entwicklung verlief in Europa jedoch ungleichzeitig. Vor allem in Deutschland stieß die Herausbildung des modernen Staates auf Probleme, da hier die politische Herrschaft sehr zersplittert war und es Probleme mit der Herausbildung einer nationalen Identität gab. Im 19. Jahrhundert und vor allem ab 1870/1871 mit dem deutschen Bund kam es aber auch in Deutschland zu einem Modernisierungsschub in Richtung moderner Staatlichkeit.

Die Herausbildung des modernen Staates war dabei mit einer zunehmenden "Verstaatlichung" ursprünglich privater Aufgaben verbunden (Benz 2001, 197). Führten noch im 17. Jahrhundert europäische Staaten Kriege mit Hilfe von privaten Militärunternehmern und Söldnern, setzen sich später stehende Heere durch. War die Schulbildung und Wissenschaft lange Zeit in der Hand der Kirchen und Gelehrten, begannen absolutistische Herrscher im 18. Jahrhundert Universitäten zu gründen. Wurde die Post zunächst von privaten Kurierdiensten befördert, wurde sie später zur Aufgabe des Staates. Ähnliches gilt für die ersten Eisenbahnen, die zunächst privat initiiert waren. Insgesamt dehnte sich die Staatstätigkeit im absolutistischen Wohlfahrtsstaat aus und der Staat übernahm neben dem Militär weite Bereiche der Produktion und Versorgung (Handel, Forstwesen, Verkehr, Jagd- und Fischfang), regulierte sozialpolitische Angelegenheiten (Armenfürsorge, Gesundheitswesen) und das öffentliche und private Leben durch sogenannte "Policey-Verordnungen (z.B. Kleiderverordnungen, Regulierung von Sitten und Gebräuche, Religionsausübung, Ehe und Vormundschaft, Verbot von Bettelei). Einige dieser Vorschriften über private Lebensführung wurden im liberalen Staat im 19. Jahrhundert zwar wieder beseitigt, aber die Expansion der Staatsaufgaben setzte sich allen Beteuerungen zum Trotz fort z.B. durch die Übernahme von Infrastrukturaufgaben (z.B. Abwasser, Wasserversorgung, Gasversorgung, Schlacht- und Viehhöfe) oder durch die Schaffung neuer Vorschriften im Handel, Arbeits- und Gesundheitsschutz. Überblickartig ergibt sich folgendes Bild:

Kompetenzarten -----	Regulierung	Förderung	Leistung, Produktion
Entwicklungs- phasen			
Staat im Absolutismus	umfassende Regulierung des öffentlichen und privaten Lebens durch Policey-Verordnungen	merkantilistische Wirtschaftspolitik	Landesverteidigung und innere Sicherheit, Manufakturen, Forstwirtschaft, Transportwesen
Liberaler Verfassungsstaat	Deregulierung im privaten Bereich, Gewerbefreiheit Regulierung privater Produktion, Arbeitsschutz, Gesundheitsschutz	Förderung von Gewerbe und Industrie, Zollpolitik	Übernahme von größentechnischen Infrastrukturaufgaben
Demokratischer Wohlfahrtsstaat	Marktregulierung, Raumordnung und Städtebau, Umweltschutz, Verbraucherschutz, Technikregulierung	Beschäftigungsförderung, regionale und sektorale Wirtschafts-, Technologie- und Forschungsförderung	Öffentliche Versorgungswirtschaft Sozialversicherung und soziale Dienste Bildungs- und Kulturpolitik

Abbildung 1: Entwicklung der Staatsaufgaben

Quelle: Benz 2001, 199

Deutlich wird, dass ausgehend vom absolutistischen Staat des 18. Jahrhunderts über den liberalen Verfassungsstaat des 19. Jahrhunderts hin zum demokratischen Wohlfahrtsstaat des 20. Jahrhunderts die Staatsaufgaben expandierten und zwar bezogen auf alle Formen staatlicher Tätigkeit (Regulierung, Förderung, Leistungserstellung). Dieser kurze Abriss zeigt auch, dass letztlich die Ursachen für Veränderungen von Staatlichkeit in den gesellschaftlichen Entwicklungen, in veränderten Handlungsbedingungen, neuen Anforderungen und dem politischen Umgang mit diesen liegen.

2.2 Aufgaben des modernen Staates

Im 20. Jahrhundert werden dem modernen Staat in der Regel folgende Merkmale zugeordnet (vgl. Benz 2001, 224ff.; Ellwein/Hesse 1997, 67ff.):

- Er erstreckt sich auf ein klar abgegrenztes, von den Bürgern und anderen Staaten anerkanntes Gebiet.

- Die Menschen sind nicht wie im Absolutismus Unterworfenen einer Herrschaft, sondern gleichberechtigte Mitglieder in diesem Staat und verfügen als Staatsbürger über Freiheits-, Beteiligungs- und soziale Rechte.
- Die Menschen empfinden sich als Angehörige einer jeweils spezifischen Staatsbürgerschaft.
- Dem Staat kommen spezifische Funktionen zu, die in einer institutionellen Ordnung, der Verfassung, festgelegt werden, und die von anderen gesellschaftlichen Organisationen, wie z.B. Wirtschaftsunternehmen, nicht erfüllt werden können. Dazu gehört vor allem, dass der Staat über das Monopol der physischen Gewaltsamkeit verfügt. Keine andere Instanz darf auf seinem Territorium Gewalt ausüben. Zudem ist staatliche Gewalt im Unterschied zur privaten Gewalt – etwa durch Terroristen – an Recht und Verfassung gebunden.
- Wesentliche Entscheidungen werden in demokratisch gewählten Organen (Parlamenten) gefällt und von dafür beauftragten Verwaltungen umgesetzt.
- Die institutionelle Ordnung und damit auch die Staatsfunktionen sind zwischen den einzelnen Staaten unterschiedlich ausgestaltet. Sie sind das Ergebnis politischer Prozesse und Entscheidungen und insofern auch veränderbar.

Empirische Vergleiche der Staatsaktivitäten zeigen nun, dass es große Unterschiede zwischen einzelnen Nationalstaaten gibt. Dies ist vor allem das Ergebnis der im Jahr 1990 veröffentlichten bahnbrechenden Studie "Three Worlds of Welfare Capitalism" des dänischen Sozialwissenschaftlers Gøsta Esping-Andersen (Esping-Andersen 1990). Er unterscheidet zwischen konservativen (z.B. Deutschland), sozialdemokratischen (z.B. Schweden) und liberalen (z.B. USA) Wohlfahrtsstaaten. Das unterschiedliche Ausmaß an Staatstätigkeit kann seiner Ansicht nach durch Besonderheiten in der Regulierung des Arbeitsmarktes sowie durch das unterschiedliche Zusammenspiel öffentlicher und privater Sicherungsformen (Staat, Markt, Familie, Verbände) erklärt werden können. Gründe für die Entwicklung unterschiedlicher Typen der Wohlfahrt sieht er vor allem in politischen Situationen in den Ländern und der Stärke bestimmter Parteien.

Diese Unterschiede in der Staatstätigkeit und bezüglich der Aufgaben, die in verschiedenen Staaten wahrgenommen werden, führen zu der Erkenntnis, dass es fast keine gesellschaftliche Aufgabe gibt, die nicht irgendwo schon einmal entweder staatlich oder privat organisiert worden wäre. Offenbar lassen sich keine durchgängig plausiblen Abgrenzungskriterien zwischen öffentlichen und privaten, hoheitlichen, nicht-hoheitlichen und gewerblichen Aufgaben ausmachen. Die Frage, welche Aufgaben der Staat zu erledigen hat, scheint damit vor allem eine *politische* Frage zu sein.

Allerdings gab es in der Staatswissenschaft verschiedenste Versuche, durch die Entwicklung spezieller Theorien zu begründen, welche Aufgaben der Staat zu übernehmen habe und welche nicht. So versuchte die juristische Staatslehre aus der Verfassung des Staates die zu erledigenden Aufgaben zu bestimmen oder die ökonomische Theorie der Staatsaufgaben, indem sie postuliert, dass der Staat nur

dann handeln darf, wenn der Markt versagt. Resümiert man diese Bemühungen, so zeigt sich, dass es zwar überzeugende Begründungen dafür gibt, dass der Staat wichtig ist und tätig werden muß, aber keine überzeugenden dafür, welche Aufgaben der Staat nun übernehmen soll und muss (vgl. ausführlicher Benz 2001, 186ff.). In der Politikwissenschaft geht man daher überwiegend davon aus, dass es keinen klaren Katalog von Aufgaben gibt, die ein Staat unbedingt erfüllen muss, sondern dass Umfang und Grenzen der Staatsaufgaben politisch veränderbar sind.

Dennoch ist es möglich, zwischen unterschiedlichen Aufgabentypen staatlichen Handelns zu unterscheiden, wie dies exemplarisch Reichard (1993) gemacht hat.

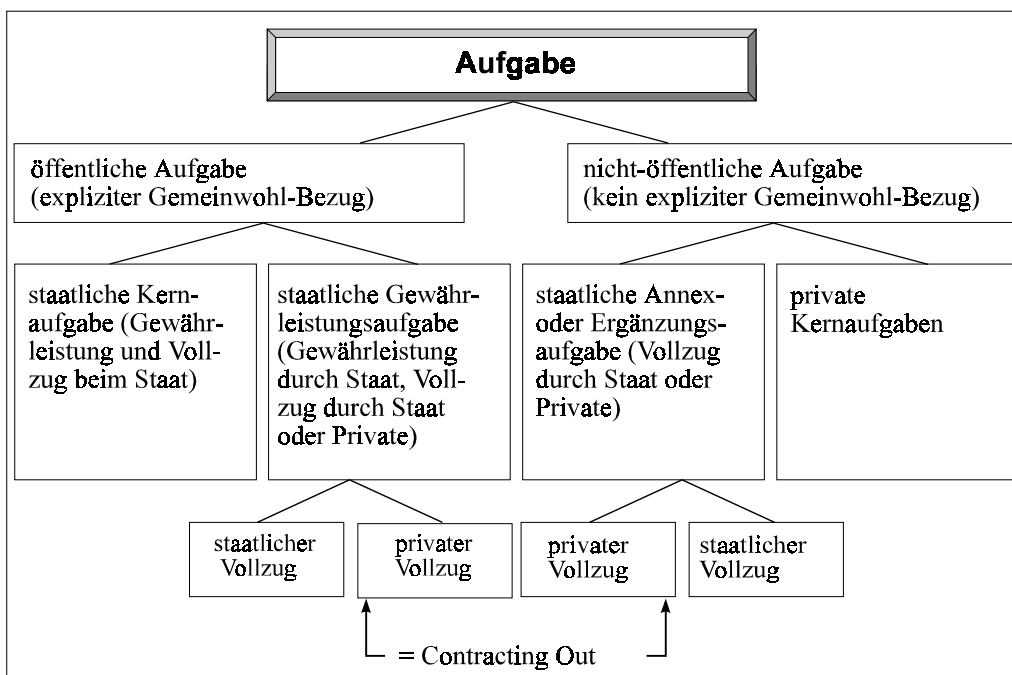


Abbildung 2: Aufgabentypen staatlichen Handelns

Quelle: eigene Darstellung nach Reichard 1993

Die Systematik macht deutlich, daß wir es im wesentlichen mit vier Aufgabentypen zu tun haben:

- *Staatliche "Kernaufgaben"*, die auf der Basis eines expliziten gesellschaftlichen Konsenses vom Staat gewährleistet und selbst vollzogen werden müssen (z.B. Verteidigung, innere Sicherheit).
- *Staatliche Gewährleistungsaufgaben*, deren dauerhafte Erbringung zwar der Staat gewährleistet, bei deren Vollzug jedoch im Einzelfall zu prüfen ist, ob sie wirksamer bzw. kostengünstiger nach Maßgabe staatlicher Auftragserteilung und unter demokratischer Kontrolle von staatlichen Einrichtungen oder von privaten Auftragnehmern erledigt werden können (z.B. Technische Überwachungsdienste).
- *Staatliche Ergänzungsaufgaben*, bei denen es sich nach explizitem gesellschaftlichen Konsens um nicht-öffentliche Aufgaben handelt, die der Staat wahrnehmen könnte, sofern er dies wirksamer und wirtschaftlicher als Private

tun kann (Beispiele könnten sein: Gebäudereinigung, Grünflächenpflege, Straßeninstandhaltung).

- *Private "Kernaufgaben"*, die auf der Basis eines gesellschaftlichen Konsenses von privaten gesellschaftlichen Institutionen (d. h. von kommerziellen Unternehmungen wie auch von Organisationen des sog. "dritten Sektors") erledigt werden.

Die inhaltlichen Festlegungen der verschiedenen Aufgabentypen können jedoch, wie erwähnt, weder von der Wissenschaft erfolgen oder von einer übergeordneten Instanz vorgeschrieben werden. Staatliche Aufgaben und die Frage, wie diese erledigt werden, können legitim nur über den demokratischen Prozeß entschieden werden. Welche Aufgaben nun in den letzten 30 Jahren in welchem Ausmaß vom Staat wahrgenommen wurden, dies ist Thema des nächsten Kapitels.

3 Entwicklung der Staatstätigkeit im internationalen Vergleich

Im Folgenden wird die Entwicklung der Staatstätigkeit in den OECD-Staaten, also den westlichen Industrieländern, am Beispiel einiger Indikatoren, wie der staatlichen Gesamtausgaben, des Anteils öffentlicher Beschäftigter und der Bereiche staatlicher Tätigkeiten in den letzten 30 Jahren dargestellt.

3.1 Staatliche Ausgaben

Von 1970 bis 1995 zeigt sich ein starker Anstieg der staatlichen Gesamtausgaben in den OECD Staaten. Dieser Gesamttrend verlief in den einzelnen Ländern allerdings mitunter recht unterschiedlich. Betrachtet man die *staatlichen Gesamtausgaben* in ihrem Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (vgl. Abbildung 1), so ergibt sich ein durchschnittlicher Ausgabenanstieg OECD-weit von 33% im Jahr 1970 auf 44% im Jahr 1995 und bezogen auf die OECD-Staaten in Europa von 35% auf 51% im selben Zeitraum. Die staatlichen Gesamtausgaben steigen innerhalb von 25 Jahren also um rund ein Drittel.

Innerhalb des Gesamttrends lässt sich wiederum ein klarer Bruch im Ausgabenwachstum der Staaten seit Mitte der 80er Jahre feststellen. Während der Anteil der Staatsausgaben zwischen 1970 und 1985 um rund 12% im Durchschnitt ansteigt, stabilisiert sich danach das Ausgabenverhalten bis 1995 auf einem relativ gleichbleibenden Niveau. Seit Mitte der 90er Jahre gelingt es in den meisten Ländern die Staatsquoten zu senken, besonders deutlich zum Jahr 2000.² Allerdings beginnt der Umschwung in der Ausgabenentwicklung in den verschiedenen Ländern zu recht unterschiedlichen Zeitpunkten.

² Hier verbinden sich offensichtlich konjunkturelle Faktoren und der institutionelle Rahmen der Vereinbarungen von Maastricht.

Abbildung 3: Staatliche Gesamtausgaben ausgewählter OECD-Länder 1970-2000³

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1997	1999*	2000*
S	44,2	50,1	60,1	63,3	59,1	65,6	62,3	60,2	58,5
DK	40,2	48,2	56,2	59,3	56,0	59,3	56,6	54,4	53,4
SF	28,5	35,5	35,7	42,2	44,5	55,1	51,9	48,0	46,9
A	37,6	44,3	47,1	50,4	48,6	52,6	49,8	49,3	49,0
NL	41,3	50,6	55,8	57,1	54,1	51,3	48,7	47,8	47,7
N	34,9	39,8	43,9	41,5	49,7	47,6	43,6	47,0	47,0
FRG	38,3	48,4	47,9	47,0	45,1	49,8	47,9	47,1	46,8
UK	38,8	46,4	44,8	46,1	41,8	44,4	41,0	40,8	41,1
USA	31,0	34,0	33,2	35,5	35,2	34,9	33,6	32,3	32,2
J	19,0	26,8	32,0	31,6	31,3	35,6	35,0	39,2	39,8
OECD**	33,3	38,2	40,9	45,1	42,3	44,2	42,4	42,1	41,8
OECD/ Europe**	35,3	41,5	44,8	50,2	48,3	51,0	48,4	47,1	46,6

Quelle: OECD 1998, (<http://www.oecd.org/puma/stats/window/>), Eigene Berechnungen, Angaben in Prozent des nominalen Bruttoinlandsproduktes, Notes:(*) Estimates and projections. (**) Unweighted averages. Source: Economic Outlook n°65, June 1998, OECD / Analytical Databank, OECD

Im Rahmen des Gesamttrends lassen sich 1995 auf dem Höhepunkt der Ausgabenentwicklung drei Ländergruppierungen aufweisen:

- die skandinavischen Länder mit Ausnahme von Norwegen befinden sich sowohl vom Niveau der Staatsausgaben (zwischen 55% und 66%) als auch von den Steigerungsraten (zwischen 17% und 25%) in der „Spitzengruppe“;
- Deutschland, die Niederlande, Norwegen und Österreich befinden sich in einer mittleren Gruppe mit einer Steigerungsrate von ca. 10% und einem Niveau von ca. 50%;
- Großbritannien, die USA und Japan weisen vom Niveau die niedrigsten Werte auf (zwischen 34% und 44%), wobei es in Japan allerdings zu einem recht starken Ausgabenzuwachs von knapp 16% kommt, während GB und die USA auch die niedrigsten Zuwachsraten aufweisen.

³ Hier werden die international gebräuchlichen Länderkürzel verwendet: Dänemark = DK, Deutschland = FRG, Finnland = SF, Großbritannien = UK, Japan = J, Neuseeland = NZ, Niederlande = NL, Norwegen = N, Österreich = A, Schweden = S.

3.2 Beschäftigungsentwicklung

Die Daten der Beschäftigungsentwicklung im öffentlichen Sektor weisen im großen und ganzen ein ähnliches Muster auf wie die Entwicklung der Staatsausgaben (vgl. Abbildung 2).⁴

**Abbildung 4: Öffentlich Beschäftigte in ausgewählten OECD-Staaten
1970–1998**

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1997	1998
S	20,9	25,7	30,7	33,3	32,0	32,1	31,5	31,2
DK	17,0	23,3	28,0	29,3	29,6	30,2	30,3	30,0
N	17,7	21,4	24,1	25,7	28,6	31,2	31,1	30,8
SF	12,1	14,8	17,3	19,2	20,5	23,3	23,4	25,2
FRG	11,2	13,8	14,6	15,5	15,1	15,5	15,3	15,0
UK	18,1	20,8	21,2	21,6	19,5	14,2		14,1
A	13,3	15,6	18,7	20,2	19,5	19,0	18,6	18,4
NL	11,5	12,9	13,8	14,8	13,2	12,0	11,9	11,9
USA	16,0	17,1	16,4	15,3	15,4	15,4	15,1	15,1
J	7,7	8,7	8,8	8,7	8,1	8,3	8,3	8,3
OECD*	13,0	15,0	16,4	17,2	17,2	17,1	17,7	18,6
OECD/ Europe*	12,8	15,2	17,2	18,4	18,4	18,8	20,2	18,4

Quelle: OECD 1998 (<http://www.oecd.org/puma/stats/window/>), Eigene Berechnungen, Notes:(*) Unweighted averages. Data for 1998 are estimates. Source: Analytical Databank, OECD, Angaben in Prozent der Gesamtbeschäftigung

Der Höhepunkt des Anteils öffentlich Beschäftigter liegt im Jahr 1997. Im OECD-Durchschnitt für Europa entfallen auf den öffentlichen Sektor rund 20% der Gesamtbeschäftigung. In allen Ländern ist der Anstieg der Personalentwicklung nach 1985 nicht mehr besonders hoch, allerdings kommt es auch nicht überall zu Rückgängen. Die Rangfolge der Länder hinsichtlich der Beschäftigungsanteile im öffentlichen Sektor entspricht in etwa ihrer Positionierung bei den öffentlichen Ausgaben. Dies gilt insbesondere für die skandinavischen Länder und Japan, während es zwischen Deutschland, den Niederlanden, den USA und Österreich zu Unterschieden im Verhältnis von Staatsausgaben und Beschäftigungsanteilen im öffentlichen Sektor kommt. Deutschland liegt - trotz der deutschen Vereinigung - insgesamt betrachtet ein ganzes Stück unterhalb des OECD-Durchschnitts, Japan

⁴ Zu berücksichtigen ist, dass die Beschäftigungsanteile im öffentlichen Sektor im Verhältnis zur Gesamtbeschäftigung erheblich geringer sind als die öffentlichen Ausgaben im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt. Dies liegt vor allem an der geringen Beschäftigungsintensität der staatlichen Transferleistungen.

hat mit Abstand den geringsten, Schweden, Dänemark und Norwegen den höchsten Beschäftigtenanteil im öffentlichen Sektor.

Offensichtlich hängt die Zahl der im öffentlichen Sektor Beschäftigten eng mit dem Ausbau des Sozialstaats auf kommunaler wie nationalstaatlicher Ebene zusammen. Japan und auch die USA weisen nur einen gering entwickelten Sozialstaat auf im Unterschied besonders zu den skandinavischen Ländern mit einer starken sozialstaatlichen Dienstleistungskomponente.

3.3 Struktur staatlicher Ausgaben

Betrachtet man nun die Struktur staatlicher Ausgaben (vgl. Abbildung 5)⁵, so lassen sich drei Bereiche unterscheiden:

- der traditionelle Bereich staatlicher Aufgaben mit Verteidigung, Recht und Ordnung;
- der wohlfahrtsstaatliche Bereich mit seinen unterschiedlichen Transferausgaben;
- der Bereich der "mixed economy" mit den Ausgaben zur Unterstützung des privaten Sektors und zum Schuldendienst.

Für die meisten Länder zeigt sich ein relativ geringer und stabiler Anteil des *traditionellen Staatsbereiches* in Höhe von 7% - 9%. In allen Ländern – mit Ausnahme von Frankreich – fallen seit Ende des Ost-West-Konfliktes die Verteidigungsausgaben um bis zu 50%. Allerdings ist das Niveau in den USA und GB vergleichbar mit dem in Frankreich. Demgegenüber zeigt die Ausgabenentwicklung im *wohlfahrtsstaatlichen* Bereich eine weit größere Bandbreite zwischen den einzelnen Ländern auf. Sie ist in allen Ländern seit 1970 erheblich angestiegen und steigen weiterhin insbesondere im Bereich der Transferzahlungen (Arbeitslosigkeit, Renten) deutlich an, wenn auch nicht mehr so dramatisch wie zwischen 1970 und 1985. Dabei ist der Unterschied zwischen sozialdemokratischen (DK), konservativen (F, G) bzw. liberalen (UK, USA) Wohlfahrtsstaatsregimen gut erkennbar. Auffällig ist der vergleichsweise geringe Anteil an Bildungsausgaben in Deutschland. Anders als in DK, UK und USA sinkt der Anteil der economic services und der Schuldendienste in Frankreich und

⁵ Quelle: OECD, Statistical Compendium 1999-1 (National Accounts II), OECD, Issues and Developments in Public Management, 1998 ([http://www.oecd.org/puma/stats /window/](http://www.oecd.org/puma/stats/window/)), IMF, Government Finance Statistics Yearbook, 1997; Eigene Berechnungen, Angaben in Prozent des nominalen Bruttoinlandsproduktes.

Deutschland nicht. Zumindest für Deutschland kann dies mit vereinigungsbedingten Infrastrukturmaßnahmen erklärt werden.

Abbildung 5: Ausgabenstruktur ausgewählter OECD-Staaten 1970-1995 / 2000

	Denmark			France			Germany			UK			USA		
	1970	1985	1995	1975	1985	1993	1970	1985	1995	1970	1985	1995	1970	1987	1995
Total Outlays	40,2	59,3	59,3	43,4	52,1	56,6	38,3	47,0	49,8	39,3	46,1	44,4	31,0	36,7	34,9
The Traditional Domain: Public goods	6,3	7,3	7,0	7,2	8,4	8,8	7,2	8,4	7,2	8,9	8,5	7,4	11,1	9,7	8,2
Defence	2,5	2,1	1,7	3,3	3,4	3,0	3,0	2,8	1,4	4,8	5,1	3,3	7,5	6,6	3,8
General public services	2,9	4,2	4,3	3,9	4,0	4,6	2,8	3,9	4,1	4,1	1,7	1,9	3,6	3,1	2,8
Order and safety	1,0	1,0	1,0	...	1,0	1,2	1,4	1,7	1,7	...	1,7	2,2	1,6
The Welfare State															
Merit goods	14,2	14,1	14,5	13,4	20,0	21,7	10,1	12,8	13,3	12,1	12,6	13,3	6,0	5,1	...
<i>Education</i>	6,5	6,6	7,0	5,8	5,6	6,0	4,1	4,6	4,4	5,3	4,9	5,4	5,3	4,5	...
<i>Health</i>	5,4	5,1	5,0	4,2	9,9	10,8	4,1	6,4	6,9	2,8	5,0	5,8			
<i>Housing and other</i>	1,0	0,9	1,0	4,1	3,5	3,7	1,2	1,1	1,2	3,5	2,1	1,5	0,6	0,6	...
<i>Cultural affairs and other</i>	1,4	1,5	1,5	...	1,1	1,2	0,6	0,8	0,8	...	0,6	0,6			
Income maintenance	13,9	20,8	26,2	12,9	18,1	19,5	15,5	19,1	22,0	7,3	14,7	16,4	7,6	10,7	13,0
The Mixed Economy															
Economic services	6,0	6,0	5,6	3,9	3,7	4,9	5,4	4,6	5,6	5,2	4,2	3,3	3,9	5,7	3,2
Public dept interest	...	9,6	6,4	1,3	2,9	3,7	0,8	3,0	3,8	4,0	4,9	3,7	2,3	5,0	4,6

3.4 Zusammenfassung

Zusammenfassend ergeben sich bei der Betrachtung der quantitativen Entwicklung des öffentlichen Sektors in den OECD-Staaten in den letzten 20 Jahren folgende Trends:

1. Der öffentlichen Sektor spielt eine bedeutende Rolle für die Ökonomie der OECD-Staaten. Denn selbst nach der Konsolidierung der Ausgabenentwicklung seit Mitte der 90er Jahre liegen die Staatsausgaben in OECD-Staaten aktuell durchschnittlich immer noch bei ca. 42% und in Europa bei 47%. Auch die Beschäftigungsanteile des öffentlichen Sektors am gesamten Beschäftigungsvolumen betragen fast ein Fünftel.
2. Nach einer über 30-jährigen stetigen Expansionsphase des öffentlichen Sektors wurde in den meisten Ländern Mitte der 80er Jahre eine Trendwende eingeleitet, die sich aber erst seit Mitte der 90er Jahre bemerkbar macht. Der Umschwung ist aber nicht so durchschlagend, wie es mitunter von einigen Regierungen und Parteien behauptet wird.
3. Langfristig wird ein Gesamttrend zur Konsolidierung der Haushalte erkennbar, aber erst seit Mitte der 90er gelingt es den meisten Ländern, die Staats- und Beschäftigungsquoten im öffentlichen Sektor kontinuierlich zu senken. Deutlich wird auch die teilweise drastische Verringerung der Defizite zum Jahr 2000. Hier wirken in unterschiedlicher Weise konjunkturelle, institutionelle (Maastricht, Deutsche Vereinigung) und ideologische Faktoren.

Insgesamt ist das Wachstum der Staatstätigkeit damit gegen Ende des 20. Jahrhunderts offenbar auf gewisse Grenzen gestoßen, ohne dass es schon zu einer drastischen Verringerung der Staatstätigkeit kommt. Allerdings ist auch deutlich, dass der weitere Ausbau des Leistungsstaates nicht zu finanzieren ist. Neben den damit beschriebenen finanziellen Grenzen der Staatstätigkeit kommen nun auf allerdings auch andere Anforderungen auf den modernen Staat zu. Dies zu beschreiben, ist Aufgabe des nächsten Kapitels.

4 Neue Herausforderungen an den modernen Staat

In der politik- und sozialwissenschaftlichen Literatur ist man sich weitgehend einig, dass der moderne Staat zu Beginn des 21. Jahrhunderts vor neuen Herausforderungen steht, deren Ursache in veränderten gesellschaftlichen Bedingungen zu suchen sind. Als wesentliche Herausforderungen werden Internationalisierungs- und Globalisierungsprozesse angesehen (vgl. Benz 2001, Held u.a. 1999, Zürn 1998). Gemeint ist damit die Ausdehnung von Kommunikations- und Interaktionsprozessen über den Nationalstaat hinaus sowie die Auflösung räumlicher Organisation von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Auch Individualisierungsprozesse, gemeint sind damit Anzeichen der Auflösung sozialer Gemeinschaften und der Bindung an bestimmte Organisationen sowie die Erweiterung persönlicher Freiheiten, und die Vermehrung von Werten, Lebensstilen und Meinungen (Pluralisierung) werden als neue Herausforderung für staatliche Tätigkeiten begriffen. Bezogen auf die oben dargestellten zentralen Elemente des modernen Staates ergeben sich daraus folgende Problemlagen (vgl. Benz 2001, 255ff.).

- Der Territorialprinzip, also die ausschließliche Zuständigkeit des Staates für ein bestimmtes Gebiet, wird durch die Globalisierung von Wirtschaftsbeziehungen, die Globalisierung von ökologischen und sozialen Problemen sowie durch neue gebietsunabhängige Organisationsstrukturen immer mehr untergraben. Standorte verlieren nicht nur in der Wirtschaft an Bedeutung. Diese Deterritorialisierung ist eine Folge davon, dass viele gesellschaftliche Aktivitäten und Beziehungen nicht mehr an bestimmte Räume gebunden sind oder jedenfalls in Räumen stattfinden, die sich nicht mit den durch die Staatsorganisation festgelegten Grenzen decken. Das heißt nicht, dass Grenzen generell wegfallen, sondern nur, dass territoriale Grenzen an Bedeutung verlieren.
- Das Nationalprinzip, also die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Nation, gerät durch weltweite Wanderungsprozesse, wachsender Anteile von Einwohnern mit fremder Staatsangehörigkeit im Staatsgebiet ebenfalls ins Wanken. Die Folge ist, dass immer mehr Menschen als „Ausländer“ in einem für sie „fremden“ Staate leben. Sie besitzen zwar meistens die Staatsangehörigkeit in einem Staat, leben aber über eine längere Zeit oder auf Dauer in einem anderen Staat. Das heißt nicht, dass ein zu hoher Anteil von Menschen aus anderen Kulturen zu einer Belastung wird, sondern dass immer mehr Menschen in einem Staatsgebiet leben, in dem sie nicht richtig mitbestimmen können und ihnen die in einem demokratischen Staat notwendigen Rechte und Pflichten eines politisch verantwortlichen Bürgers nicht zustehen.
- Die Institutionen demokratischer Entscheidungsfindung wie z.B. nationale Parlamente verlieren durch wichtige - kaum oder nicht beeinflussbare - Entscheidungen auf anderen Ebenen (z.B. in der EU-Kommission) an Legitimationskraft. Es entsteht ein Bereich von Politik, der nicht den Regeln des Verfassungsrechts unterliegt, so dass die Ausübung von

Staatsgewalt sich damit aus dem Geltungsbereich der Verfassung von Staaten in nicht-verfasste Formen von Herrschaftsausübung verlagert.

All dies, so der Politikwissenschaftler Arthur Benz, läuft darauf hinaus, dass

„sich jenseits des modernen Staates internationale bzw. transnationale Politik in einer Intensität und Qualität verdichtet haben, die in der Geschichte so bisher nicht festzustellen waren. Als „internationale Politik“ soll dabei die Zusammenarbeit zwischen Staaten bezeichnet werden, während der Begriff „transnationale Politik“ für die Tätigkeit von Institutionen und Organisationen steht, die eigenständig existieren und agieren, auch wenn sie überwiegend durch Verträge zwischen Staaten entstanden sind. Internationale und transnationale Politiken lösen innerhalb des Staates Folgen aus, die es erforderlich machen, die Modalitäten der Staatstätigkeit anzupassen. Akteure im Staat unterstützen die Internationalisierung von Staatstätigkeit oder sie passen sich mehr oder weniger freiwillig an diese Prozesse an. Viele nationale Akteure sind in grenzüberschreitende oder transnationale Interaktionsstrukturen eingebunden, welche immer wichtiger zur Erfüllung von Staatsaufgaben werden. Innerstaatliche Institutionen und Verfahren müssen an die Bedingungen wachsender grenzüberschreitender Politikverflechtung angepasst werden“(Benz 2001, 254)

Diese Institutionen und Verfahren einer Politik jenseits des Nationalstaats bringen eine Form von Herrschaftsausübung mit sich, die sich vom modernen Staat grundsätzlich unterscheidet. Zudem scheinen die Probleme der Internationalisierung und der Globalisierung nicht in der bestehenden Form des modernen Staates bewältigbar zu sein. Beides spricht dafür, dass es zu einem *Strukturwandel von Staatlichkeit* kommt.

Der Staat kann auf neue Herausforderungen nicht mehr mit Expansion reagieren, da er sein Gebiet nicht ausdehnen kann, gegen die Prozesse der Individualisierung und Pluralisierung der Gesellschaft keine nationalstaatlichen Strategien der Massenintegration helfen und auch die Ausdehnung seiner finanziellen Mittel auf Grenzen stößt. Das heisst aber nicht, dass es zu einem Niedergang des Staates kommt, sondern er stabilisiert sich durch die Veränderungen seiner Strukturen. Auf deutlichsten wird dieser Prozeß in Europa. Hier ist über die Schaffung einer Wirtschaftsunion hinaus im Rahmen der Europäischen Union eine *neue politische Struktur* entstanden, ein neuartiges „staatliches Mehrebenensystem“.

Die EU ist zwar kein Staat im traditionellen Sinne, denn sie hat keine Gebietshoheit, keine eigene Verwaltung zur Umsetzung von Entscheidungen und kein Parlament als das zentrale Gesetzgebungsorgan, denn diese Funktion erfüllt der Ministerrat, in dem die jeweiligen Ressortminister der Mitgliedstaaten Gesetzgebungsbeschlüsse fassen. Dennoch ist es mittlerweile unstrittig, dass die EU Staatsaufgaben erfüllt. Mit dem Inkrafttreten des Vertrages über die Europäische Union durch den Maastrichter Vertrag am 1.11.1993 hat die EU Zuständigkeiten übernommen, die viele Politikfelder berühren. Neben Massnahmen der Wirtschaftsgemeinschaft geht es auch um die Regulierung von Marktversagen.

Die EU nimmt Aufgaben im Bereich des Umweltschutzes, des Arbeitsschutzes, des Gesundheitsschutzes, des Verbraucherschutzes, der öffentlichen Sicherheit sowie der Außen- und Verteidigungspolitik wahr (Benz 2001, 278; Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996). Diese Maßnahmen schränken die Souveränität der Mitgliedsstaaten der Union ein. Die EU setzt Recht, welches die Parlamente und Regierungen der Mitgliedsstaaten bindet und sie zur Umsetzung verpflichtet. EU Recht ist dem nationalen Recht übergeordnet und bei Streitfragen entscheidet der Europäische Gerichtshof. Dies gilt nicht nur für Konflikte zwischen den Organen der EU, sondern auch in Streitfällen zwischen der Kommission und Mitgliedstaaten bzw. zwischen Mitgliedstaaten und bezogen auf die Rechte individueller Bürger oder Unternehmen. Zudem gibt es mit der Europäischen Zentralbank eine neue Behörde, die auch für die Mitgliedstaaten währungspolitische Entscheidungen trifft.

Festzuhalten bleibt an dieser Stelle also, dass mit der EU ein politisches Gebilde entsteht, welches kein Staat ist, aber auf der intensiven Zusammenarbeit zwischen Staaten beruht und für welches sich zunehmend der Begriff eines „staatlichen Mehrebenensystems“ durchzusetzen scheint.

5 Neue politische Leitbilder der Staatstätigkeit

Jenseits dieser vor allem politikwissenschaftlicher Analysen staatlicher Veränderung ist zu fragen, ob sich auch die politischen Leitbilder zur Staatstätigkeit ändern. Vieles spricht dafür, dass die alten Leitbilder des sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaates sowie des liberal-konservativen auf privatwirtschaftliche Marktmechanismen setzenden Minimalstaates nicht mehr tragen. So wurde mit dem Scheitern der kommunistischen Kommandowirtschaft und mit der Erosion des klassischen Staatsinterventionismus eine Neubewertung des Marktmechanismus vorgenommen, die Rückwirkungen auf das Verständnis von Staat und Verwaltung hat. Der Zusammenbruch der kommunistischen Kommandowirtschaft hat zwar den "Sieg des Kapitalismus" mit sich gebracht, aber auch im Rahmen privatwirtschaftlicher Marktmechanismen gibt es weiterhin zahlreiche Problemlagen wie z.B. Massenerwerbslosigkeit, Armut und soziale Ungleichheit. Deutlich wird, dass Staat, Verwaltung und öffentlicher Sektor nicht einfach Rahmenbedingungen privater Wirtschaft und Gesellschaft sind, sondern die von diesen hervorgerufenen Problemlagen mildern müssen. Der Staat wird also noch gebraucht für die Entwicklung der zivilen Gesellschaft und auch für die Erschließung neuer Märkte, so dass neoliberale Ideologien zu kurz greifen.

Neu ist nun, dass das Wechselspiel der klassischen Leitbilder von Staat und Wirtschaft sich zum Ausgang des 20. Jahrhunderts offenbar überlebt hat. Die überkommenen parteipolitischen Symboliken werden zunehmend irrelevant. Vieles spricht für das Aufbrechen einer neuen Phase im Verhältnis von staatlicher Regulierung, ökonomischem Wettbewerb und gesellschaftlicher Teilhabe. Es geht um die Neuentwicklung einer komplexen Regelungsstruktur der unterschiedlichen Wirkungsmechanismen unserer Gesellschaft, die neuerdings immer mehr als "governance"-Strukturen bezeichnet werden.

Mit der im Herbst 1998 neu gewählten rot-grünen Bundesregierung hält nun auch ein neues Leitbild Einzug auf Bundesebene, das einige dieser Problemlagen aufnimmt. Favorisierte die konservativ-liberale Regierung in ihrer Regierungszeit das Leitbild des „schlanken Staates“ und nahm sie vor allem Anfang der 90er Jahre in diesem Sinne einige Privatisierungsmaßnahmen⁶ vor, so soll nun aus dem schlanken der *aktivierende Staat* werden. Gemeint ist damit ein Staat, der zu einer Optimierung der Abläufe in der Gesellschaft beiträgt, bestimmte

⁶ Zu nennen sind im Bereich der Bundesverwaltung die Deutschen Bundesbahn (seit 1.1.1994 Deutsche Bahn AG), der Unternehmen der Deutschen Bundespost (Postdienst, Postbank, Telekom) sowie der Flugsicherung (1993). Auf Bundesebene dominieren in dieser Zeit Privatisierungs- und Deregulierungsbemühungen. Im Zeitraum von 1982 bis 1994 wurden die Unternehmensbeteiligungen des Bundes von 958 auf weniger als 400 reduziert. Erzielt werden konnte ein Gesamterlös von 12 Mrd. DM und rund 1 Mio. Mitarbeiter schieden aus dem öffentlichen Dienst aus.

Grundbedürfnisse (öffentliche Infrastruktur, Bildung, öffentliche Sicherheit, Rechtssicherheit, soziale Sicherung) sicherstellt und Eigeninitiative und gesellschaftliches Engagement unterstützt. Auch wenn noch nicht hinreichend deutlich geworden ist, was diese allgemeinen Aussagen für das Zusammenleben der Menschen bedeuten werden, so lassen sich dennoch erste Tendenzen absehen.

So werden einerseits vor allem in den verschiedenen Sozialversicherungszweigen die Bemühungen intensiviert, Elemente stärkerer Selbstverantwortung einzubauen, denkt man an die bereits beschlossene private Ergänzung zur gesetzlichen Rentenversicherung, an die Reformen im Bereich der Krankenversicherung oder noch unter der alten Bundesregierung beschlossene Pflegeversicherung. Andererseits werden vor allem auf kommunaler Ebene seit Ende der 90er Jahre die Versuche verstärkt, die Bürger stärker in die öffentliche Dienstleistungsproduktion einzubeziehen. Zu denken ist hier an neue Formen der Selbstverwaltung durch Bürger und Vereine (Clubhäuser, Schwimmbäder, Sport- und Freizeitanlagen, Senioreneinrichtungen, Sport- und Kulturveranstaltungen), an Formen der Selbstorganisation und Selbsthilfe von Vereinen und Initiativen (Selbsthilfegruppen in den Bereichen Gesundheit, Drogenabhängigkeit, Behinderung, Arbeitslosigkeit; Initiativen zur Verbesserung der Wohn- und Lebensqualität im Bereich Spielanlagen, Sauberkeit, örtliche Sicherheit, Kultur u.a., Durchführung von Sanierungsarbeiten in Schulen und Kindergärten) sowie an die Förderung individuellen Engagements (Tauschbörsen nichtmarktlicher Dienstleistungen; Freiwilligenzentren; Spielplatzpatenschaften, Übernahme von Straßen- und Grünflächenpflegemaßnahmen, vgl. zum Gesamtkomplex Bogumil/Vogel 1999).

Deutlich wird damit vor allem eins. Staatliche Stellen versuchen zunehmend, nicht mehr alles selber zu erledigen, sondern neue Formen der Selbststeuerung und Selbstverantwortung zumindest ergänzend aufzubauen. Die Einsicht, dass eine neuer Mix aus staatlicher, marktlicher und gesellschaftlicher Regelung nicht nur Geld sparen hilft, sondern auch zu besseren Politikergebnissen führen kann, ist dabei einer der wesentlichen Leitideen. Allerdings ist nach wie vor unklar, welche konkreten Element ein sich entwickelndes neuen politisches Leitbild der Staatstätigkeit beinhalten wird.

6 Zusammenfassung

Der moderne Staat ist das Ergebnis eines längeren historischen Prozesses. Ausgehend vom absolutistischen Staat des 18. Jahrhunderts über den liberalen Verfassungsstaat des 19. Jahrhunderts bis hin zum demokratischen Wohlfahrtsstaat beinhaltet der moderne Staat bestimmte Merkmale, wie Gebietsbezogenheit, Staatsangehörigkeit, staatliches Gewaltmonopol, demokratische Institutionen und demokratisch zustande gekommenen Verfassung. Im Rahmen der Merkmale ist allerdings zu beobachten, dass das Aufgabenspektrum, welches in verschiedenen Staaten wahrgenommen wird, durchaus sehr unterschiedlich sein kann und veränderbar ist. Welche Aufgaben ein Staat zu erledigen hat, ist letztlich Ergebnis politischer Prozesse und Entscheidungen. Dennoch ist insgesamt eine ständige Expansion der Staatsaufgaben bis Anfang bzw. Mitte der 90er Jahre des 20. Jahrhunderts zu beobachten. Erst dann sind finanziellen Grenzen dieser Staatsexpansion so offensichtlich, dass Umsteuerung beginnen. Neben diesen finanziellen Grenzen kommen aber auch neue Anforderungen durch veränderte gesellschaftliche Bedingungen, vor allem durch Internationalisierungs- und Globalisierungsprozesse, auf das staatliche Handeln zu. Im Rahmen dieser Prozesse kommt es nicht zu einem Niedergang des Staates, wie mitunter befürchtet oder erhofft, sondern zu einem Strukturwandel von Staatlichkeit. Am deutlichsten in Europa entsteht mit der Europäischen Union eine neue politische Struktur, ein staatliches Mehrebenensystem.

7 Literaturverzeichnis

- Benz, Arthur 2001: Der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse,
- Bogumil, Jörg/Vogel, Hans-Josef (Hg.) 1999: Bürgerschaftliches Engagement in der kommunaler Praxis - Initiatoren, Erfolgsfaktoren und Instrumente, Köln
- Esping-Andersen, Gøsta 1990: The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge
- Held, David / McGrew, Anthony / Goldblatt, David / Perraton, Jonathan 1999: Global Transformations: Politics, Economics and Culture, Cambridge
- Hesse, Joachim Jens / Ellwein, Thomas 1992: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Band 1: Text, Opladen: (8. Auflage)
- Jachtenfuchs, Markus, Beate Kohler-Koch (Hrsg.) 1996: Europäische Integration, Opladen
- Naschold, Frieder / Bogumil, Jörg 2000: Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive, Opladen (2. Auflage)
- Reichard, Christoph 1993: Analytik eines abgestuften Staatsaufgabenkonzeptes, Manuskript, Berlin
- Zürn, Michael 1998: Regieren jenseits des Nationalstaates, Frankfurt a.M.