

Staat in der Transformation – Transformation des Staates Ein Problemaufriss

Die Turbulenzen der gegenwärtigen Krise der öffentlichen Finanzen berühren den Kern des politischen Systems – die bürgerliche Staatlichkeit und die mit ihr verbundene bürgerliche Demokratie. Dabei treffen Prozesse aufeinander, die sich über Jahre in kleinen Veränderungsschritten vollzogen haben. Diese haben offensichtlich für die meisten gesellschaftlichen Akteure überraschende Ergebnisse hervorgebracht und bringen sie immer noch hervor. Die Krise hat nicht zum Zusammenbruch des Neoliberalismus als politischer Doktrin geführt, sondern hat ihn modernisiert. Es hat sich erwiesen, dass diese vielen kleinen Veränderungen der letzten Jahrzehnte die Grundlagen kapitalistischer Entwicklung prinzipiell und unumkehrbar verändert haben. In diesem Sinne hat Draghi völlig Recht, wenn er im Zusammenhang mit den zur Eindämmung der gegenwärtigen Krise nötigen Schritten vom Ende des europäischen Sozialstaates spricht. (derStandard.at 2012) Dabei hat er genau genommen nicht nur das Soziale, sondern den Charakter der Staatlichkeit an sich im Blick. Der Neoliberalismus entwickelt und verändert sich nunmehr auf den von ihm geschaffenen Grundlagen. Unter diesen Bedingungen ist der Staat heute ein »neoliberal-globalisierter« Staat. Das bedeutet auch, dass dieser sich in den von den neuen Rahmenbedingungen spezifisch geschaffenen Widersprüchen bewegt und bewegen muss. Das bedeutet weiter, dass er sich mit den entsprechenden neuen Protest- und Widerstandsformen auseinandersetzen hat. Es geht darum, vor diesem Hintergrund die handelnden Akteure auf ihre Rolle, ihre Interessen und ihre Handlungsspielräume hin neu zu befragen.

Für Deutschland vollzieht sich dieser Veränderungsprozess über einen Zeitraum von zwei Jahrzehnten – beginnend mit der späten Ära Kohl bis hin zur zweiten Schröder-Regierung. Nicht nur und nicht in erster Linie die zeitliche Dimension, sondern vor allem der Charakter dieses Prozesses fordern dazu heraus, ihn als einen Transformationsprozess zu betrachten. Transformation bedeutet hier Anhäufung von kleinen Veränderungen, die schließlich zu qualitativen Brüchen führen, die als Kontinuität erscheint. Diese langdauernden »Anhäufungen« zeichnen sich als Elemente einer Transformation dadurch aus, dass im Wechselspiel von Vorstoß und Widerstand bei scheinbarer Verteidigung und Erhaltung bestimmter Machtkonstellationen diese tatsächlich nachhaltig untergraben und neu gesetzt werden. In dem hier zu betrachtenden Raum betraf dies z.B. die Gewerkschaften, deren Rolle und Stellung sich in den letzten drei Jahrzehnten grundlegend geändert hat.¹ Auf sie trifft zu, was der karthagische Feldherr Hannibal auf einem seiner erfolgreichen Feldzüge gegen Rom ausgerufen haben soll: »Noch so ein Sieg, und wir sind verloren.« Diese Illustration trifft die Eigenart transformatorischer Prozesse recht gut.

Der Staat war und ist in solchen Prozessen ein zentraler Akteur. Was bedeutet das aber?

Unter dem Gesichtspunkt der Transformationsforschung kann der Staat nicht als monolithische Einheit betrachtet werden. Der Begriff »Instrument der herrschenden Klasse« erschöpft die Rolle des Staates nicht. Obwohl dies auch in der linken Wissenschaft weitgehend so gesehen wird, ist diese Verkürzung immer noch oft handlungsleitendes

¹ Eine gute Übersicht zu den Prozessen der neunziger und frühen zweitausender Jahre auf der globalen Ebene vgl. (Wahl 2011)

Stereotyp. Seinen Klassencharakter erhält der Staat nicht durch ein unmittelbares instrumentelles Verhältnis zu dieser oder jener Klasse, sondern durch seine Einordnung in die Vielfalt von Machtverhältnissen überhaupt, durch seinen Platz bei der Realisierung und Reproduktion einer bestimmten qualitativen Ganzheitlichkeit von gesellschaftlichen Verhältnissen.

Zentral dabei sind die Sicherung der kapitalistischen Eigentumsverhältnisse und die Gestaltung des Lohnarbeitsverhältnisses. Beide unterliegen mit der Entwicklung des Kapitalismus wesentlichen Wandlungen, in die der Staat einbezogen ist und denen er gleichzeitig immer wieder stabile Rahmen schaffen muss. Die Eigentumsverhältnisse sind hier nicht als juristische Frage zu fassen, sondern in der Bedeutung von Monopolisierung der Aneignung von Mehrarbeit und gesellschaftlicher Produktivkraft.

Im Kern ist die bürgerliche Demokratie eine »EigentümerInnendemokratie«. Erst dann, wenn ich in der Gesellschaft meine EigentümerIn-Eigenschaft durchsetzen kann (und sei es als EigentümerIn meiner Arbeitskraft), bin ich StaatsbürgerIn, politische Kraft. Es zeigt sich aber auch, dass die Realisierung des Eigentums als Privateigentum mehr denn je Gesellschaftlichkeit voraussetzt. Die skizzierte Entwicklung der Demokratie als Erweiterung des Kreises der TrägerInnen von BürgerInnenrechten war auch Ausdruck der Vergesellschaftung der Produktion, der Abhängigkeit der privatkapitalistischen Form der Aneignung von funktionierenden und stabilen gesellschaftlichen Beziehungen.

Der entscheidende Motor dieses Vergesellschaftungsprozesses war letztlich das Proletariat, das durch seine Existenz an sich das kapitalistische Privateigentum in Frage stellte. Mit dessen Aufstieg bis in die sechziger/siebziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts war die Fortentwicklung von Staatlichkeit und Demokratie untrennbar verbunden. Wahlrecht, Koalitionsfreiheit, Unternehmens- und betriebliche Mitbestimmung oder die Fixierung sozialer Rechte als Ausdruck der Entwicklung der Demokratie sind Beispiele dafür.

Der Staat war die Institution, die diese Entwicklungen vermittelte – entweder direkt über seinen Apparat oder durch die Schaffung von gesetzlichen Grundlagen für die Wirksamkeit von anderen Institutionen. Dies war nicht einfach Ergebnis politischer Opportunitätsüberlegungen; Demokratie ist unmittelbar ökonomisches Potenzial, ist Triebkraft der Entwicklung des Kapitalismus. *Ohne Demokratie mit allen ihren Widersprüchlichkeiten sind, so das Fazit der letzten 150 Jahre nicht die Triebkräfte des Handelns von Menschen freizusetzen, die diese Wirtschafts- und Gesellschaftsform braucht.* Gleichzeitig erwies es sich als nötig, andere, »allgemeine Reproduktionsbedingungen des Kapitals« in die Regulierung durch das demokratische System einzubinden, wie etwa Umwelt und Information.

Agnoli fasste die widersprüchliche Funktion des Staates in diesem Sinne in der Umbruchsituation Anfang der siebziger Jahre des 20. Jahrhunderts so: »Der Staat setzt sowohl auf der einen Seite spezifische Klasseninteressen des Kapitals organisatorisch durch, und gleicht widerstrebende Interessen ... aus... Auf der anderen Seite berücksichtigt der Staat, da seine besondere Form als eigenständige Existenz das Allgemeine ist, auch allgemeine Interessen und fasst daher gesellschaftliche Widersprüche zusammen. Nicht, dass er einen gegen das Kapital gerichteten gesellschaftlichen Auftrag dazu hätte... Vielmehr schließt gerade die Reproduktion derjenigen Bedingungen, die der Durchsetzung der Kapitalinteressen dient, notwendigerweise die Berücksichtigung von Klassen ein, die in ihrer gesellschaftlichen Stellung... nicht auf Kapitaleseite stehen.« (Agnoli 1975, S. 66f.)

Darüber hinaus gehend betrachtet Marx die Republik unter den Bedingungen des voll entfalteten Kapitalverhältnisses als »politische Umwälzungsform«, nicht »konservative Lebensform« der bürgerlichen Gesellschaft (Marx 1982, S. 122) Der Staat wird zum Machtinstrument als Resultante der politisch-ökonomischen Macht der verschiedenen sozialen Kräfte wie auch der ihm selbst innewohnenden, in sich wiederum widersprüchlichen Eigeninteressen. Nur in dieser Bewegung kann er nachhaltig Macht vermitteln. Das Eigeninteresse wie auch die Interessenbalance in der Gesellschaft (die Bewegung der Interessen) schlägt sich in der jeweiligen Staatsform – Republik oder Monarchie in dem an

dieser Stelle von Marx behandelten Kontext - nieder. Beide ziehen unterschiedliche Gestaltungen des Staatsapparates nach sich, sind also für die Interessenlagen der verschiedenen sozialen Gruppen nicht gleichgültig.

Aber nur die Republik als Synonym des bürgerlich-demokratischen politischen Systems verschafft dem Kapitalismus die erforderliche Bewegungsfähigkeit, Innovationen aufzunehmen und den damit entstehenden sozialen Widersprüchen Raum zu geben. Das schließt unterschiedliche Formen ein, in denen das »Privatinteresse« der Kapitalisten gelegentlich bzw. oft in Widerspruch zu dem eigenen Klasseninteresse treten kann und der Staat gegen bestimmte Kapitalfraktionen vorgeht – ohne das damit der Staat neutral werden würde. (Marx 1982, S. 183)

Die Gesellschaft liefert dem Staat den Stoff, die Gegenstände seines Handelns: »Jedes gemeinsame Interesse wurde sofort von der Gesellschaft losgelöst, als höheres, allgemeines Interesse ihr gegenübergestellt, der Selbsttätigkeit der Gesellschaftsglieder entrissen und zum Gegenstand der Regierungstätigkeit gemacht, von der Brücke, dem Schulhaus und dem Kommunalvermögen einer Dorfgemeinde bis zu den Eisenbahnen, dem Nationalvermögen und der Landesuniversität Frankreichs.« (Marx 1982, S. 197) Die Entfremdung im ökonomischen Sinne findet ihre Entsprechung in der politischen Entfremdung. Diese ist aber Voraussetzung für das Funktionieren der Eigentümerdemokratie. In dem Maße, in dem das Klasseninteresse komplexer und das gesellschaftliche Gewicht anderer sozialer Gruppen größer wird, muss der Staat selbst beweglicher und »opportunistischer« werden.

Dies wiederum bedeutet Differenzierungen im Staat selbst. Die Verwandlung öffentlicher in staatliche Angelegenheiten zieht den Staat selbst in den Strudel der Veränderung. Er ist damit als Teil eines Vergesellschaftungsprozesses zu sehen, in dem er sich verändernd verändert. Die sozialen Auseinandersetzungen werden auch, mindestens potenziell, zu Auseinandersetzungen im Staatsapparat selbst. (dazu ausführlicher z.B. Poulantzas 2002, S. 185ff.) Es ist anzumerken, dass sich Marx wie auch Poulantzas jeweils mit historisch-konkreten Staatsapparaten bzw. den in ihnen präsenten gesellschaftlichen Verhältnissen auseinandergesetzt haben. Ihre staatsrechtlichen Aussagen müssen immer auch vor diesem Hintergrund gesehen werden. Schon dies verbietet eine unkritische Übertragung von Aussagen auf den gerade historisch gegebenen Staat.

Machtinstrument in diesem Sinne zu sein bedeutet, dass die Akteure und Subjekte in diesem Apparat auf eine bestimmte Art und Weise handeln. Sie handeln so oder so, abhängig von ihrer Einbindung in die Breite gesellschaftlicher Beziehungen. Ihre Stellung in der gesellschaftlichen Arbeitsteilung (hier in einem sehr breiten Sinne gefasst) ist, Träger des »verdichteten Kräfteverhältnisses«, von dem Poulantzas spricht (Poulantzas 2002, S. 152), zu sein. Um dies sein zu können, muss der Staatsapparat tatsächlich das durch die Klassenverhältnisse geprägte öffentliche oder allgemeine Interesse erkennen und realisieren können, aber auch als solches akzeptieren. In diesem Prozess sind die Akteure und Subjekte der Apparate gezwungen, nicht nur politisch-repressiv zu handeln, sondern auch konsensorientiert. Sie müssen sich in dem Maße, in dem sich der Kreis der Funktionen und damit der konkreten Arbeitsaufgaben erweitert, technische und organisatorische Kompetenzen aneignen.

Diese Kompetenzen (oder auch ihr Fehlen) geben dem Staat gegenüber den anderen politischen Kräften ein anderes, ggf. auch wachsendes Gewicht. Auf jeden Fall bringen diese Prozesse eine potenziell wachsende Eigenständigkeit mit sich, die sich allerdings heute von der Eigenständigkeit des Staates im 19. Jahrhundert unterscheidet. Die Eigenart, dass staatliche Entscheidungsprozesse an Gesetze und Verwaltungsvorschriften gebunden, die Verfahren also reglementiert sind, wirkt in dieser Dynamik retardierend. Im Allgemeinen erscheint das als Schwerfälligkeit und wird durchaus auch parteiübergreifend negativ interpretiert. Die kompetenz- und regelgetragene Schwerfälligkeit ist aber zugleich Voraussetzung für die notwendige Konsensbildung, für die Wahrung der »gesellschaftlichen

Angelegenheit«.² Der Staat ist in diesem Sinne tatsächlich »polymorph«, wie in den siebziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts der sowjetische Staatstheoretiker Leonid Mamut recht anschaulich diese Vielschichtigkeit beschrieb. (Mamut 1982)

Dieser Apparat, diese Regierungsmaschine als Ansammlung von lebendigen Personen ist das »Dasein« des Staates. (Marx 1975, S. 321) Marx folgt an dieser Stelle Hegel, der das Dasein als Qualität, Realität fasst. (Hegel 1951, S. 96-101) Das Dasein betrachtet Hegel als "Mitte", als "Anderssein, die Entwicklung, die Entfaltung als solche, die sich dann wieder zusammennimmt in dem einfachen Keim". (Hegel 1966, S. 103) Das Dasein schließt in diesem Sinne die Realität, ihr Werden, auch ihre Negation, ihre Veränderung (und Überwindung) auf eigener Grundlage ein. (vgl. dazu auch Friedrich 2010, S. 31ff.)

Der Staatsapparat ist nach Marx also Institution des Werdens, der Entwicklung. Er ist produktiv. Als Dasein des Staates ist er empirisch-analytischer Ausgangs- und Endpunkt jeglicher staatstheoretischer Untersuchungen. Klassenkampf und Bewegung in parlamentarischen Formen bilden so keinesfalls einen Gegensatz, sie sind vielmehr Momente eines Entwicklungsprozesses. Entscheidend ist, in welchem Maße die Akteure diesen Entwicklungsweg erkennen und wie sie dann handeln. Die entscheidende Frage ist: Wie verstehen sie es, das Werden des Staatsapparates zu nutzen, um politische Spielräume zu erringen?

Wie bereits oben angeführt, bedeutet Machtausübung durch den Staatsapparat Interessen zu vermitteln, nicht einfach sie linear, instrumentell umzusetzen. Dabei tritt der Staatsapparat in Wechselwirkung mit anderen Formen der Vermittlung, wie

- die Legislative, d.h. die verschiedenen Arten parlamentarischer Vertretung,
- die Sozialversicherungen sowie
- verschiedene weitere, wie etwa Praxen direkter Demokratie, kulturelle Praxis und die Medien.

Sie alle sind in die Machtverhältnisse eingebunden, besitzen aber als Teile des politischen Systems gleichzeitig jeweils ein eigenes Interesse und ein eigenes politisches Gewicht. Von Interesse ist hier vor allem, dass der Staatsapparat den Willen des Gesetzgebers (Legislative, Parlament) nicht einfach ausführt, sondern erst einmal interpretiert und in der von den dort Tätigen interpretierten Weise durchsetzt. Im Staatsapparat muss ein Suchprozess verlaufen, soll er Macht sichern. Oder: Der Staatsapparat ist Institutionalisierung eines Suchprozesses. Betrachten wir aber erst einmal die konkreten Formen der Vermittlung zwischen dem politischen Willen und dem politischen Handeln durch Staatsapparat und Öffentlichen Dienst.

1. Die Umsetzung des bekundeten politischen Willen der Parlamente in Rechtsakte, hier vor allem die Erarbeitung von Gesetzen (dieser Schritt ist in bestimmten Fällen bereits privatisiert, aber auch in diesem Falle von den Verwaltungen durch die Art und Weise der Auftragsvergabe und den Umgang mit dem Ergebnis maßgeblich gestaltet) – also die »Verallgemeinerung der Interessen«;
2. Umsetzung von Gesetzen in Regeln und Verfahren;
3. Durchsetzung dieses Handelns unter Anwendung von Zwangsmaßnahmen, letztlich auch Formen physischen Zwangs;
4. Aktive Auslegung von Gesetzen und Verordnungen entsprechend ideologischer und kultureller Prämissen durch die einzelnen Beschäftigten bzw. Beschäftigtengruppen in ihrem Handeln in unmittelbarer Interaktion mit konkreten Personen und Personengruppen.

² Darauf verweist auch Frantz Fanon bei der Würdigung der Wege der Konfliktlösung in afrikanischen Dorfgemeinschaften: »In den Dschamas, den Dorfversammlungen Nord- und Westafrikas, will es die Tradition, dass die Konflikte, die in einem Dorf ausbrechen öffentlich verhandelt werden. Selbstkritik vor der Gemeinschaft also, jedoch mit etwas Humor, weil jedermann entspannt ist und weil wir letztlich alle dasselbe wollen.« (Fanon 1986, S. 186)

Tatsächlich können die so gefundenen Verfahren mehr oder weniger dem politischen Willen des Gesetzgebers entsprechen, sie können mehr oder weniger transparent sein, sie können mehr oder weniger zugänglich für Formen demokratischer Mitwirkung sein. Verfahren können auch so gestaltet werden, dass sie letztlich dem Willen des Gesetzgebers widersprechen, wenn der nicht eindeutig formuliert wurde, ideologische Instrumente der Formierung der Exekutive fehlen oder diese in sich geschlossen gegen den Gesetzgeber und ggf. auch gegen maßgebliche Teile der herrschenden Schicht bzw. der Gesellschaft bereit ist zu handeln. Ein Militärputsch ist etwa eine derartig extreme Situation.

In welchem Maße und in welcher Art also die Umsetzung bzw. in welche Richtung die Interpretation des politischen Willens des Gesetzgebers erfolgt, ist erst einmal eine Frage, die von vielen Faktoren abhängt und die durch die Eigenarten des Staatsapparates bzw. des Öffentlichen Dienstes selbst bestimmt wird. In dem Maße, in dem die Ausübung von staatlichen Funktionen selbst arbeitsteilige Spezialisierung erfährt, gleicht sich die Situation des Beschäftigten dort der der Lage in der privaten Wirtschaft an. In dem Maße, in dem der Staat selbst Leistungen im klassischen Sinne produziert, wird das Feld der Vermittlungen breiter- etwa in Unternehmen im Besitz oder unter Beteiligung des Staates. Der Staatsapparat als solcher ist nur noch für einen Teil der Beschäftigten des Öffentlichen Dienstes alleiniger Punkt der Identifikation. Der Sachverhalt der Machtausübung wird weniger sichtbar. Wie kann man etwa das Interesse der Beschäftigten der Sparkassen, der Stadtwerke, von öffentlichen Banken, von Kindergärten oder gar von Unternehmen, an denen der Staat beteiligt ist, beschreiben? Wie die Interessen der Beschäftigten bei Sozialversicherungen und bei der Bundesagentur für Arbeit, die quasi-staatliche Funktionen wahrnehmen?

Wenn man von dem Fall der Sozialversicherung absieht³, ist festzuhalten, dass mit dem wachsenden Stellenwert der »allgemeinen Reproduktionsbedingungen« die Rolle der übrigen beschriebenen Bereiche staatlichen Handelns eher steigt. Wohlgermerkt – ihre Bedeutung für die Vermittlung politischen Willens steigt, ihre Bedeutung für die Strukturierung von Machtverhältnissen. Dies bedeutet nicht, dass diese Vermittlung unter heutigen Bedingungen unbedingt an die staatliche Form gebunden ist.⁴

Auseinandersetzung mit und um den Staat bedeutet immer Auseinandersetzung mit seinen und um seine Angestellten. Die transformationstheoretische Um den Übergang vom Verständnis des Staates als Ausdruck von Klassenverhältnissen hin zum Verständnis des »Daseins«, der Wirklichkeit des Staates zu realisieren, ist zu klären, was das Handeln der Angestellten des Staates bestimmt. Oder: Wie erfolgt die Vermittlung zwischen den Interessen einer bestimmten Schicht der Gesellschaft in das Handeln der staatliche Befugnisse Ausübenden? Dazu muss verstanden werden, wie die Interpretation des Willens der Machtbesitzenden und der Legislative durch den Öffentlichen Dienst erfolgt.

Marx charakterisiert als Voraussetzung von Herrschaft die »Aneignung fremden Willens«. (Marx 1974, S. 400) Wie vollzieht sich der Prozess, in dem aus dem Kapitalverhältnis heraus der Willen der Staatsangestellten »angeeignet« wird und diese in die Lage kommen, als

³ Deren Bedeutung wird durch die Quasi-Verstaatlichung, d.h. die Einschränkung einer über die unmittelbar und eng ausgelegten gesetzlichen Verpflichtungen hinaus, derzeit aktiv herabgedrückt.

⁴ Soweit man den Staat als Vermittlung ablehnt stellt sich die Frage, ob die Gesellschaft im Sinne selbst derartige Potenziale der Selbstorganisation besitzt, die Staatlichkeit überflüssig macht. Ist eine repräsentative und/oder direkte Demokratie ohne Staatlichkeit möglich? Dies wird aber wiederum von den konkreten Machtverhältnissen, von der Fähigkeit der einen oder anderen gesellschaftlichen Gruppierung, ihre Interessen mit Gewaltmitteln außerhalb der staatlichen Form durchzusetzen, bestimmt. Die staatliche Form des Politischen ist erschöpft, wenn etwa Gewalt generell gesellschaftlich nicht akzeptiert wird, wenn sie undenkbar und unausübbar ist. Auf diese Hoffnung gründen sich etwa die Visionen von Tolstoi, letztlich auch das Widerstandskonzept von Gandhi. (Dazu auch Engels über die Gewalt und ihre Rolle in der Geschichte.) Die Problemstellung, die durch Tarnow 1931 formuliert wurde, (das »Arzt-am-Krankenbett-Dilemma«) ist noch nicht geklärt – aber über das Hegemoniekonzept Gramscis erklärbar oder wenigstens beschreibbar. Auch Poulantzas oszilliert letztlich um diese Frage.

Realisierende öffentlicher Gewalt den Willen anderer Menschen anzueignen? In den Diskussionen zum Staat ist dieser Aspekt wenig entwickelt. Mit den Überlegungen Wilhelm Reichs zur Rolle der Traditionen wie auch der damit verbundenen Psychologie, denen Gramscis zur Hegemonie oder Althusser zur Ausdifferenzierung des Staatsapparates und zur Rolle vor allem der Ideologischen Staatsapparate sind für das Verständnis dieses vielschichtigen »Aneignungsprozesses« wichtige Ansatzpunkte gegeben, die im Rahmen von Transformationsforschung weiter auszubauen wären. Reich stellte die Frage nach den Ursachen des Auseinanderfallens von Klassenlage und Handeln der Arbeiter am Vorabend des Faschismus (eine Frage, die sinngemäß für die lohnabhängigen Beschäftigten des Staatsapparates auch heute noch gültig ist). (Reich 1997, S. 40f.) Althusser geht richtigerweise vom Gesamtkontext der Reproduktion des Kapitalverhältnisses aus, umgeht aber ähnlich wie viele andere AutorInnen die Frage der Pole, der konkreten Träger derselben. (Althusser 2012) Wie stellt sich die Hegemonieproduktion IN diesem und FÜR den hier betrachteten Bereich konkret dar? In den Debatten zwischen und um Althusser, Poulantzas, Miliband und Gramsci wird deutlich, dass genau hier das entscheidende methodische Problem linker Staatstheorie zu liegen scheint – in der Frage, wie strukturelle Gegebenheiten, gesellschaftliche Beziehungen sich in Handeln konkreter Personen und damit Gesellschaftsveränderung umsetzen – und wie das zu erklären ist, ohne in platten Determinismus zu verfallen. (vergl. zu dieser Diskussion Bretthauer et al. 2006) Diese Erklärung und konkret-politische Adressierung ist aber entscheidend, wenn Theorie mehr sein soll, als Kontemplation oder allgemeine Anklage der Verhältnisse. Die Rezeption linker staatstheoretischer Vorstellungen in den Bewegungen wie auch in der parlamentarischen Praxis läuft gegenwärtig immer noch auf die beiden Pole Opportunismus (eigentlich geht alles, wenn man nur »richtig« arbeitet) und fatalistischer Determinismus (es geht mit dem Staat nichts, so lange Kapitalismus ist) hinaus. Dies deutet auf ein prinzipielles Defizit in der Produktion, nicht in erster Linie die Verbreitung linken staatstheoretischen Wissens hin. Was selbst in demokratischsten Entscheidungsprozessen (übrigens egal in welcher bisher absehbaren Gesellschaft) als Willen ermittelt wird, muss irgendwie in Handeln umgesetzt werden. Menschen müssen Entscheidungen, an denen sie vielleicht gar nicht beteiligt waren, umsetzen. Das öffentliche Unternehmen X soll das und das tun, die Verwaltung soll diese oder jene Formen sozialer Absicherung durchsetzen, es sollen Arbeitsplätze oder Räume für kulturelle Betätigung geschaffen werden. usw. Auch demokratischste Entscheidungswege schließen Interessenkollisionen nicht aus, es müssen also auch Entscheidungen gegen diese oder jene Gruppen oder Individuen durchgesetzt werden. Auch deliberative, direkte Demokratie ist keine Idylle. Alle Einstiegsprojekte und Alternativen werden, fassen wir sie als transformatorische Projekte aus dem Heute heraus, staatliches Handeln voraussetzen. Der Kampf um den Staat ist keine Frage der Diktatur des Proletariats (allein), sondern eine Tagesaufgabe. Die Linke braucht den Staat und damit seine Beschäftigten, wie das Proletariat ihn brauchte und braucht. Auch heute gilt nach wie vor die Feststellung von Marx: »Zum »Schutz« gegen die Schlange ihrer Qualen müssen die Arbeiter ihre Köpfe zusammenrotten und als Klasse ein Staatsgesetz erzwingen, ein übermächtiges gesellschaftliches Hindernis, das sie selbst verhindert, durch freiwilligen Kontrakt mit dem Kapital sich und ihr Geschlecht in Tod und Sklaverei zu verkaufen.« (Marx 1962a, S. 320)

Staatliches Handeln ist unter den gegebenen Umständen ein entscheidender Filter für alle, auch linken Projekte – wenn die Verwaltung sie nicht umsetzt bzw. ihr Umsetzen nicht unterstützt oder sie gar verhindert, sterben sie. Nun könnte man sagen – dann zwingen wir die VerwaltungsmitarbeiterInnen – gut, aber auch das setzt Handeln konkreter Menschen voraus. Man kann sagen, wir wechseln die Verwaltung aus – aber auch dazu bedarf es Mehrheiten und Menschen die dies können und wollen. Und selbst dann, wenn man die Mehrheiten und die Menschen hat, heißt das noch lange nicht, dass dieses Ersetzen zu anderen Verhaltensweisen führt. Man könnte auch auf die Idee kommen, die Sache durch Gewalt zu lösen, etwa im Sinne des Kriegskommunismus in Sowjetrußland. Auch dann, wenn man hinter jeden Verwaltungsangestellten einen Menschen mit Maschinenpistole als Zwangsmittel stellen würde? Dies ist keinesfalls eine hergeholte Vision. Begriffe wie »Sicherheitsverwahrung«, »Aburteilung« und »Liquidation« begegnen uns verstärkt, wenn

von Perspektiven eines Machtwechsels die Rede ist – selbst in einer harmlosen Sache, wie einer Umfrage zur ökonomischen Alphabetisierung kam das vor, auch gab es einen Projektantrag an die Stiftung, der Varianten eines Machtwechsels auf dieser Grundlage bearbeiten sollte. Žižek und Badiou (Žižek 2011, S. 99ff.) wurden schon angesprochen – ihre Macht- und Gewaltphantasien sind nicht weit davon entfernt und finden weitläufigen Beifall. Das läuft, soweit hier Transformationsgesichtspunkte überhaupt eine Rolle spielen, auf Transformation durch Angst hinaus – und das auf die Reproduktion stalinistischer Machtstrukturen. Aber das ist ein anderes Thema. Generell wird aber durch die Verlagerung des erwarteten Handelns auf eine immer neue Ebene oder immer neuen Akteurskreis das Problem des Verständnisses der Vermittlungen nicht gelöst.

Die Frage nach der Notwendigkeit derartiger Vermittlungen ist einer der wesentlichen Bruchpunkte in der ArbeiterInnenbewegung. Der Anarchismus leugnet die Notwendigkeit einer Vermittlung in staatlicher Form. (vgl. z.B. Stowasser 2007, S. 35ff.) Er erkennt durchaus berechtigt die Gefahr der Verselbständigung von Führungsgruppen auch in der Arbeiterbewegung und damit die Möglichkeit einer gegen die eigene Klasse gerichteten Herrschaft in der Diktatur des Proletariats. Daher sei der Staat grundsätzlich, auch in Übergangssituationen, abzulehnen. Diese Ablehnung erstreckte sich auch auf die Frage des Agierens der Arbeiterbewegung im Staat und in der Bewertung der Veränderungsfähigkeit des Staates im Rahmen seiner Grundqualität als bürgerlicher Staat. Mit der Betonung dieses Punktes traten Bakunin und andere in direkte Konfrontation zur Marxschen Richtung in der IAA (I. Internationale). Die Kontroverse wurde erbittert geführt und spitzte sich in Behauptungen zu, wie sie Kropotkin um 1900 formulierte: Die IAA habe nach der Niederlage der Kommune den direkten Kampf der Arbeit gegen das Kapital durch die Agitation in den bürgerlichen Parlamenten ersetzt. (Kropotkin 1997, S. 88) In dieser anhaltenden theoretischen wie praktischen Kontroverse, die dazumal einen wesentlichen Beitrag zur Auflösung der IAA leistete, fehlt allerdings bisher der Nachweis der Möglichkeit der von den Anarchisten behaupteten Unmittelbarkeit. Dies um so mehr, als dass es eine tatsächlich konsistente theoretische Widerlegung der Marxschen Kritik an Bakunin bis heute nicht gibt. Genauso fehlt aber auch der Nachweis der Überwindbarkeit der von Bakunin angeführten und ernst zu nehmenden Einwände gegen die Konzepte der Einbindung parlamentarischer Formen in den politischen Kampf sowie der Diktatur des Proletariats. Marx verweist in seinem Konspekt zu Bakunins Buch »Staatlichkeit und Anarchie« (Marx 1962b) zwar auf die gegenseitige Bedingtheit von ökonomischen und politischen Formen, mithin auch auf die Veränderung der Handlungsfähigkeit und Handlungsweise des Proletariats, entwickelt dies aber nicht zu einer geschlossenen Konzeption. Das Thema wird später von Rosa Luxemburg wieder aufgegriffen, die sich mit dem engen Zusammenhang von Lernen und Politik sowohl politisch-konzeptionell wie auch praktisch auseinandersetzt.⁵ Den Staat in seiner Widersprüchlichkeit konsequent als »Lerngelegenheit« zu verstehen öffnet einen Weg, die verschiedenen Phasen und die verschiedenen Ebenen von gesellschaftlichen Veränderungsprozessen in Bezug auf den Staat tiefergehend zu verstehen. In diesen Lernprozessen manifestiert sich das Transformatorische. Mit Bezug auf den Staat bietet die Analyse der Lernprozesse der Beschäftigten durchaus Ansatzpunkte auch für das Verständnis der Differenziertheit und inneren Dynamik des Staatsapparates.

Aus den verschiedenartigen Bindungen, personelle Verflechtungen, Ideologie, Kultur, Korruption, Lobbyismus, Recht, die Gestaltung von Entscheidungsprozessen, parlamentarische Praktiken, Bildungswege und -inhalte, werden wir nur einige berücksichtigen können, die gerade für die Transformation des Staates und die transformierenden Wirkungen staatlichen Handelns von spezifischer Bedeutung sein dürften. Wir müssen uns also so oder so damit beschäftigen, was Staat heute konkret als Prozess der Machtausübung durch konkrete Menschen ist. Wer sind die Menschen, die unsere transformatorischen Vorstellungen, so sie die Transformation im Kapitalismus betreffen, umsetzen müssten.

⁵ Zu den verschiedenen Facetten ihres Erkenntnisprozesses vgl. (Brie and Haug 2011)

Betrachten wir also den Staat, wie er derzeit ist, unter dem Gesichtspunkt der handelnden Personen und der Institutionen, in denen sie handeln. Die Aufgabe sozialistischer Transformationsforschung würde hier darin bestehen zu ergründen, in welchen Widersprüchen das Handeln der Verwaltungsangestellten sich bewegt, und wo dementsprechend Ansatzpunkte für Bündnisse und für das Aufbrechen von antiemanzipatorischen Handlungsmustern liegen.

Der Neoliberalismus schafft sich in der Krise seine eigene staatliche Basis

Agnoli konstatierte im Zusammenhang mit den Umbruchprozessen Ende der 1960er Jahre: »In dieser Zeit bewährt sich die parlamentarisch-demokratische Form der Ausübung staatlicher Gewalt – und das ist: die politische Kopplung der widerstreitenden Pole im Verfassungsstaat – nur, wenn ungeachtet der Fortführung formaler Verfassungen neue institutionelle, ideologische und technische Steuerungsmittel gefunden werden... Wo dem nicht so ist, gerät der Verfassungsstaat in den Sog der Demokratisierung und kann bürgerliche Macht und Freiheit, bürgerliche Kultur, Ordnung und Sittlichkeit nicht mehr garantieren.« (Agnoli 1968, S. 9) Sinngemäß trifft dies auf die heutige Situation auch zu.

Im Verlaufe der Krise 2007 bis 2012 treffen vier Prozesse aufeinander, die den angeführten Suchprozess in den letzten Jahren bestimmten und weiter bestimmen.

Dies ist *erstens* der seit den neunziger Jahren forciert betriebene Umbau des Staates und seine Anpassung an die neuen Machtkonstellationen, die mit Begriffen, wie neoliberale Offensive, Entstaatlichung, Staatsaufgabenkritik oder Globalisierung beschrieben werden. Dieser Umbau des Staates war verbunden mit ideologischen Erwägungen zur sinkenden Bedeutung des Staates (bei Ausbau seiner repressiven Funktionen) auf der einen und einer starken Betonung bürgerschaftlichen Engagements als Korrektiv, Surrogat und Ergänzung staatlichen Handelns auf der anderen Seite. Es geht nicht mehr einfach um Hinnahme des Bestehenden, sondern in hohem Maße um aktive Akzeptanz, Mitgestaltung der eigenen Begrenzung. Dies betrifft auch den Versuch, die MitarbeiterInnen des Öffentlichen Dienstes in die Reformprozesse zu integrieren. Im Zuge dieser Prozesse wurde versucht, das Bild des Staatsangestellten grundlegend zu ändern und es scheinbar der hoheitlichen, machtausübenden Komponente zu entkleiden. An die Stelle des machtkörpernden Angestellten sollte der Anbieter einer Leistung stehen, dem BürgerIn als Kunde selbstbewusst entgegentreten können sollte.

Mit der Privatisierung öffentlicher Leistungen wurde aber gleichzeitig der Abzug von Kompetenz organisiert und durch eine unternehmensorientierte Beschleunigung von Verwaltungsprozessen der Raum für Konsensbildung verengt.

In diesem Punkt ist weiter zu berücksichtigen, dass mit der Installierung der Währungsunion, mit den Verträgen von Maastricht und dann Lissabon ein Prozess der »EUisierung« des Staates begonnen hat, der in der Krise stabilisiert und intensiviert wurde und nun mit dem Fiskalpakt einem neuen Höhepunkt zustrebt.

Zweitens sind wir mit dem Umbau des Sozialstaates mit den als neue Antwort auf eine neue soziale Frage verbundenen Verschiebungen in der Ausformung des Kapital- bzw. Lohnverhältnisses konfrontiert. Zentral dabei waren und sind die Konstituierung des Prekariats als neuer sozialer Schicht, die offene und verdeckte Privatisierung und Finanzialisierung, Kommerzialisierung (Unterlaufen der Selbstverwaltung) und Hyperprofessionalisierung zentrale Elemente des Umbaus. Die »Hartz-Reformen« (nicht nur Hartz IV) bilden den Dreh- und Angelpunkt auch in der Umformierung des Staatsapparates. Durch diese Gesetze wurde nicht nur ein neues Machtverhältnis zwischen Kapital und Arbeit fixiert, sondern auch die Stellung der Lohnabhängigen zum Staatsapparat neu bestimmt. Die Beseitigung aller Elemente der Selbstverwaltung und die Fixierung der Arbeitsmarktpolitik auf offenen Zwang, die Schließung aller noch so kleinen Freiräume, die in den alten Systemen vorhanden waren verwandeln diesen Bereich des Sozialstaates in einen Sanktionsmechanismus, der Kontrolle und Bestrafung in den Mittelpunkt rückt. Die Beschäftigten als selbst Lohnabhängige in diesem Bereich werden wieder enger an die

Ausübung des staatlichen Gewaltmonopols, wenn auch unter dem Deckmantel der »Kundenorientierung« geführt. In nicht wenigen Fällen ist strittig, inwieweit Menschenrechte in diesem Umbauprozess gewahrt bleiben. Die Auseinandersetzungen um die Höhe der Regelsätze, um Praktiken des Entzugs oder des Vorenthaltens von Leistungen usw. zeigen, dass durch die Gesetzgebung und die Verwaltungspraxis die Grenzen des in der bürgerlichen Demokratie Zumutbaren immer weiter hinausgeschoben werden. Zentral dabei ist, dass die Rechtsnormen wie auch das Verwaltungshandeln in diesem Bereich verfassungsrechtlich gleichermaßen fragwürdig sind. In einer Expertise für die Bundestagsfraktion Die Linke. kommt der Autor zu folgender Einschätzung: »Als Ergebnis existiert deshalb bis auf Ebene der Landessozialgerichte eine Vielzahl von sich widersprechenden Entscheidungen. Die Bundesagentur für Arbeit arbeitet gerichtliche Entscheidungen oft erst nach Bundessozialgerichtsurteilen in die Dienstanweisungen ein. Die Jobcenter ändern daher ihre vom fiskalischen Interesse geleitete Vorgehensweise meist erst bei Rechtsprechung des Bundessozialgerichtes. Es kommt aber nur ein Teil der Probleme – wegen der meist verfassungskonformen Auslegung der Normen – durch die unteren Instanzen der Sozialgerichtsbarkeit bis zum Bundessozialgericht. Die Folge ist, dass das Verfassungsrecht in der Verwaltungspraxis bei der Auslegung oft unbeachtet bleibt. Um ihre verfassungsmäßigen Rechte durchzusetzen, muss die Leistungsbezieherin Widerspruch einlegen und oft die Justiz zu Hilfe nehmen.« (Mundt 2009, S. 5) Erdem/Nešković sprechen von Verfassungsbruch als ständiger Praxis der Jobcenter. (Erdem and Nešković 2012, S. 1) Auf die Rolle der »vom fiskalischen Interesse geleiteten Vorgehensweise« wird weiter unten zurückzukommen sein.

Jüngstes Beispiel dafür ist der Umgang mit einem Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte zum Schutz von Whistleblowern. ("Meinungsfreiheit vor Loyalität" 2012) Die deutschen Gerichte stellten in dem konkreten Fall die Loyalität gegenüber dem Arbeitgeber über den Schutz der Pflegebedürftigen und die Meinungsfreiheit der Beschäftigten. Erst durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte wurde diese Praxis gerügt. Der zuständige Richter deutete nach Darstellung der Financial Times Deutschland an, dem Urteil »nicht eins zu eins« folgen zu wollen. Es heißt dort weiter: »Zwar haben sich die 20 größten Industrienationen (G20) 2010 darauf geeinigt, bis Ende dieses Jahres gesetzliche Vorschriften zum Whistleblower-Schutz einzuführen. In der Bundesregierung nimmt man es mit der Frist aber nicht so furchtbar genau.«

Ideologisch wird dies mit der Reanimierung des Konzeptes der Sozialen Marktwirtschaft verbunden, also auch einer Orientierung auf paternalistische, letztlich vormoderne Gesellschafts- und Staatsvorstellungen. (jüngst z.B. in Fuchs and Möller 2012)

Drittens ist hier die schleichende Unterminierung demokratischer Rechte im Zuge des »Krieges gegen den Terror«, der Privatisierung von Sicherheitsaufgaben und der Migrationsabwehr zu nennen. Die Parallelität zwischen dem Ausbau der repressiven Seite des Sozialstaates und der Perfektionierung der klassischen Repressionsmechanismen (wie auch ihrer teilweisen Privatisierung) hat seit Anfang der 2000er Jahre, schon vor den Anschlägen 9/11 an Dynamik gewonnen. Es sind zwei Seiten der gleichen Medaille. Nicht erst in diesem Zusammenhang ist Innenpolitik zu einem guten Teil zum Spiel mit Ängsten, die auf nicht nachprüfbar behauptungen beruht, geworden. »Konservativer Gesellschaftspolitik geht es ... um die Kontrollierbarkeit der Bevölkerung, um die verschärfte Kontrolle von Außenseitern und Querdenkern. Daher muss eine demokratische Politik die Instrumentierung von Ängsten abwehren und Aufklärung im besten Sinne des Wortes leisten.« (Korte 2010, S. 79)

Kutscha hebt hervor, dass es im Unterschied zu anderen Ländern auf der Ebene der Verfassung nach dem 11. September 2001 keine Eingriffe in den Text der Grundrechte gegeben habe. Er verweist darauf, dass gravierende Einschnitte bereits früher erfolgten und nennt insbesondere: die Wehrverfassung 1956, die Notstandsverfassung 1968, die fast vollständige Aufhebung des Asylgrundrechts 1993 und die Verankerung des Lauschangriffs auf Wohnungen 1998. Er setzt fort: »Unterhalb der Ebene der Verfassung aber reagierte der deutsche Gesetzgeber... geradezu mit einer Flut gesetzlicher Bestimmungen mit

grundrechtsbeschränkender Wirkung.« (Kutscha 2011, S. 16) Tatsächlich markieren die von Kutscha angeführten »historischen« Maßnahmen das Feld, in dem gegenwärtig das Handeln des Staatsapparates aus Sicht der BürgerInnen- und Menschenrechte neue Qualitäten von Repression aufweist: Die Migrationspolitik, die Sicherheitspolitik im engeren Sinne, der Umgang mit personenbezogenen Daten und die Modi der Ausübung von militärischer, polizeilicher und geheimdienstlicher Gewalt. Kutscha hebt unter diesen besonders die »Eingriffsbefugnisse informationeller Art« hervor. (Kutscha 2011, S. 17) Tatsächlich bilden diese ein Zentrum der Veränderungen. Sie bieten im Unterschied zu direkten Engriffen – etwa offene Einschränkungen des Versammlungs- und Vereinigungsrechtes usw. den Vorteil, unmerklich in die Gesellschaft einzusickern; auch im Verein mit den angeführten Entwicklungen im Bereich des Sozialen. Die Diffusität der Bedrohung der »inneren Sicherheit« bzw. der Bedrohungsvermutung und die damit verbundenen Zuschreibungen an »Anderer« sind zwar geeignet, Solidarität zu lähmen, konterkarieren aber in dem gleichen Maße alle Versuche der Inkorporation durch »bürgerschaftliches Engagement«. Die extensive Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe spiegelt die in Teilen der Exekutive vorhandene Tendenz zu unbeschränkter Herrschaft wider. Dies wurde besonders deutlich in den Auseinandersetzungen um die Proteste gegen den Neonazi-Aufmarsch in Dresden. (Redaktion 2011) Bemerkenswert ist weiterhin, dass hier, wie auch bei den Bereichen Migrationsabwehr, Abschiebep Praxis oder FRONTEX alle Komponenten des »neuen Angstregimes« aktiviert werden. Dies wird nicht zuletzt auch in der Schengenreform deutlich, wo die Unklarheit der Gründe für die möglichen Beschränkungen der innergemeinschaftlichen Mobilität, die schwebende Gefahrenvermutung, der Exekutive ein Interpretationsmonopol verschafft. (FTD 2012) Insoweit diese Herangehensweisen die Interpretation der Sicherheitsstrategie der EU ist (Kommission 2010), erhalten die Elemente dieser Strategie eine außerordentliche Brisanz für die Substanz der bürgerlichen Demokratie. Ähnliches gilt für die gegenseitige Durchdringung der zivilen und militärische Nutzung von EU-geförderten Forschungsprojekten. Das betrifft z.B. den datenschutzrechtlich sensiblen Bereich der Fernerkundung für den hier zu diskutierenden Problembereich von Bedeutung. (Monroy 2011)

Für die transformatorische Dimension ist festzuhalten, dass das Zusammenspiel einer untergründigen Stärkung von Teilen der Exekutive (auch gegen die Legislative) und die Installierung eines neuen »Angstregimes« (Brangsch 2007) die Interaktion zwischen BürgerInnen und Staatsangestellten, wie auch die jeweiligen inneren Beziehungen beider Gruppen (so sie als solche zu betrachten sind) verändert.⁶ Für den oben angesprochenen »Suchprozess« bedeutet das wenigstens zweierlei: auf der einen Seite eine Bruchlinie innerhalb des Staatsapparates selbst, auf der anderen Seite eine dauerhafte Fundierung der Macht-Asymmetrie nicht nur im Verhältnis Staat-BürgerInnen (im Sinne Staatsangestellte-Nichtstaatsangestellte), sondern auch ganz speziell Legislative-Staat. Diese mit technischen Mitteln (teilweise im Rahmen der ganz normalen Verwaltungsmodernisierung eingeführt) und rechtlichen Regelungen unterhalb der Verfassungsebene fundierte Asymmetrie kann aber auf längere Sicht prägend für den Charakter und das Selbstverständnis des Staatsapparats als eigenständiger Machtfaktor werden. Insoweit sich dies wiederum mit der Privatisierung von Verwaltungsaufgaben dann überlagert, wird die Tendenz der Oligarchisierung auch in einer so technisch basierten Verschmelzung von Staatsapparat und Privatwirtschaft sichtbar.

Viertens schließlich sind dies die vor allem aus pragmatischen Gründen getroffenen Entscheidungen zur Eindämmung der Krisen und zur Beherrschung ihrer sozialen bzw. politischen Folgen.

In diesem Zusammenhang ist die Vorgeschichte der Krise, insbesondere der Umbau der Finanzmarktregulierung als konstituierend zu berücksichtigen.

Im Ergebnis einer Kurzstudie zu den seit 1990 auf dem genannten Gebiet erlassenen Rechtsakte und den Debatten um diese hebt Steinborn folgende Momente hervor:

⁶ Das gilt letztlich auch für den Übergang der Bundeswehr in eine Berufsarmee.

»- Standortförderung ist das bestimmende Thema in den Debatten, gestritten wird höchstens über das Wie, nicht ob Standortförderung eigentlich ein sinnvolles Ziel ist. Außerdem ist die vergleichsweise niedrige Eigenkapitalausstattung deutscher Unternehmen immer wieder Grund zur Sorge und soll mittels Belebung der Aktien- und Unternehmensbeteiligungsmärkte gefördert werden.

- Insofern ist die Bereitstellung möglichst guter Bedingungen für Investoren immer schon als Bedingung von Wirtschaftswachstum in der internationalen Konkurrenz gedacht. Nachdem in den 90er Jahren erfolgreich die Finanzmärkte in Schwung gebracht wurden, rückt dann der Anlegerschutz stärker ins Zentrum; allerdings weiterhin unter der Prämisse, dadurch ein attraktiver Standort für Kapitalinvestoren sein zu wollen.

- Eine Bereitschaft sich auf strengere Regeln für Finanzmärkte einzulassen ist zum Teil erkennbar, soll aber nur EU-weit oder international abgestimmt erfolgen, um keinen Nachteil allein für den eigenen Standort darzustellen. Liberalisierungen die dann über die Umsetzung von EU-Richtlinien in deutsches Recht umgesetzt, sind z.T. aber auch erst auf deutsche Initiative in Brüssel zustande gekommen.

- Die sich z.T. bemerkbar machende Tendenz, Regelungen unter Ausschluss oder nur formaler Beteiligung des Parlaments zu treffen, scheint mir im Widerspruch der öffentlichen Regelung privater Eigentümerinteressen begründet. Das Privateigentum und der Markt zwischen Finanzmarktakteuren sollen erhalten und geschützt werden, eine staatliche Beaufsichtigung soll aber im Interesse der Systemstabilität erfolgen. Da viele zu einer effektiven Aufsicht notwendigen Informationen in hohem Maße Eigentümerinteressen tangieren und bei öffentlichem Bekanntwerden marktbeeinflussend wirken würden, werden sie unter Verschluss gehalten und die damit verbundenen Vorgänge so einer parlamentarischen Kontrolle weitgehend entzogen. Da es in den letzten Jahren und besonders im Zuge der Krise eine größere Eingriffsbereitschaft seitens des Staates gab, tritt auch diese Problematik verstärkt in den Vordergrund.« (Steinborn 2009)

Diese Veränderung des rechtlichen Regulierungsgefüges gab z.T. schon bestehenden Akteuren – Hedgefonds, Private-Equity-Unternehmen, Ratingagenturen sowie Fonds als Trägern bzw. Derivaten als Vermittlern von Interessen – eine neue Rolle. In ihnen realisiert sich heute kapitalistisches Eigentum – sie bilden die Grundlage der neuen Qualität der »Eigentümergeokratie«. Sie wurden aber nicht nur durch den Staat ermöglicht, sie sind eine Symbiose mit der Staatlichkeit eingegangen. Dabei bilden die auf Permanenz gestellte Finanzierung der Staatshaushalte über Verschuldung sowie die Privatisierung staatlicher Funktionen die eine Seite. Die institutionelle Fundierung ist eine andere. Mit der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (auch unter dem Namen »Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung« - SoFFin - handelnd) wurde eine Struktur geschaffen, die regulierend, sichernd und vollziehend in die Eigentumsstrukturen eingreift. Hier wurden Milliarden Euro außerhalb demokratischer Kontrolle vergeben. Da die Aufsicht durch das Parlament über das »Gremium zum Finanzmarktstabilisierungsfonds« mit einer Schweigepflicht der delegierten Mitglieder des Bundestages verbunden, somit Öffentlichkeit nicht gegeben ist, kann man hier nicht von einem demokratischen Prozess sprechen. Dies wurde auch in Teilen der UnternehmerInnenschaft und Medien zunehmend kritisch reflektiert. (FTD 2010a) und (FTD 2010b) Immerhin war SoFFin eine Einrichtung, die mit einem Lenkungsanspruch in die Wirtschaft hinein ausgestattet war. Die Aufgaben von SoFFin sind nunmehr ausgelaufen. Dafür werden die Aufgaben der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung als Organ des Bundesfinanzministeriums erweitert. Das Ministerium charakterisierte die Aufgaben so:

»Sie wird nicht nur mit der Verwaltung des neuen Restrukturierungsfonds betraut, sondern wird auch die Verantwortung für die Durchführung von Restrukturierungsmaßnahmen im Bankensektor übernehmen, wenn die Instrumente aus dem Restrukturierungsgesetz angewendet werden. Neben diesen neuen Aufgaben führt die FMSA die bestehenden Stabilisierungsmaßnahmen weiter.« (BMF 2010)

Daneben trat der Stabilitätsrat, der die Haushaltspolitik von Bund und Ländern überwachen soll. (Bundesgesetzblatt 2009: 2702ff.) Als zentrales Kontrollorgan ist der Stabilitätsrat nun ausschließlich in der Hand der Exekutive. Faktisch ist er ein Planungsorgan ohne Sanktionsmöglichkeiten und »wertfrei«, nur an Zahlen orientiert. Und hier liegt das grundlegende Problem. Es wird eine Inkonsistenz von Politik konstituiert, da wesentliche Akteure schon auf der exekutiven Ebene ausgeschlossen bleiben – z.B. Umwelt und Soziales. Letzteres ist besonders fatal, da über das Soziale ja auch Umverteilungsprozesse laufen, die das Geld der BeitragszahlerInnen betreffen.

Mit dem Übergang von der Wirtschaftskrise in eine Krise der Staatsfinanzen vor allem ab 2009 erfolgte eine weitere Modifikation wesentlicher Entwicklungsbedingungen der verschiedenen gesellschaftlichen Beziehungen und Kräfte. Die vereinbarten Wege der Haushaltskonsolidierung und ihrer Überwachung greifen tief und offensichtlich in den Kern bürgerlicher Staatlichkeit, die Haushaltspolitik, ein. Der Konsolidierungszwang hat den Gläubigern scheinbar paradoxerweise eine völlig neue Machtposition eingeräumt. Selbst bei erfolgreicher Konsolidierung der öffentlichen Haushalte wird die Kreditfinanzierung weiter gehen. Vor allem aber verleiht die Privatisierung sozialer Sicherung, in erster Linie der Alterssicherung, wesentlichen Gläubigern ein andersartiges gesellschaftspolitisches Gewicht und eröffnet ihnen neue Sphären der Durchsetzung ihrer Verwertungsinteressen.

Vor allem über die »innovativen Finanzmarktprodukte« wurde eine Verallgemeinerung der Interessen an der Verwertung des in den genannten Unternehmensformen präsenten fiktiven Kapitals erreicht. Diese Tendenz wurde dadurch verstärkt, dass viele Kommunen sich ausgehend von haushaltspolitischen Erwägungen über Geschäfte mit Derivaten und anderen »innovativen Finanzmarktprodukten« in diese Sphäre in Abhängigkeit begeben haben. Die Tendenz zur Privatisierung sozialer Absicherung verbreitet das Verwertungsinteresse in modifizierten Formen in die meisten Schichten der Gesellschaft.

Diese Verschränkung von Verschuldungsmechanismen, Privatisierung und Finanzialisierung im Staatsapparat, verbunden mit einem weiter unten noch darzustellenden kulturellen Wandel im Öffentlichen Dienst selbst bildet eine der ökonomischen Grundlagen für die Entstehung einer neuen Art von Oligarchie. Vermittelt über die Finanzmärkte werden die ohnehin gesetzten haushaltspolitischen Restriktionen verstärkt und im öffentlichen Dienst internalisiert. Das bedeutet eine neue Qualität der Verflechtung des Staates mit der Wirtschaft gegenüber den Charakteristika, die Lenin und Hilferding für das Finanzkapital bzw. die Finanzoligarchie Anfang des 20. Jahrhunderts konstatierten. Gleiches gilt für das in den siebziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts entwickelte Konzept des »Staatsmonopolistischen Kapitalismus«. Dellheim fasst dies unter dem Begriff der Kapitaloligarchien (Brangsch et al. 2012, S. 70f.) oder auch der neuem Finanzoligarchie. Es geht um neuartige Verflechtungen, um neue Wege und Formen der Umverteilung und Aneignung gesellschaftlichen Reichtums, damit neuen Realisierungsformen kapitalistischen Eigentums und der Hegemonieproduktion.

In allen diesen vier Prozessen sind die Beschäftigten des Staates als dessen »Dasein« Ausführende wie auch Betroffene gleichzeitig – wenn auch in unterschiedlichem Maße. Quer zu diesen vier Prozessen liegt aber ein weiterer Faktor – die Herausforderungen der ökologischen Krise. In den Reaktionen auf diese Krise manifestiert sich ob ihres a priori gesetzten globalen Charakters eine neue Qualität des »allgemeinen Interesses«. Das WBGU-Gutachten 2011 spricht daher berechtigt von einer »neuen Staatlichkeit« angesichts der »neuen Problemlagen«. Weiter heißt es: »Die großen Herausforderungen des Transformationsprozesses in politischer Hinsicht sind die Beschleunigung der politisch-administrativen Prozeduren und Abläufe, die bessere Umsetzung von Langfristorientierungen, die entschiedene Überwindung von Pfadabhängigkeiten, die Aktivierung und Einbeziehung der Zivilgesellschaft sowie eine historisch beispiellose Ausweitung internationaler Kooperation.« (WBGU 2011, S. 215) Diese Beschreibung bevorstehender Herausforderungen ist sicher nicht vollständig und in ihrer Ausrichtung auch diskussionswürdig. Sie zeigt aber die wachsende Komplexität der Anforderungen an die Staatsapparate wie auch an die Apparate auf internationaler Ebene (wie die EU z.B.).

Bemerkenswert ist hier, dass in dem Gutachten selbst (was nachvollziehbar ist) aber auch in den verschiedenen Konzepten des Umbaus der Gesellschaft im Sinne der Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen der Menschheit die Konsequenzen für den Staatsapparat nicht diskutiert werden. (vgl. zu den Konzepten Adler and Ulrich 2010) Alle Konzepte folgen im Kern der Vorstellung des Staatsapparates als Instrument. Allein die Konstatierung der nötigen Geschwindigkeit von Entscheidungen und Veränderungen bei Wahrung des Demokratischen wirft aber tiefgehende Fragen auf. Allein aus der Sicht der Partizipationsforschung wird dies nicht zu bewältigen sein. Das erst recht, wenn man in Rechnung stellt, dass der Staatsapparat in den letzten Jahren ganz anderen Maßstäben gemäß umgestaltet wurde. In diesem Bereich hat der neue neoliberale Staat bisher kaum transformatorische Perspektiven eröffnet – mit Ausnahme der prinzipiell erweiterten Repressionsmöglichkeiten.

Betrachten wir die Prozesse, die bereits abgelaufen sind, nun etwas näher.

Der Veränderungsprozess erfasste alle Ebenen und alle Bereiche des Staates. Von den Ortsteilen über die Kommunen und Länder bis in die Ministerien und auf der Ebene der EU haben sich Handlungsweise und Kultur wie überhaupt die Möglichkeiten des aktiven Eingreifens in gesellschaftliche Prozesse verändert. Eingebunden in diese Veränderungen waren nicht einfach nur die Beschäftigten des Öffentlichen bzw. Staatsdienstes. Auch ihre Gewerkschaften waren aktiver Teil dieser Veränderungen. Auch wenn in den ideologischen Konstrukten eine tiefe Wirtschaftskrise nicht vorgesehen sein mag lässt sich doch konstatieren, dass diese nun über 20 Jahre laufenden Veränderungen dem Staat eine hohe Reaktionsfähigkeit haben erhalten oder unter den neuen Bedingungen verleihen können. Im Zusammenwirken der verschiedenen Machtzentren der heutigen Gesellschaft hat er eine stabilisierende Rolle spielen können. Er hat die entscheidenden Impulse für die Krisenbewältigung auf neoliberale Weise setzen können. Dies ist unabhängig davon, dass damit der Keim für weitere Krisen gelegt wurde. Selbst eine schwache Regierung wie die gegenwärtige kann daran nichts ändern. Die allgemeine Unzufriedenheit mit dem Staat kann eher als Bestätigung dafür gedeutet werden, dass er trotz allen Lobbyismus offensichtlich in der Lage ist, ein allgemeines, schichtübergreifendes Interesse im herrschenden Block gegen die Mehrheit der Gesellschaft durchzusetzen. Das wiederum wird daran liegen, dass praktisch alle Parteien, soweit sie Regierungsposten oder auf der kommunalen Ebene Verwaltungsposten stellten, wie auch die Gewerkschaften in diesen Wandel integriert waren. Was die bundesstaatliche Ebene betrifft, so sind die Differenzen zwischen dem Handeln der verschiedenen Koalitionen in dieser Hinsicht eher marginal, so dass die Veränderungen als langfristig wirksam und im herrschenden Block (von FDP bis Grüne) als Konsens eingeschätzt werden können. Gleichzeitig schuf er den Rahmen für gesellschaftliche Integration, die mindestens praktisch alternativlos erscheint. Die Veränderungen, die eine mögliche SPD-GRÜNE-Koalition bringen werden, dürften letztlich marginal bleiben und vor allem nicht die Grundqualität der neu entstandenen Staatlichkeit berühren. Die Akzeptanz der Grundlagen der gegenwärtigen EU-Politik, die durch die Linie Maastricht-Lissabon charakterisiert wird, lässt vermuten, dass es sich, wie schon eingangs ausgeführt, um langfristige und in den tragenden Eliten konsensfähige Veränderungen handelt.

Umbau der Entscheidungsprozesse als Hebel der Durchsetzung neuer Staatlichkeit

Zentral für die Veränderung des Staates und seines Apparates ist neben der Gesetzlichkeit die Veränderung der Art der Entscheidungsfindung und -durchsetzung. Die Reglementierung des Zugangs zu Entscheidungsprozessen ist die entscheidende Form, in der die von Marx angeführte »Aneignung fremden Willens« realisiert wird. Das betrifft sowohl die aktive Form, also die Möglichkeit, an Entscheidungen teilzunehmen, als auch die passive Seite, also zu Wissen, was von wem zu welchem Zeitpunkt entschieden wird.

Die Reform des Öffentlichen Dienstes und die Neubestimmung des Stellenwertes von Formen »halbstaatlicher« und zivilgesellschaftlicher Formen der Findung von Machtbalance von der Ebene der EU bis auf die kommunale Ebene sind zwei Seiten, die die Veränderungen in den 90er und frühen 2000er Jahren prägten. Sie sind durch ein

Experimentieren mit Formen indirekter Steuerung des Zugangs zu Entscheidungsprozessen von der EU-Ebene auf die lokale Ebene charakterisiert, wie sie z.B. durch die Maastricht-Kriterien realisiert wird.

Hervorzuheben sind dabei folgende Momente:

- Ausgangs- bzw. Bezugspunkt dessen waren die Good-Governance-Konzepte von Weltbank und OECD sowie das Weißbuch »Europäisches Regieren« der EU von 2001 und der »Europäische Kodex für gute Verwaltungspraxis« des Europäischen Bürgerbeauftragten (2005).
- Die davon ausgehenden Prozesse standen in enger Wechselwirkung mit Prozessen der Staatsaufgabenkritik, der Einführung des Neuen Steuerungsmodells (NSM), schließlich des Neuen kommunalen Finanzmanagements (NFM) und in diesem Kontext der Doppik (doppelten Buchführung) in den Kommunen. In diesem Zusammenhang veränderte sich auch der Charakter der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand.
- Lobbyismus, die Einbeziehung von Beratern, von Rechtsanwaltskanzleien, von zeitweilig von Unternehmen entsandten Kräften in den Staatsapparat und nicht zuletzt die Privatisierung exekutiver bzw. von Verwaltungsaufgaben bringen eine Kompetenzverschiebung und einen enormen Abfluss von Informationen aus dem öffentlichen in den privatwirtschaftlichen Raum mit sich. In Unternehmen, wie der Partnerschaften Deutschland AG, deren Ziel die Beratung der Öffentlichen Hand bei der Vergabe von ÖPP-Aufträgen ist (AG 2012), manifestiert sich eine von der Bundesregierung gewollte inhaltliche und personelle Verflechtung von Exekutive und Wirtschaft ohne hinreichende parlamentarische Kontrollmöglichkeit. (Bundesregierung 2012b) (Bundesregierung 2012a)
- Gebietsreformen erfolgten unter ausschließlich fiskalischen Gesichtspunkten. Die schleichende Verlagerung demokratischer Mitwirkungsmöglichkeiten auf immer höhere Ebenen ist nicht nur ein räumliches Problem, sondern auch ein Aggregationsproblem. Staat und auch die Legislative werden auf immer mehr verdichteter Grundlage mit Problemlagen konfrontiert. Sie verlieren die Fähigkeit zur lokalen Feinsteuerung, ohne dass die EinwohnerInnen das Recht erhalten, diese Feinsteuerung selbst zu organisieren.
- Die finanziellen Spielräume wurden relativ zu den übertragenen Aufgaben für die Kommunen immer enger. Damit entstanden weitergehende Möglichkeiten einer indirekten Steuerung des Handelns der Kommunen und ihrer Beschäftigten, wie sie über die Schuldenbremse gegeben ist.
- Die Quasi-Verstaatlichung der sozialen Sicherungssysteme im Zuge der verschiedenen Reformen hat diese aus einem mittelbaren in ein unmittelbares Instrument von Regierungspolitik verwandelt und durch die Einführung betriebswirtschaftlicher Maßstäbe auch hier einen Wandel des Charakters eingeleitet. Die Selbstverwaltung ist faktisch beseitigt, die Beschäftigten wurden in den Staat »zurückgeholt«.
- Arbeitsmarktpolitik und in deren Folge die Arbeitslosenversicherung hat mit den Hartz-Reformen die bestehenden repressiven Tendenzen zu dominierenden gemacht. Mit den Hartz-Gesetzen, insbesondere Hartz IV hat sich der Neoliberalismus eine eigene soziale Struktur geschaffen, die den Gegenpol der neu entstandenen Oligarchie bildet. Die Beschäftigten werden damit immer stärker wieder in eine »Obrigkeitsolle« gedrängt, die sachlich mit der »Kundenorientierung« – und erst recht mit bisher anerkannten Werten – in unauflösbarem Gegensatz steht.

Tatsächlich ist in diesem Kontext der Staatsapparat in seiner Gesamtheit völlig umgewälzt worden. Ideologisch kleidete sich diese Veränderung in Begriffen, wie »aktivierender Staat«, »Konzern Stadt«, »Gewährleistungsstaat«, »Dienstleistungskommune« oder »Bürgerkommune«. Für die transformationstheoretische Debatte wäre es interessant, die Unterschiede zwischen den Verhaltensweisen der Staatsapparate nach der Novemberrevolution, nach 1945 und nach für die ostdeutschen Bundesländer ab 1989/90 und schließlich den hier zur Debatte stehenden Veränderungen zu untersuchen. Ein

wesentlicher Unterschied dürfte darin bestehen, dass es gelungen ist, den Umbau der letzten Etappe zu internalisieren.

Es war nicht Staatskritik von links oder rechts, die die tiefgehenden Veränderungen auslösten. Zu den Ursachen und zur Richtung dieser Entwicklung heißt es in einer Bilanz zu 10 Jahren »Neues Steuerungsmodell« (NSM):

»Erst unter dem zunehmenden Druck der Haushaltskonsolidierung und wahrgenommener Steuerungsmängel konnte Anfang der 1990er Jahre das managerialistische Leitbild des NSM, nicht zuletzt infolge einer breit angelegten Diffusionskampagne der kommunalen Verwaltungsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), im kommunalen Raum Fuß zu fassen. Es versprach mehr Effizienz, Effektivität und Kundenorientierung, gleichzeitig verzichtete das NSM weitgehend auf die Diskussion der Neubestimmung öffentlicher Aufgaben, was seine politische Konsensfähigkeit deutlich erhöhte.« (Bogumil et al. 2007)

Der Umbau der Verwaltungen begann in den meisten Kommunen in den Jahren 1994-1997. (Bogumil et al. 2007) In diese Zeit fällt auch die Integration der Gewerkschaften (vor allem der ÖTV) in diese Veränderungsprozesse.

Allerdings war die Diskussion zur »Neubestimmung öffentlicher Aufgaben« aus einem anderen Fokus heraus schon in vollem Gange. Es ging um die Erweiterung der Akkumulationsmöglichkeiten von Kapital, das im Zuge der weltweiten Umverteilungsprozesse »von unten nach oben« nach Anlagemöglichkeiten suchte. Das Zusammenspiel von Haushaltskrisen (vornehmlich auf der kommunalen Ebene) und Erweiterung der Anlagesphären für Verwertung suchendes Kapital durch Privatisierung öffentlicher Leistungen sind die Prozesse und das Interesse, die die Veränderung des Staates vorantreiben. Beides ist nicht nur ein Umverteilungsprozess, sondern auch und vor allem ein Prozess, der in seinen Wirkungen den Charakter des Staates verändert hat und weiter verändert. Insofern bilden Privatisierungs- und Haushaltspolitik die entscheidenden Felder im Kampf um den Staat. Hebel und Motor der Transformation des Staates ist dabei die Haushaltspolitik.

Zu den Zielen der Reform gehörte eine »Entpolitisierung der Verwaltung«. Allerdings war gerade mit dem Ziel, Politik und Verwaltung zu trennen, zwangsläufig eine implizite politische Zielsetzung des Verwaltungshandelns gesetzt. Die Trennung des politischen Handelns der PolitikerInnen von dem der VerwaltungsmitarbeiterInnen brachte zwangsläufig mit sich, dass die Konstruktion der Verfahren selbst politisiert wurde. Die Durchsetzung der Ausschreibungspflicht für öffentliche Leistungen, die Realisierung der Aufsicht über Unternehmen in öffentlichem Eigentum entsprechend den Regeln für Kapitalgesellschaften wie auch die Orientierung auf die Entwicklung von Konkurrenzverhältnissen innerhalb der Verwaltungen und zwischen den Kommunen/Ländern fixierten das Handeln auf Normen eines kapitalistischen Marktes. Diese Normen schließen wirtschaftliche, ideologische und politische Interessen gleichermaßen ein. Zutreffend ist, wenn Henrik Leuhn das Neue Steuerungsmodell (NSM) daher gestützt auf empirische Untersuchungen in Berlin folgendermaßen charakterisiert: »Es unterwirft die öffentlichen Verwaltungen einer unternehmerischen Logik und konstituiert eine Art neoliberaler Technokratie. Zentrale Fragen lokaler Demokratie – so etwa die Nutzung öffentlicher Räume – werden der Sphäre der politischen Aushandlung durch das NSM tendenziell entzogen.« (Leuhn 2010)

Der Beginn des Prozesses liegt also vor dem Wirken der Expertenkommission Staatsaufgabenkritik (sog. Scholz-Kommission), die ihren Abschlussbericht im November 2001 vorlegte (Staatsaufgabenkritik 2001) und der Regierungskommission »Zukunft des öffentlichen Dienstes – Öffentlicher Dienst der Zukunft« in Nordrhein-Westfalen (Kommission 2003), die heute in der Literatur als wesentlich Bezugspunkte für die Reformprozesse angeführt werden. Auch die Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) bzw. der Kosten-Leistungs-Rechnung (KLR) werden erst nach weitgehend selbständigen Realisierungsschritten auf der lokalen Ebene in den neunziger Jahren auf Bundesebene strategisch verdichtet. Auf der 173. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder (21.11.2003) wurde beschlossen, »das kommunale Haushalts- und

Rechnungswesen von der bislang zahlungsorientierten Darstellungsform auf eine ressourcenorientierte Darstellung« umzustellen. (Innenministerkonferenz 2003b) Die Innenministerkonferenz ging davon aus, »dass die Reform des kommunalen Haushaltsrechts einen grundlegenden Wandel der kommunalen Haushaltswirtschaft und der Kommunalverwaltungen bewirken wird.« Kern dieses Vorhabens und für die hier zu behandelnden Fragen von besonderem Interesse sind u.a. die Einführung der doppelten Buchführung (»doppisches Haushalts- und Rechnungswesen« genannt), die Dezentralisierung der Bewirtschaftungskompetenz für den Einsatz von Personal- und Sachkosten, die Budgetierung personeller und sächlicher Ressourcen nach Fachbereichen, die Darstellung kommunaler Leistungen in »Produkten«, die Entwicklung von Kennzahlen über Kosten und Qualität der Verwaltungsleistungen, die Einführung eines Berichtswesens über die Erreichung von Zielen des Verwaltungshandelns und die Gesamtdarstellung von Ressourcenaufkommen und Ressourcenverbrauch. (Innenministerkonferenz 2003a) Der Übergang sollte bis 2010 realisiert werden. Originäres, wenn auch nicht immer ausgesprochenes Ziel dieser Veränderungen ist es, durch die Übertragung von Prinzipien der Unternehmensorganisation in den Bereich des öffentlichen Dienstes Ausgangspunkte für die Senkung der öffentlichen Ausgaben zu schaffen.

Für die grundlegenden Neubestimmung der Machtkonstellationen in der Gesellschaft und die Umverteilung von Reichtum von unten nach oben erwies sich die Staatsverschuldung bzw. die Verschuldung der Kommunen als entscheidende ideologischer Hebel, der die Stellung und die Handlungsweise der Angestellten des Staatsapparates in seiner ganzen Breite veränderte.

Hinsichtlich des Internalisierungsprozesses des neuen neoliberalen Staatskonzeptes liegen Untersuchungen vor allem für die Veränderung öffentlicher Unternehmen auf der kommunalen Ebene vor. Die Ergebnisse dürften aber exemplarisch für die Veränderungen im Verständnis der Wechselwirkung von Ökonomie und Politik über alle Ebenen hinweg sein. Hier bündeln sich verschiedene Einzelprozesse.

Symptomatisch sind die Ergebnisse von Untersuchungen zum Selbstverständnis von Beschäftigten, vor allem des Managements öffentlicher Unternehmen. Edeling beschreibt die Situation auf der Grundlage empirischer Untersuchungen folgendermaßen: »Wenn die öffentlichen Wirtschaften begründenden und legitimierenden Vorstellungen von Bedarfswirtschaftlichkeit, Bindung an ein öffentliches Interesse und politische Steuerung immer weniger in den Unternehmen, die derzeit vor allem in den kommunalen Unternehmen öffentliches Wirtschaften repräsentieren, strukturell verankert sind und Entscheidungen dort faktisch kaum noch bestimmen, ist ein Institutionenwandel in Gang gesetzt, der sich empirisch nicht zuletzt auch an einer Angleichung der Rollen und des Rollenverständnisses im Management kommunaler Unternehmen ablesen läßt.« (Edeling 2009) Der Autor konstatiert, dass das öffentliche Interesse »auf ein fiskalisches Interesse zusammenschrumpft« (Edeling 2009) und auf dieser Grundlage das ausschließlich betriebswirtschaftliche Interesse der öffentlichen Unternehmen politische Legitimierung erfährt. Die Herausbildung von der Privatwirtschaft entsprechenden Interessenstrukturen und Handlungsweisen ist durch das Zusammentreffen mehrerer Faktoren bedingt. »Die Öffnung der Energiemärkte und die zumindest formal eingeleitete Loslösung der Stadtwerke von der Verwaltung durch den Wechsel in privatrechtliche Organisationsformen hat über die Mitgliedsrollen der Manager hinaus auch die professionellen Standards des Managements und in diesem Zusammenhang letztlich innerbetriebliche Machtstrukturen betroffen und nachgerade auf den Kopf gestellt.« (Edeling 2003) Die einseitige Dominanz des Betriebswirtschaftlichen gegenüber dem Technischen bedingt, dass Aufgabenerfüllung nur noch vermittelt über das ökonomische Ergebnis wahrgenommen wird.⁷ Andere,

⁷ Zu betonen ist hier das „Nur“. Selbstverständlich muss ein öffentliches Unternehmen dadurch charakterisiert sein, dass es seine Leistungen auf wirtschaftliche Weise erbringt, seinen Zweck in ressourcensparender Weise realisiert.

»bedarfswirtschaftliche«, Kriterien treten mehr und mehr in den Hintergrund. Edeling fasst schließlich die Ergebnisse seiner Forschungen in folgenden drei Thesen zusammen:

- Formelle Privatisierung führt zu einer Verselbständigung kommunaler Gesellschaften
- Anhand eines professionellen Beteiligungsmanagements kann das begrenzt werden.
- Formelle Privatisierung führt zu einer Stärkung der Verwaltung, jedoch gleichzeitig zu einer Schwächung des Einflusses des Rates (der Legislative) und damit zur Abnahme politischer Steuerung. (Edeling and Abel 2009)

Dabei widersprechen sich These 2 und 3 nur scheinbar, da das Beteiligungsmanagement in der Regel von der Verwaltung ausgeführt wird.

Betrachtet man längerfristige Trends, so muss von einer weiteren Stärkung der Verwaltung (Exekutive) gegenüber den gewählten Körperschaften (Legislative) mindestens auf der lokalen Ebene ausgegangen werden. (vgl. zum Forschungsstand Flick 2008 und Flick 2009) Dabei finden sich durchaus gegenläufige Prozesse. So ist in den letzten 20 Jahren fast flächendeckend die Direktwahl der BürgermeisterInnen (als Verwaltungsspitzen) in den Kommunalverfassungen verankert worden. Durch die gleichzeitige Stärkung von Minderheitenrechten in den Räten gegenüber den Mehrheitsfraktionen und der Verwaltung (insbesondere Akteneinsichtsrechte) sei hier, so meint etwa Monika Fricke auch ein Trend zu einem Abbau der Exekutivdominanz auf der Ebene der Kommunalverfassungen auszumachen. (Flick 2009) Generell allerdings liegt in der Literatur keine Arbeit vor, die das Maß der Exekutivdominanz unmittelbar an den politischen Entscheidungsprozessen selbst untersucht.

Die Stärke dieser neuen Konstellation fließt durchaus auch aus einer neuen sachlichen Verflechtung mit der privatkapitalistischen Wirtschaft. Eine Kehrseite der Verschiebung im Charakter öffentlicher Verwaltung und öffentlicher Unternehmen ist ein schleichender Kompetenzverlust. In den öffentlichen Unternehmen äußert sich das in der beschriebenen Dominanz des Betriebswirtschaftlichen gegenüber dem Technischen (also des ökonomischen gegenüber dem materiellen Effekt) – in den öffentlichen Verwaltungen in der Auslagerung und Privatisierung von öffentlichen und Verwaltungsaufgaben. Dies wiederum ist verbunden mit einem Abfluss von Wissen über Verwaltungs- und politischen Prozessen in die Privatwirtschaft. Die Einführung von Softwarelösungen in der Verwaltung hat sich zudem zu einem gigantischen Geschäft entwickelt. In den verschiedenen Verwaltungen sind wahrscheinlich tausende von Softwarelösungen (sog. Fachverfahren), die in der Regel kaum miteinander kompatibel sind, eingesetzt. Allein die Einführung und Pflege dieser Verfahren setzen umfangreiche Prozessanalysen voraus. Die gefundenen Lösungen strukturieren wiederum die Arbeitsweise der Verwaltungen. Dies, wie auch die Einbindung externer Beratungsfirmen verstärkt in der Resultante einseitige betriebswirtschaftliche Denkweisen. In Würzburg wurde vor einigen Jahren durch arvato ein Vorstoß unternommen, nach dem Vorbild der Verwaltung des englischen Landkreises East Riding die Optimierung von Verwaltungsabläufen und teilweise die Verwaltungsabläufe selbst zu externalisieren. Dies wäre zweifelsfrei auch in materieller Hinsicht eine neue Stufe der Verflechtung von Kapital und Staat gewesen. Allerdings ist dieses konkrete Projekt gescheitert. Die Tendenz ist aber ungebrochen. Generell hat sich im Bereich des E-Government eine Grauzone der Interaktion von Exekutive und Unternehmen entwickelt, die in ihrer politischen Dimension fragwürdig ist. Nun ist Kooperation von Verwaltungen und Unternehmen an sich kein Problem – die hier genannten verlaufen aber eben außerhalb jeglicher Möglichkeit demokratischer Kontrolle. Vor diesem Hintergrund verschränken sich Unternehmensinteressen und Interessen von Teilen der Verwaltungen, findet eine Angleichung von Werten und Verhaltensweisen statt und baut sich so ein repressives Potenzial auf. Die Verschränkung von Interessen erfolgt, im Unterschied zum klassischen Lobbyismus, mit einer äußerst langfristigen Perspektive und in Prozessen, die unmittelbar die Umsetzung politischen Willens in politisches Handeln betreffen. Diese neue Konstellation hatte ihre Bewährungsprobe in der Krise und erfuhr durch die Krise einen weiteren Impuls.

Worum es geht, ist eher eine »Verexekutivierungen«. (Brangsch 2009) Dahinter steht nicht einfach der Staat, sondern ein Teil des Staates, der Teil, der unmittelbar als Teil der neuen

Finanzoligarchie agiert. Mit den Diskussionen zu einer EU-Wirtschaftsregierung und der Erweiterung der Rolle von Eurostat, mit der Troika-Praxis nun auch als Repressionsorgan gegen Regierungen und Parlamente und der nun in ESM usw. festgeschriebenen Neuregulierung des gesamten Feldes von Entscheidungsfindung und –durchsetzung (vgl. Bundestag 2012) erstreckt sich die fiskalpolitisch vermittelte Entdemokratisierung auf immer mehr Bereiche. Nationale und EU-Politik fließen auf der exekutiven Ebene immer mehr ineinander.

Schlussbemerkung

In den Darlegungen wurde nur ein kleiner Teil der im Staat gegenwärtig ablaufenden transformatorischen Prozesse erfasst. Unter den hier nicht berücksichtigten Bereichen sind vor allem Forschung und Bildung hervorzuheben. Die Veränderungen in Wissensproduktion und -verbreitung (darunter auch die Bereiche der Politischen und Ökonomischen Bildung, die sich als zentrale Instrumente der Transformation darstellen) bedürfen in diesem Kontext einer tieferen Untersuchung. Trotz der fehlenden Elemente zeigt der hier dargestellte Aufriss, dass sich die Art und Weise, wie »fremder Willen angeeignet« wird, grundlegend verändert hat. Die Veränderungen und Brüche im Staatsapparat selbst eröffnen gleichzeitig neue Chancen, Widerstand auf neue Art zu organisieren. Es gibt zwei transformationsrelevante Schwachpunkte: der fiskalpolitisch verursachte Steuerungsverlust des Staates auf allen Ebenen bis hin zur EU und die Zwischenstellung des Öffentlichen Dienstes. Die Lösung des Fiskalischen vom Materiellen bedroht permanent den Status der Beschäftigten und treibt sie durch immer neue Wellen von Reformen. Dieser neue Staat muss sich beständig reformieren um jede Andeutung von Steuerungsmöglichkeit zu fassen, gleichzeitig aber die Privatisierungsdogmen zu realisieren. Die Privatisierung der öffentlichen Räume ist wiederum das wahrscheinlich wirksamste Mittel, um soziales Lernen als unbedingtes Erfordernis politischer Organisation zu fragmentieren. Das beständige Schwanken zwischen der Förderung bürgerschaftlichen Engagements und Entdemokratisierung ist so keine zeitweilige Form der Inkorporation, sondern notwendiges Element, um weiter jenseits der offenen Repression steuerungsfähig zu sein. Hier liegen die Interessen der Verwaltung und der BürgerInnen eng beieinander – bei allen sonstigen Widersprüchen. Für ein linkes Transformationsprojekt ist das Bündnis mit den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes zentral. Sie sind die VerliererInnen der neoliberalen Staatstransformationen und gleichzeitig die Ausführenden, manchmal auch (meist nur zeitweise) die GewinnerInnen. Verwaltung ist heute politischer denn je, da ihre Vermittlungsfunktion immer komplexer, damit aber auch ihre Stellung prekärer wird.

Mit der neuen Konstellation sind aber zudem neue Formen von politischer Organisation und von Widerstand entstanden. Diese Formen sind Spiegel neuer sozialer Schichtungen als Transformation des traditionellen Proletariats. Ausdruck dessen ist die Formierung der Piraten-Partei und die Forderung nach einem bedingungslosen Grundeinkommen auf der einen Seite und die Occupy-Bewegung auf der anderen Seite. Für diese Pole gibt es in der gegebenen Staatlichkeit keine adäquaten Reaktions- und Bearbeitungsformen, außer der offenen Gewalt oder das Vertrauen auf die bzw. das Befördern der innere/n Erosion. Die Erosion des Lohnverhältnisses entzieht aber dem bisherigen Staat jenseits der Nutzung physischer Gewalt jegliche in früheren Zeiten vorhandenen Instrumente der Integration dieser neu entstandenen bzw. entstehenden Schichten.

2011/Sommer 2012

Quellenverzeichnis

Adler, Frank, and Schachtschneider Ulrich. 2010. *Green New Deal, Suffizienz oder Ökosozialismus? Konzepte für gesellschaftlichen Wandel*. München: oekom verlag.

AG, ÖPP Deutschland. *Partnerschaften Deutschland*. ÖPP Deutschland AG 2012 [cited 04.07.2012. Available from <http://www.partnerschaften-deutschland.de/>.

Agnoli, Johannes. 1968. "Die Transformation der Demokratie." In *Die Transformation der Demokratie*, edited by Johannes Agnoli and Peter Brückner. Frankfurt/Main: Europäische Verlagsanstalt.

Agnoli, Johannes. 1975. *Überlegungen zum bürgerlichen Staat. Klasse und Staat. Der Staat des Kapitals. Parlamentarismus als Strategie?* Vol. 46, *Politik*. Berlin/West: Verlag Klaus Wagenbach.

Althusser, Louis. 2012. "Ideologie und ideologische Staatsapparate." In *Ideologie und ideologische Staatsapparate*, edited by Frieder Otto Wolf, S. 37ff. Hamburg: VSA.

Bogumil, Jörg, Stephan Grohs, Sabine Kuhlmann, and Anna K. Ohm. 2007. *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung*. Berlin.

Brangsch, Lutz. 2007. "Die neuen Angstregime." In *Schöne neue Demokratie - Elemente totaler Herrschaft*, edited by Michael Brie. Berlin: Karl Dietz Verlag.

Brangsch, Lutz. 2009. "Verstaatlichung in Krisenzeiten – Politik und Ökonomie." *PROKLA* 39. Jg. Nr. 1 März 2009: S. 161ff.

Brangsch, Lutz, Judith Dellheim, Joachim H. Spangenberg, and Frieder Otto Wolf. 2012. *Den Krisen entkommen. Sozialökologische Transformation*. Vol. Bd. 99, *RLS Manuskripte*.

Bretthauer, Lars, Alexander Gallas, John Kannankulam, and Ingo Stütze. 2006. *Poulantzas lesen. Zur Aktualität marxistischer Staatstheorie*. Hamburg: VSA Verlag.

Brie, Michael, and Frigga Haug. 2011. *Zwischen Klassenstaat und Selbstbefreiung. Zum Staatsverständnis von Rosa Luxemburg, Staatsverständnisse*. Baden-Baden: Nomos Verlag.

Bundesregierung. 2012a. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Anton Hofreiter, Stephan Kühn, Dr. Valerie Wilms, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 17/9109 vom 26. 03. 2012. Berlin: Deutscher Bundestag.

Bundesregierung. 2012b. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katrin Kunert, Sabine Leidig, Dr. Kirsten Tackmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE., Drucksache 17/9457 vom 15. 05. 2012. Berlin: Deutscher Bundestag.

Bundestag, Deutscher. *Die Beschlüsse des Bundestages am 28. und 29. Juni 2012* [cited 04.07.2012. Available from http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2012/39612147_kw26_angenommen_abgeleht/index.html].

derStandard.at. 2012. EZB-Chef sieht Ende des Sozialstaates. *Der Standard*, <http://derstandard.at/1329870252237/Sparen-sparen-sparen-EZB-Chef-sieht-Ende-des-Sozialstaates>.

Edeling, Thomas. 2003. "Rollenverständnis des Managements im kommunalen Unternehmen." In *Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends. Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft Band 50*, edited by Jens Harms/Christoph Reichard, S. 243. Baden-Baden.

Edeling, Thomas. 2009. "Brüchige Grenzen: Delegitimierung kommunalen Wirtschaftens durch Angleichung an die Privatwirtschaft?" In *Neue Grenzen städtischer Wirtschaftstätigkeit: Ausweitung versus Abbau? Schriften des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle Band 30*, edited by Peter / Rosenfeld Haug, Martin T.W., S. 69. Baden-Baden.

Edeling, Thomas, and Sebastian Abel. 2009. Auswirkungen der Organisationsprivatisierung auf das Management, Präsentation auf der Tagung »Re-Kommunalisierung und Partizipation« am 10. und 11. Juli 2009. Paper read at Re-Kommunalisierung und Partizipation, at Potsdam.

- Erdem, Isabel, and Wolfgang Nešković. 2012. Sanktionen bei Hartz IV: unbedingt verfassungswidrig! edited by Rosa-Luxemburg-Stiftung. Berlin.
- Fanon, Frantz. 1986. "Die Verdammten dieser Erde." In *Das kolonialisierte Ding wird Mensch. Ausgewählte Schriften*. Leipzig: Philipp Reclam jun.
- Flick, Martina. 2009. "Machtstrukturen auf kommunaler Ebene. Das Verhältnis zwischen lokaler Exekutive und Legislative im Bundesländervergleich." In *Vergleichende subnationale Analysen für Deutschland. Institutionen, Staatstätigkeit und politische Kulturen. Policy-Forschung und Vergleichende Regierungslehre Band 7*, edited by Markus Freitag and Adrian Vatter, S. 36-39. Berlin.
- Friedrich, Horst. 2010. *Hegels "Wissenschaft der Logik". Ein Marxistischer Kommentar. Dritter Teil*. Berlin: Karl Dietz Verlag.
- FTD. *Das Ende der Viererbande* 2010a [cited 7.10.09. Available from <http://www.ftd.de/politik/deutschland/:spitzenbeamte-das-ende-der-viererbande/50019983.html>].
- FTD. 2010b. "Happy birthday Soffin." *Financial Times Deutschland vom 15.10.09*, 15.10.09, S. 23.
- FTD. 2012. Die Schengen-Reform ist eine Niederlage für Europa. *Financial Times Deutschland*, <http://www.ftd.de/politik/europa/:mehr-grenzkontrollen-die-schengen-reform-ist-eine-niederlage-fuer-europa/70047589.html>.
- Fuchs, Michael, and Rüdiger Möller. 2012. Soziale Marktwirtschaft – Ethik der Verantwortung. Beschluss des CDU-Bundesfachausschusses Wirtschafts-, Haushalts- und Finanzpolitik unter der Leitung von Dr. Joachim Pfeiffer MdB, vorgelegt von Dr. Michael Fuchs MdB und StS a.D. Rüdiger Möller. <http://www.cdu.de/doc/pdfc/beschluss-bfa-wirtschaft-soziale-marktwirtschaft.pdf>.
- Hegel, Georg Friedrich Wilhelm. 1951. *Wissenschaft der Logik. Erster Teil*. Leipzig: Verlag von Felix Meiner in Leipzig.
- Hegel, Georg Friedrich Wilhelm. 1966. *Einleitung in die Geschichte der Philosophie, Philosophiehistorische Studientexte*. Berlin: Akademie-Verlag.
- Innenministerkonferenz. 2003a. Anlage zum IMK-Beschluss vom 21.11.2003.
- Innenministerkonferenz. 2003b. Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 173. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder am 21. November 2003 in Jena.
- Kommission. 2003. Zukunft des öffentlichen Dienstes – öffentlicher Dienst der Zukunft. Bericht der von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen eingesetzten Kommission. Düsseldorf: Kommission Zukunft des öffentlichen Dienstes.
- Kommission, Europäische. 2010. MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT. EU-Strategie der inneren Sicherheit: Fünf Handlungsschwerpunkte für mehr Sicherheit in Europa. In *KOM(2010) 673 endgültig vom 22.11.2010*, edited by Europäische Kommission. Brüssel.
- Korte, Jan. 2010. "Aktuelle Innenpolitik und Herausforderungen für die Linke." In *Demokratie und Krise - Krise der Demokratie*, edited by Peter Wahl and Dieter Klein, S. 76-87. Berlin: Karl Dietz Verlag.
- Kropotkin, Peter. 1997. "Moderne Wissenschaft und Anarchismus." In *Der Anarchismus. Ursprung, Ideal und Philosophie*, edited by Heinz Hug. Grafenau/Württ.: Trotzdem Verlag.
- Kutscha, Martin. 2011. "Im Mahlstrom des Ausnahmezustandes." In *Grundrechtreport 2011. Zur Lage der Bürger- und Menschenrechte in Deutschland*, edited by Till Müller-Heidelberg, Ulrich Finckh, Elke Steven, Marei Pelzer, Martin Heiming, Martin Kutscha, Rolf Gössner, Ulrich Engelfried and Pascal Hase. Frankfurt/Main: Fischer Taschenbuch Verlag.

- Lebuhn, Henrik. 2010. "Das Neue Steuerungsmodell und die (Markt-)Logik städtischer Verwaltung." *Z. Zeitschrift Marxistische Erneuerung* no. Heft 83 (September 2010):S. 35.
- Mamut, Leonid. 1982. *Karl Marx als Staatstheoretiker*. Moskau: Nauka.
- Marx, Karl. 1962a. *Das Kapital. Erster Band, Marx Engels Werke*. Berlin.
- Marx, Karl. 1962b. "Konspekt von Bakunins Buch "Staatlichkeit und Anarchie"." In *Karl Marx Friedrich Engeld Werke*, S. 597-642. Berlin: Dietz Verlag Berlin.
- Marx, Karl. 1974. *Grundrisse der Kritik der politischen Ökonomie. (Rohentwurf) 1857-1858*. Berlin: Dietz Verlag Berlin.
- Marx, Karl. 1975. "Lassalle." In *Karl Marx Friedrich Engels Werke*, edited by Institut für Marxismus-Leninismus beim ZK der SED, S. 320-322. Berlin: Dietz Verlag.
- Marx, Karl. 1982. *Der achtzehnte Brumaire des Louis Bonaparte*. Edited by Institut für Marxismus-Leninismus beim ZK der SED. Vol. Band 8, *Karl Marx Friedrich Engels Werke*. Berlin: Dietz Verlag Berlin.
- "Meinungsfreiheit vor Loyalität." 2012. *Financial Times Deutschland*, 20.05.2012, S. 20.
- Monroy, Matthias. 2011. Grenzschutz mit Satellitenüberwachung. *telepolis*, <http://www.heise.de/tp/artikel/36/36050/1.html>.
- Mundt, Volker. 2009. Hartz IV: Rechtsprobleme des SGB II und seiner Anwendung Expertise im Auftrag der Bundestagsfraktion DiE LINKE. edited by Bundestagsfraktion DiE LINKE. Berlin.
- Poulantzas, Nicos. 2002. *Staatstheorie. Politischer Überbau, Ideologie, Autoritärer Etatismus*. Hamburg.
- Redaktion. 2011. "Licht ins »sächsische Dunkel« bringen. Dresden offenbart eine neue Qualität staatlicher Eingriffe." *Informationsbrief des Republikanischen Anwältinnen- iund Anwältevereins* (106, November 2011):S. 7-9.
- Reich, Wilhelm. 1997. *Die Massenpsychologie des Faschismus*. Köln: Kiepenheuer&Witsch.
- Staatsaufgabenkritik. 2001. Abschlussbericht der Expertenkommission Staatsaufgabenkritik. Berlin.
- Steinborn, Susanne. 2009. "Regulierung der Finanzmärkte in Deutschland unter Berücksichtigung der Rahmensetzung durch die EU; Kurzstudie im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung." In, ed Rosa-Luxemburg-Stiftung. Berlin: Rosa-Luxemburg-Stiftung. <http://ifg.rosalux.de/wp-content//Regulierung-der-Finanzmärkte-in-Deutschland3.pdf>.
- Stowasser, Hans. 2007. *Anarchie! Idee - Geschichte - Perspektiven*. Hamburg: Edition Nautilus.
- Wahl, Asbjørn 2011. *The rise and the fall of the Welfare State*. London: Pluto Press.
- WBGU. 2011. Welt im Wandel. Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation. Berlin: Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU).
- Žižek, Slavoj. 2011. *Die bösen Geister des himmlischen Bereichs. Der linke Kampf um das 21. Jahrhundert*. Translated by Frank Born. 2. ed. Frankfurt/Main: S.Fischer Verlag.