

Klüh, Ulrich

Working Paper

Public Management: Ertüchtigte Staatlichkeit vor dem Hintergrund des politischen Paradoxons

ZNWU Discussion Paper, No. 6

Provided in Cooperation with:

Center for Sustainable Economic and Corporate Policy (SECP), Darmstadt Business School, Darmstadt University of Applied Sciences

Suggested Citation: Klüh, Ulrich (2021) : Public Management: Ertüchtigte Staatlichkeit vor dem Hintergrund des politischen Paradoxons, ZNWU Discussion Paper, No. 6, Hochschule Darmstadt, Fachbereich Wirtschaft, Zentrum für Nachhaltige Wirtschafts- und Unternehmenspolitik ZNWU, Darmstadt

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/235474>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Preliminary Draft.

Public Management

Ertüchtigte Staatlichkeit vor dem Hintergrund des politischen Paradoxons

Ulrich Klüh, Hochschule Darmstadt

This version: 31.05.2021

Key Words: Socio-ecological transformation, climate change, statehood, governance

JEL Codes: H1, H7, G2, P1, P43

Abstract

How can we toughen up the state against the backdrop of the transformative challenges of climate change, planetary boundaries, and technological progress? I examine this question through a fundamental analysis of the dimensions of democratic politics and the “management” of public affairs. I argue that the state's ability to act is suffering from the withering away of the antagonistic dimension of democratic politics. At the same time, the state itself often puts on too tight a corset by narrowing its financial leeway and providing central public management organizations with a considerable degree of independence that was not secured by a similarly developed system of public accountability.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	1
2. Die Zwickmühle post-fundamentalistischer Staatlichkeit	4
3. Staatlichkeit jenseits des „Nachhaltens mangelnder Nachhaltigkeit“	9
4. Public Management im Zwiespalt demokratischer Politik	14
5. Fallstudie: Public Management im Finanzsektor	16
5.1 Lokale Ebene.....	17
5.2 Regionale Ebene.....	19
5.3 Nationale Ebene.....	20
5.4 Europäische Ebene	21
5.5 Ausblick	22
6. Schlussfolgerungen.....	24
Literatur	26

1. Einleitung¹

Welche Formen von Staatlichkeit könnten den sozio-ökologischen, sozio-ökonomischen und sozio-technischen Herausforderungen der nächsten Jahrzehnte gewachsen sein? Anders formuliert: Wie kann der Staat ertüchtigt werden, um seinen Beitrag zur Bewältigung der transformativen Herausforderung planetarischer Grenzen zu leisten, und dies vor dem Hintergrund erheblicher sozialer Ungleichgewichte und eines rapiden technologischen Fortschritts? Zur Beantwortung dieser Fragen gehe ich von der Arbeitshypothese aus, dass die Figur des „Public Managers“ bzw. der „Public Managerin“ (von der Bürgermeisterin oder dem Leiter einer Verwaltungseinheit über den Vorstandsvorsitzenden einer Sparkasse oder eines andern öffentlichen Unternehmens bis hin zur Zentralbankpräsidentin oder IWF-Direktorin) ein wichtiger Schlüssel zum Verständnis der Probleme und Herausforderungen sein kann, die für eine Ertüchtigung des Staates zu bewältigen wären. Staatlichkeit aus der Perspektive der Menschen zu denken, die sich für die Steuerung und Gestaltung der öffentlichen Verwaltung und der öffentlich getragenen Wirtschaft verantwortlich zeichnen, eröffnet neue Perspektiven auf oft unterschätzte Limitationen und Möglichkeiten des Staatlichen. Damit einhergehend ergeben sich weitere, die ursprüngliche Forschungsfragen ergänzende, Fragestellungen. Welche Faktoren begrenzen transformative Staatlichkeit? Wo beobachten wir gelungene Staatlichkeit, ohne diese als solche wahrzunehmen?

Der Titel des Beitrags wurde jedoch nicht nur zur Kennzeichnung einer seiner (multiplen) Forschungsperspektiven gewählt. Er verweist auch auf eine Fragestellung, die vor allem Schumpeter (1942 [1950]) in prägnanter Form formulierte. Wie kann ein demokratisches Gemeinwesen organisiert werden, dass stark von Verantwortungsträgern mit staatlicher Autorität geprägt und entgegen gewisser Grundvorstellungen des bürgerlichen Liberalismus konzipiert ist? Was passiert, wenn an die Stelle der von Schumpeter beschriebenen privaten Institutionen, Organisationen und Persönlichkeiten der kapitalistischen Wirtschaft andere, öffentliche Formen treten? Welches neue Verständnis von Bürokratie und Demokratie müsste sich entwickeln, welches Staatswesen setzt eine stärker öffentliche orientierte Wirtschaft voraus, und zwar jenseits dessen, was Schumpeter als „Halbgötter und Erzengel“ bezeichnet (Schumpeter (1942 [1950]: 322-327)?

In der Figur des Public Managers haben sich Vorstellungen von und wissenschaftliche Zugänge zu Staatlichkeit bewahrt, die zunehmend verblassen, an die aber möglicherweise angeknüpft werden kann. Insbesondere bewahren sich in entsprechenden Forschungsansätzen Elemente dessen, was üblicherweise als *Staatswissenschaft* beschrieben wird. In den letzten Jahrzehnten ist es zu einem Bedeutungsverlust dieser Wissenschaft gekommen.² Diese Entwicklung spiegelt nicht zuletzt einen wahrgenommenen Bedeutungsverlust des Staates wider. Das von Schmitt (1963 [2015]) ausgerufene „Ende des Staates“ schien sich spätestens in den 1990er Jahren durch eine sich stetig beschleunigende Globalisierung zu bewahrheiten. Dies hat auch zu einer Geringschätzung der in den Staatswissenschaften angelegten systematischen, interdisziplinären Auseinandersetzung mit staatlichem Handeln geführt, die im Hinblick auf die Frage einer Ertüchtigung zur Transformation schmerzlich vermisst wird. In der einschlägigen Literatur findet diese Entwicklung auch im Aufkommen

¹ Der vorliegende Beitrag kondensiert und ergänzt Erwägungen in Klüh (2021). Ich danke den Teilnehmer*innen der Tagung „Der Staat in der Großen Transformation“ vom 4.-6. März 2020 sowie diverse Forschungskolloquien des Zentrums für Nachhaltige Wirtschafts- und Unternehmenspolitik“ für wertvolle Hinweise.

² Dies lässt sich beispielhaft an der Entwicklung der finanzwissenschaftlichen Forschung in Deutschland zeigen, die mehr und mehr ihren staatswissenschaftlichen Charakter eingebüßt und einen ökonomistischen Charakter angenommen hat.

des sogenannten *New Public Management* (NPM) ihren Ausdruck. Doch trotz der begrifflichen Nähe zu NPM, dessen Bedeutungsgewinn mit dem Bedeutungsverlust der Staatswissenschaften in Verbindung steht (Drechsler 2001), ist *Public Management* im Sinne der Steuerung und Gestaltung der öffentlichen Verwaltung und der öffentlich getragenen Wirtschaft gerade kein Programm zur Übertragung einer privatwirtschaftlichen Logik auf öffentliche Bereiche. Im Gegenteil: Die neuere Literatur zum Public Management rehabilitiert die Vorstellung der Staatskunst als interdisziplinäres Unterfangen (siehe bspw. Sørensen und Torfing 2019). Die jüngere wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der organisationalen und speziell auch „betrieblichen“ (im Sinne von betreiben, und nicht im Sinne von betriebswirtschaftlich) Dimension von Staatlichkeit leitet eine Rückbesinnung auf staatswissenschaftliche Ansätze ein, wie sie vermehrt auch mit Bezug zur volkswirtschaftlichen und politikwissenschaftlichen Forschung gefordert wird. „Public Management“ kann somit differenzbildend sein, indem es begrifflich einen Kontrast zu *New Public Management* und *Public Administration* schafft (ähnlich wie der Begriff der Finanzwissenschaft eine doppelte Abgrenzung möglich macht, die von *Public Economics* einerseits und *Kameralistik* andererseits).

Im vorliegenden Beitrag setze ich mich mit konkreten Formen des Public Management auseinander, um zu einem besseren Verständnis der Voraussetzungen für eine transformative, ertüchtigte Staatlichkeit zu gelangen. Mit dem Finanzsektor wähle ich hierzu ein Feld aus, dem von vielen eine entscheidende Rolle in der notwendigen Transformation zu einer nachhaltigen Wirtschaft und Gesellschaft zugesprochen wird: Seine Institutionen und Organisationen konstituieren die Schaltzentrale des für eine kapitalistische Transformation notwendigen Prozesses schöpferischer Zerstörung, seine Finanzprodukte sind der „Hebel des Güterentzugs“ zugunsten der nachhaltigkeitsorientierten Neuerer (Schumpeter 1912 [2017]). Darüber hinaus werden die Unwägbarkeiten des Transformationsprozesses im Finanzsektor zumindest zum Teil messbar und habbar gemacht, bspw. über Risikomanagement und Versicherungslösungen. Schließlich werden über den Finanzsektor die Mittel aufgebracht, die öffentliche Einrichtungen für Zukunftsinvestitionen einsetzen sollten.

Der Finanzsektor drängt sich auch aus anderen Gründen für eine Analyse ertüchtigter Staatlichkeit auf. Erstens konstituiert er ein Forschungsfeld, das auf den ersten Blick privatwirtschaftlich dominiert ist, auf den zweiten Blick jedoch überraschend zahlreiche und wirkmächtige Formen von Staatlichkeit aufweist. Zweitens ist die Rolle des Sektors im Transformationsprozess bisher unzureichend untersucht – ein Großteil der wissenschaftlichen Auseinandersetzung beschränkt sich auf enge Teilbereiche wie die Risiko-Rendite-Eigenschaften und Wirkungen nachhaltiger Finanzprodukte. Vor diesem Hintergrund werden aktuell jedoch drittens staatliche Handlungsformen diskutiert, die eine deutliche Abweichung von der Praxis der letzten Jahrzehnte darstellen, wie eine stärkere Nutzung selektiver öffentlicher Geldschöpfung in der Klimapolitik oder eine Ausweitung der Rolle öffentlicher Finanzinstitutionen.

Der Finanzsektor dient als Anwendungsbeispiel, mit dessen Hilfe drei Ebenen der Auseinandersetzung mit ertüchtigter, transformativer Staatlichkeit adressiert werden können: Erstens werfe ich einen neuen Blick auf die umfassende Bedeutung, Qualität und Wirkungsweise staatlicher Akteure in der aktuellen Wirtschaftsordnung. Welche Formen von Staatlichkeit spiegeln sich hier wider, welche Staatstraditionen haben sich, oft unter der Oberfläche von eher privatwirtschaftlichen Rationalitäts- und Legitimitätsmuster bewahrt, und wie lassen sich aus aktuellen Formen von Staatlichkeit zukunftsfähige, transformatorische Strukturen schaffen? Wie können bspw. etablierte Formen der Delegation staatlicher Autorität auf unabhängige Zentralbanken oder öffentlich-rechtliche Finanzinstitute transformatorisch genutzt und gleichzeitig demokratisiert werden, ohne die der Delegation zugrundeliegenden Probleme gänzlich zu ignorieren? Zweitens thematisiere ich die zahlreichen begrifflichen Probleme, die sich in aktuellen Debatten zu tragfähigen Formen der

Staatlichkeit immer wieder ergeben. Diese spiegeln zum einen die Herausbildung moderner, liberaler Marktgesellschaften und die damit einhergehende Ausdifferenzierung sozialer Systeme wider, in deren Zuge vereinfachende Unterscheidungen wie die zwischen Markt- und Staatsversagen oder zwischen privaten, öffentlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren kontinuierlich an Wirkmächtigkeit gewonnen haben. Zum anderen sind begriffliche Missverständnisse Ausdruck tiefgreifender Paradoxien, Befürchtungen und Ängste, die mit einer Stärkung und Ausweitung staatlicher Autorität einhergehen. Nicht selten sind diese Paradoxien und Ängste der tiefere Grund für aktuelle Formungen und Verformungen von Staatlichkeit. Drittens geht es darum, die Doppelbewegung aus einem bei Transformationsprozessen zentral mitwirkenden und einem sich selbst transformierenden Staat im Einklang mit demokratischer Politik zu gewährleisten. Was unter demokratischer Politik zu verstehen sei wird jedoch nicht selten sehr eng gefasst, um die inhärenten Widersprüche, die dem Begriff eigen sind, zu kaschieren. Als Folge unterbleibt eine grundsätzliche und ergebnisoffene Auseinandersetzung mit dem Wesen einer Ertüchtigung zum transformativen Staat. Ansätze zu einer solchen Auseinandersetzung verschwinden nicht selten im Bermudadreieck aus einem diskurs-, einem konflikt- und einem umsetzungsorientierten Politikverständnis. Die durchaus radikale Vorstellung eines transformativen Staates kann jedoch nur in Anerkennung des Trilemmas entwickelt werden, das sich aus den Widersprüchen zwischen einem diskursiven, antagonistischen und funktionalistischen Verständnis demokratischer Politik ergibt.

Der vorliegende Beitrag wendet sich deshalb zunächst einer Beschreibung dieses Trilemmas zu, um der Frage nachzugehen, welche Bedeutung dem Begriff „Ertüchtigung zur Transformation“ in einer Demokratie zukommen könnte (Abschnitt 2). Darauf aufbauend setzen wir uns mit unterschiedlichen Vorstellungen von Staatlichkeit und Staat auseinander (Abschnitt 3). Ziel der ersten beiden Abschnitte ist es, die Grundzüge dessen zu skizzieren, was in der Folge unter einer „Ertüchtigung des Staates zur Transformation“ verstanden werden könnte. Abschnitt 4 setzt diese Vorüberlegungen in Bezug zu ausgewählten aktuellen Forschungsprogrammen zu Public Management. Abschnitt 5 wendet sich schließlich einer konkreten Landschaft staatlicher Institutionen und Organisationen zu, dem Finanzsektor. Er zeigt auf, wie präsent Public Management in diesem Sektor ist und wie diese Präsenz durch transformative Herausforderungen noch einmal verstärkt wird. Diese Beschreibung wird kontrastiert mit der Realität der von der breiteren wissenschaftlichen Öffentlichkeit wahrgenommenen Realitäten und Möglichkeiten staatlicher Einflussnahme, im Wesentlichen in Form von Regulierung. Schließlich geht es darum, anhand einiger ausgewählter konkreter Beispiele aufzuzeigen, wie ertüchtigte Staatlichkeit im Finanzsektor aussehen könnte. Abschnitt 6 schließt die Ausführungen.

2. Die Zwickmühle post-fundamentalistischer Staatlichkeit

Es ist einer der Ausgangshypothesen dieses Beitrages, dass die transformativen Herausforderungen von Klimawandel, Digitalisierung und zunehmenden gesellschaftlichen Fliehkräften nur zu bewältigen sind, wenn die Konfliktfähigkeit politischer Akteure gestärkt wird.³ Transformation erfordert eine Wiederbelebung der antagonistischen (Laclau und Mouffe 2001) oder auch agonistischen (Mouffe 2001) Dimension des Politischen, auch wenn eine solche Wiederbelebung vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen insbesondere am rechten Rand des politischen Spektrums riskant erscheinen mag. Die Gründe hierfür sind vielfältig (siehe Klüh und Kaltwasser 2019) und lassen sich an dieser Stelle nur skizzieren. Sie werden zudem erst dann vollständig transparent, wenn der *Konflikt* im Kontext anderer Dimensionen demokratischer Politik betrachtet wurde, dem *Diskurs* und der *Umsetzung* (siehe unten). Für den Moment muss der Hinweis auf drei schwerlich von der Hand zu weisende Eigenschaften gesellschaftlicher Transformationen genügen.⁴ Erstens kommt es zu erheblichen Verteilungsimplicationen, die zwangsläufig Gewinner und Verlierer zurücklassen. Zweitens ist Transformation immer auch eine Auseinandersetzung mit und Überwindung von hegemonialen Deutungs- und Legitimationsmustern. „Große“ Transformationen, wie sie sich aufbauend auf Polanyi (1944) beschreiben lassen, schaffen nicht nur eine neue Gesellschaft, sondern einen neuen Typus von Gesellschaft, dessen Herausbildung nur unter Berücksichtigung von Hegemonien und Gegenhegemonien verständlich wird (Burawoy 2003, S. 213-214). Drittens erfordert die Durchsetzung transformativer Politikmaßnahmen ein erhebliches Maß an politischer Leidenschaft und Identität. Diese Leidenschaft lässt sich aber nur schwerlich entfachen, wenn der vorherrschende Vernunftbegriff allein oder im Wesentlichen vom Paradigma einer kommunikativen Vernunft geprägt ist, wie sie Habermas (1982) vorschwebt. Die kommunikative Vernunft setzt der instrumentellen Vernunft zwar eine leidenschaftlich aufklärerische, aber eben nicht eine leidenschaftlich transformative Vorstellung gesellschaftlicher Veränderungsprozesse entgegen (für eine detaillierte Auseinandersetzung siehe

³ Dabei geht es weniger um die Fähigkeit zum Konflikt an sich. Konflikte gibt es auch im aktuellen politischen Raum in einem nicht unbeträchtlichen Maß. Allerdings finden sich harsche Auseinandersetzungen, die zivilisiert ablaufen, meist in einem relativen engen Korridor möglicher Meinungsverschiedenheiten (Chomsky 1998). Grundsätzliche Alternativen werden hingegen nicht selten von an Ergebnissen wenig interessierten Kreisen angeboten (Lebow 2019).

⁴ Für das zugrundeliegende Transformationsverständnis vgl. Klüh (2017), der Transformation in der Unterscheidung zur Modernisierung als eine sich beschleunigende Form des sozialen Wandels hin zu einem neuen Makroregime beschreibt, wobei der Wandel Logik funktional ausdifferenzierter Systeme überwindet und zumindest in frühen Phasen von Akteur*innen vorangetrieben wird. Aufbauend auf die durch Polanyi (1944 [2001]) begründete Vorstellung der Herausbildung einer Marktgesellschaft wird Transformation als Prozess beschrieben, bei dem über Akteure vermittelte aber nicht direkt gesteuerte Kräfte der Entbettung und Einbettung wirksam sind. Ähnlich wie bei der französischen Regulationstheorie oder der Systemtheorie geht es im Kern um eine institutionelle und evolutionäre Analyse sozio-ökonomischer Systeme, die sich in einem Spannungsfeld aus Autonomie und Abhängigkeit befinden (für Bezüge zwischen Polanyi, Luhmann und der Regulation siehe Jessop, 2001). Der vorliegende Beitrag beschreibt Transformation deshalb nicht nur als allgemeinen akteursgetriebenen Prozess, sondern als zielgerichteten Prozess zur Lösung akuter ökologischer Probleme oder zur Hebung technologischer Potenziale des gesellschaftlichen Fortschritts. Während in frühen Stadien Akteure*innen im Mittelpunkt stehen, gewinnt im Laufe der Zeit eine Art Eigendynamik die Oberhand. Soziale Systeme, die sich in einem Modernisierungsprozess funktional differenziert haben, überschreiten für einige Zeit ihre Systemlogik und arbeiten in einer Übergangsphase in gekoppelten Modi. Der Übergang ist geprägt vom Widerstreit hegemonialer und gegenhegemonialer Deutungsansprüche. Wenn der Übergangsraum für eine neue Modernisierungsrunde schafft, ist die Transformation abgeschlossen.

Anicker 2019, S. 80-135). Deshalb geht die sogenannte post-fundamentalistische Theorie (für einen Überblick siehe Marchart 2013) von einer dem Politischen spezifischen Vernunft aus, die Differenz nicht mit Bezug zum Konsens, sondern mit Bezug zur notwendigen Neugründung von Gesellschaft sieht. Diese Neugründung ist Teil dessen, was hier unter Transformation verstanden wird. Sie muss, darauf verweist ja die Bezeichnung post-fundamentalistisch, auf letzte Gründe („Fundamente“ wie den Marxismus, den Liberalismus, den Glauben an Fortschritt und die Wissenschaften oder gar die Religion) verzichten und doch immer wieder bestrebt sein, Gründungsmomente zu ermöglichen. Paradoxerweise geht es im Post-Fundamentalismus vor allem um das Fundament, dass sich eine Gesellschaft gibt, allerdings nur bis zum nächsten Gründungsmoment. Wie diese Gründung sich gestaltet hängt nicht zuletzt von der gesellschaftlichen Konstruktion der Ausgangssituation und dem Erfolg unterschiedlicher Akteure ab, Transformationsimpulse zu geben. Die Befürworter einer sozial-ökologischen Transformation kämpfen beispielsweise leidenschaftlich für eine andere Neugründung des Gemeinwesens als die Befürworter einer an den Möglichkeiten digitaler Technologien ausgerichteten Transformation.

Der aktuelle Umgang mit den transformativen Herausforderungen basiert im Gegensatz hierzu immer noch und entgegen aller Erfahrung zu stark auf der Hoffnung, diese mit einer *modernistischen* (und damit eben nicht *transformativen*, siehe unten) Kombination aus Deliberation und technokratisch-effizienter Umsetzung bewältigen zu können. Man mag dieser Kritik des vorherrschenden Fortschrittsglaubens die vielen Erfolge ökologischer Modernisierung (Mol 1999) in den letzten Jahrzehnten entgegenhalten. Doch genau in diesem Reflex besteht das Problem: Während das umweltbezogene „well-being“ in vielen westlichen Gesellschaften tatsächlich zugenommen hat, hat sich die Herausforderung planetarischer Grenzen krisenhaft zugespitzt (Hausknost 2011a).

Es ist ein Verdienst post-fundamentalistischer Politikwissenschaft, die Defizite deliberativ dominierter Zugänge zu thematisieren. Sie weist nicht nur auf die grundsätzliche, konstitutive und umfassende Bedeutung des Konflikts hin, sondern ermöglicht auch ein besseres Verständnis der Quintessenz anderer, liberaler Vorstellungen demokratischer Politik. Beispielhaft sei hier auf den Beitrag von Mouffe (2016) verwiesen. In diesem wird eine spezifische Variante des Post-Fundamentalismus, die auf Arbeiten der Autorin zurückgehende antagonistische oder auch agonistische Perspektive, gegen zwei liberale Ansätze der demokratischen politischen Theorie abgegrenzt, das aggregative und das deliberative Modell:⁵

⁵ Die grundlegenden Arbeiten, die Laclau und Mouffe zu dieser Perspektive verfasst haben, argumentieren, dass das Politische nur unter Rückgriff auf die Begriffe „Antagonismus“ und „Hegemonie“ verständlich wird (die folgenden Ausführungen basieren auf Mouffe 2016: S. 3, eigene Übersetzungen). Auf der einen Seite ist es notwendig, „die Idee einer Gesellschaft jenseits von Spaltung und Macht aufzugeben“. Die Gesellschaft ist als „Produkt von Praktiken“ zu betrachten, deren Ziel es ist, „Ordnung in einem Kontext der Kontingenz“ herzustellen. Die Artikulationsformen, „durch die eine bestimmte Ordnung geschaffen wird“, und die sozialen Institutionen insgesamt werden als „hegemoniale Praktiken“ bezeichnet. Jede Ordnung einschließlich des mit dieser Ordnung verbundenen „gesunden Menschenverstandes“ sind „immer Ausdruck einer bestimmten Konfiguration von Machtverhältnissen“ und „das Ergebnis sedimentierter hegemonialer Praktiken“. Sie kann durch „gegenhegemoniale Praktiken“ in Frage gestellt werden.

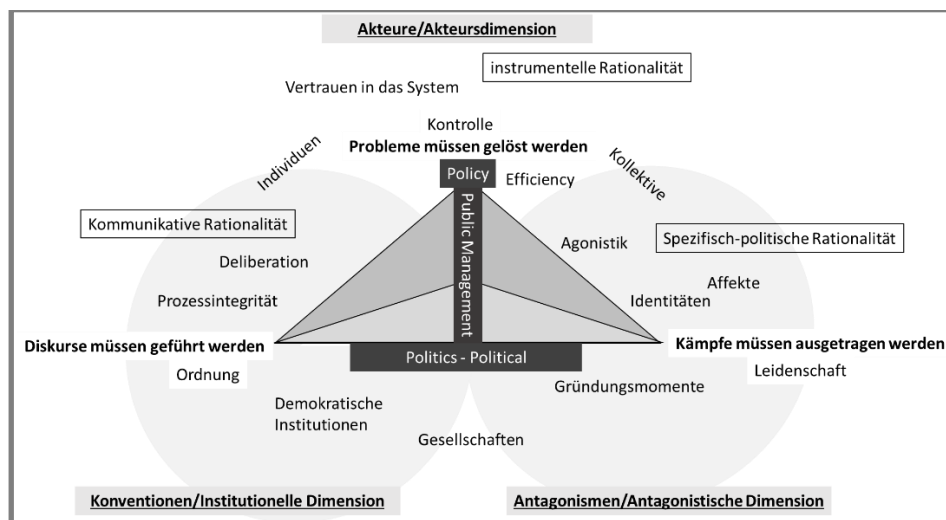
2. Die Zwickmühle post-fundamentalistischer Staatlichkeit

“The aggregative model sees political actors as being moved by the pursuit of their interests; the deliberative one stresses the role of reason and moral considerations. Both approaches, albeit in a different way, posit the availability of a consensus reached through rational procedures: instrumental rationality in the first case, communicative rationality in the second one. A central problem with both models is that they leave aside the central role played by ‘passions’ in the creation of collective political identities.” (Mouffe 2016: 2-3)

Abbildung 1 fasst diese Erwägungen zunächst als klassisches Trilemma zusammen und ergänzt sie um weitere, für ein umfängliches Verständnis der Problematik notwendige Aspekte. Zunächst ist festzustellen, dass die drei Ecken des Trilemmas eher als Gravitationszentren zu verstehen sind, um die sich unterschiedliche theoretische Perspektiven und praktische Probleme des Politischen gruppieren. In der linken unteren Ecke sammeln sich Aspekte, die üblicherweise mit dem deliberativen Ansatz verbunden werden. In der differenztheoretischen Tradition werden diese Aspekte auch als „Politik“ (‘politics’) bezeichnet, im Unterschied zum „Politischen“ (‘the political’) in der rechten unteren Ecke. „Politik“ bezieht sich auf das „Ensemble von Praktiken, Diskursen und Institutionen, die eine bestimmte Ordnung herstellen und das Zusammenleben der Menschen unter Bedingungen organisieren wollen, die immer potenziell widersprüchlich sind, weil sie von der Dimension des ‚Politischen‘ beeinflusst werden“ (Mouffe 2016: 1), die die rechte untere Ecke des Dreiecks besetzt. Demgegenüber sammeln sich oben jene Kategorien, die üblicherweise mit Akteuren, deren Kontrolle und deren Problemlösungskapazitäten in Verbindung stehen.

Im Kern geht es um die Einsicht, dass die drei Dimensionen in einem komplexen Spannungsverhältnis stehen. Sie befinden sich nicht nur im Widerspruch miteinander, sondern bedingen sich gegenseitig. Wie in jedem Trilemma geht die Kombination zweier Dimensionen auf den ersten Blick üblicherweise auf Kosten der dritten. Auf Basis leidenschaftlicher Kämpfe werden nicht selten autoritäre Strukturen geschaffen, die für eine gewisse Zeit ein relativ hohes Maß an Kontrolle entfalten. Allerdings wird in solchen Strukturen eher wenig debattiert. Wenn in deliberativen Verfahren mühsam ein tragfähiger Konsens hergestellt wird, sollte dieser auch mit einem hohen Maß an Umsetzungspotenzial einhergehen können, da im Nachhinein ein großer Teil des Demos die Maßnahmen mitträgt. Allerdings verlangt dies, dass die gesellschaftlichen Widersprüche nicht derart betont werden, dass sich kein Konsens finden lässt. Schließlich lassen sich auch Deliberation und Konflikt miteinander verbinden. Allerdings gelingt es im häufig nicht, in befriedigenden Maße zu handeln, wenn Politik sich sehr viel Zeit zum ausführlichen Austragen von Konflikten Zeit nehmen muss.

Abb. 2.1: Das Trilemma demokratischer Politik



Quelle: Eigene Darstellung

Auf den zweiten Blick gestalten sich die Zusammenhänge aber wesentlich komplizierter, was einerseits Zwischenräume für ein produktives Zusammenspiel der drei Dimensionen eröffnet, andererseits verdeutlicht, dass ein Gemeinwesen alle drei Varianten demokratischer Politik benötigt. Ein hocheffektiver Verwaltungsapparat schafft Freiräume sowohl für intensiven Streit als auch für umständliche Konsensfindung – sobald entschieden wurde, können sich die Diskursteilnehmer darauf verlassen, dass trotz verbleibender Antagonismen eine kontrollierte Umsetzung gewährleistet wird. Gleichzeitig benötigt jeder Verwaltungsapparat klare Vorgaben und ein gesellschaftliches Klima, das die Umsetzung von Politik in Maßnahmen mitträgt.

Gibt es ein Primat einer der drei Dimensionen? Diese Frage allgemein zu beantworten ist eher von politikwissenschaftlichem Interesse. Es sei aber zumindest erwähnt, dass es dem Post-Fundamentalismus darum geht, eine der dem Politischen eigene Rationalität zu entwickeln, wohingegen die beiden anderen Ansätze demokratischer Politik spezifische Varianten allgemeiner Rationalitätsvorstellungen sind. An dieser Stelle soll nicht allgemein sondern konkret gefragt werden, wie sich das Trilemma vor dem Hintergrund transformativer Herausforderungen ausprägt. Dabei ist es von entscheidender Bedeutung, dass die zu bewältigende Transformation vor dem Hintergrund des Klimawandels äußerst schnell zu bewältigen ist, in einem Zeitraum von einem bis zwei Jahrzehnten. In der Sprache dynamischer Systeme ist es notwendig, Attraktoren zu finden, die mit den planetaren Grenzen und den Bedingungen demokratischer Politik einhergehen und zu denen das System in einem überschaubaren Zeitraum konvergiert, ohne allzu starke Gegenkräfte in Gang zu setzen oder in chaotische Zustände zu verfallen.

Grenzen wir dazu den Begriff der Transformation von dem der Modernisierung einerseits, dem der Revolution andererseits ab, zeigt sich, dass sich für unterschiedliche Dynamiken gesellschaftlicher Veränderung durchaus Kandidaten für alternative Attraktoren des Politischen finden lassen. Prozesse der Modernisierung werden nicht selten als eine Kombination aus dem deliberativen Paradigma in Verbindung mit dem Paradigma der Kontrolle identifiziert, als eine Verbindung aus instrumenteller und kommunikativer Rationalität. Revolutionen lassen sich als Kombination aus Konflikt und Deliberation beschreiben, ihr Charakter ist der vorübergehende Kontrollverlust. Transformationen verbinden hingegen eine Abfolge von Gründungs Momenten mit der Notwendigkeit, ein hohes Maß an Kontrolle über funktional eigentlich ausdifferenzierte soziale Systeme zu gewinnen. Sie werden nach der Definition in Klüh (2017) von Akteur*innen zumindest in Gang gesetzt; nicht selten lässt sich diese

Initiierung als Abfolge von partiellen Gründungsmomenten beschreiben. Doch diese Momente verpuffen oder verkehren sich leicht in ihr Gegenteil, wenn auf die neuen Fundamente nicht rasch ein tragfähiges Gebäude errichtet wird; hierzu ist eine effektive und kontrollierte Umsetzung in Politik und Verwaltung nötig, die man üblicherweise mit dem aggregativen Modell verbindet. Transformation, so könnte man zuspitzen sagen, zeichnen sich durch eine seltene Kombination von Konflikt und Kontrolle aus und vom rechten Schenkel des Dreiecks betrachtet werden. *Ertüchtigung des Staates zur Transformation* heißt deshalb zunächst, gesellschaftlichen Antagonismen deutlich mehr zu Raum zu geben und *gleichzeitig* sicherzustellen, dass es weder während der Phase der politischen Auseinandersetzung noch nach erfolgter Neugründung des Gemeinwesens zu einem Kontrollverlust kommt. Schließlich muss das neu begründete Gemeinwesen in der Lage sein, die beschlossenen Grundsätze schnell und im Einklang mit den Erwartungen der Mehrheit der Bevölkerung umzusetzen. Das hierin eine große Herausforderung besteht lässt sich beispielhaft an den Forderungen nach einer sozial-ökologischen Transformation veranschaulichen. Diese möchte eine mit den planetaren Grenzen vereinbare Wirtschafts- und Lebensweise mit einer Reduktion von Einkommens- und Vermögensunterschieden verbinden. Solche „Green New Deals“ (Klüh und Kaltwasser 2019) konstituieren sich sinnvollerweise in Opposition zu anderen Modellen des Wandels hin zu einer „nachhaltigeren“ Wirtschaftsweise, wie dem „Green Deal“ der Europäischen Union. Für die Protagonisten einer sozial-ökologischen Transformation ist es unvermeidbar, sich als leidenschaftliche Gegner solcher Versuche zu positionieren, die transformative Dynamik eines „Green New Deal“ aufzunehmen und in eine modernistische Variante zu überführen, die bestehende Herrschaftsverhältnisse sowie Rationalitäts- und Legitimitätsmuster intakt lässt. Gleichzeitig werden im Rahmen des „Green Deal“ jedoch auch sinnvolle Problemlösungsstrategien und Maßnahmen entwickelt, ohne die auch eine sozial-ökologische Transformation nicht erfolgreich sein könnte. Diese gilt es, trotz radikaler Opposition, zu respektieren und für sich nutzbar zu machen.

Ein Problem mit dieser Sichtweise stößt sofort ins Auge: Eine demokratische Politik, die sich auf die Kombination aus einer zumindest partiellen Neugründung des Gemeinwesens und einem Fokus auf die Umsetzung von radikalen Veränderungen in unterschiedlichen Gesellschaftsbereichen konzentriert, läuft Gefahr, ein Deliberationsdefizit zu erzeugen. Vor diesem Hintergrund deutet sich im Trilemma demokratischer Politik bereits das an, was in Abschnitt 3 als „politisches Paradox“ beschrieben wird. Genau dann wenn „das Politische“ seine beste Seite zeigt, weil nach leidenschaftlichen Kämpfen eine zumindest partielle Neugründung des Gemeinwesens, ein neuer Zusammenhalt unter besseren Lebensbedingungen erfolgt, ist die Gefahr, dass seine „hässliche Fratze“ zu Tage tritt, ebenfalls besonders groß. Diese hässliche Fratze ist die der Vermachtung und des Machtmissbrauchs, des Überhandnehmens von Formen der instrumentellen Vernunft und der dringend notwendigen Rückkehr in Diskursräume, wie wir sie mit der deliberativen Perspektive verbinden.⁶

Ertüchtigung des Staates zur Transformation impliziert deshalb nicht nur eine gleichzeitige Ausweitung der antagonistischen und aggregativen Dimension demokratischer Politik. Es bedeutet auch, das gesellschaftliche Sensorium für Fehlentwicklungen zu stärken, die mit einer unzureichenden Berücksichtigung von partikularen Interessen, Sichtweisen und Äußerungen, einhergehen. Es ist sicherzustellen, dass dem deliberativen Moment nicht nur ausreichend Platz eingeräumt wird, sondern dass es gestärkt wird. Neben sozial-ethischen sprechen hierfür auch ganz praktische Erfordernisse. Die

⁶ Genau in der Berücksichtigung dieses Aspekts liegen der analytische Mehrwert und die praktische Relevanz einer post-fundamentalistischen politischen Theorie, die „das Politische“ aus seiner Unterscheidung zur „Politik“ konstituiert. Sie setzt am „politischen Paradox“ an, wie es Ricœur beschreibt, versucht dieses jedoch nicht aufzulösen sondern auszuhalten.

Antagonisten einer transformativen Konfliktsituation müssen ja stets im Blick behalten, dass nach Beendigung der Auseinandersetzungen eine rasche Neuordnung notwendig ist, die aufgrund ihrer professionellen Umsetzung von breiten Teilen der Bevölkerung respektiert wird und gleichzeitig den Respekt vor denen wart, die den Kürzeren gezogen haben.

3. Staatlichkeit jenseits des „Nachhaltens mangelnder Nachhaltigkeit“

Die vorangegangenen Ausführungen erlauben eine erste Vorstellung der Dimensionen demokratischer Politik, die zu bedenken sind, wenn eine *Ertüchtigung des Staates zur Transformation* angestrebt wird. Als Ausgangspunkt dienen hierzu begriffliche Setzungen dessen, was unter *Transformation* und was unter *demokratischer Politik* zu verstehen sei. Ein Kernproblem der Entwicklung einer wissenschaftlich fundierten und den gesellschaftlichen Diskurs befruchtenden Konzeption *transformativer, ertüchtigter Staatlichkeit* wurde dabei allerdings bisher außer Acht gelassen: Die Vorstellung dessen, was unter Staat und Staatlichkeit zu verstehen sei. Bedauernswerterweise ist der diesbezüglich Vorstellungsraum jedoch in einer Art und Weise unübersichtlich und geprägt von essentialistischen Vorstellungen, dass eine Auseinandersetzung erheblich erschwert wird. Dies zeigt schon die Anziehungskraft von Ideologien, die eine Überwindung des Staates herbeisehnen. Man findet sie entlang des gesamten Spektrums von Marx bis Hayek. Doch selbst gemäßigte Positionen können sich häufig nicht von der Vorstellung lösen, es gäbe so etwas wie eine Essenz der Staatlichkeit, die es zu überwinden gäbe.

Eine *vorschnelle* Gleichsetzung zwischen dem Staatlichen und dem Politischen soll hierbei vermieden werden. Der „Begriff des Staates setzt den Begriff des Politischen voraus“, wie Schmitt (1932 [2015], S. 19) zu Recht betont. Der Begriff des Staates ist deshalb ähnlich facettenreich oder sogar noch facettenreicher, da sich in ihm theoretische Konzeptionen sowie sehr praktische Erfahrungen verbinden. Deshalb ist die Vorstellung vom Staat auch einem sehr viel größeren Wandel unterzogen als die Vorstellung von Politik und dem Politischen. Zwischen dem Staat als der „Wirklichkeit der sittlichen Idee“ bei Hegel bis zum Staat als Vertreter der herrschenden Klasse bei Marx liegen nur wenige Jahre, ähnlich wie zwischen dem keynesianischen Staat als Garant von Vollbeschäftigung und Prosperität und dem neoliberalen Staat als Verursacher von Arbeitslosigkeit und mangelnder Dynamik. Diese teils raschen und radikalen Wandlungen sind zu berücksichtigen, wenn in der Aktualität transformativer Herausforderungen vom Staat die Rede ist. Denn was wir aus dem Staat in der Kürze der uns vor dem Hintergrund des Klimawandels verbleibenden Zeit machen können ist nicht zuletzt dadurch bedingt, wie wir über Staatlichkeit denken und reden: Wir sprechen vom Wohlfahrts- und Investitions-, zuweilen auch vom sozialen Investitionsstaat, vom Nachtwächter- und Obrigkeitsstaat, vom Staat als Reparaturbetrieb und vom Staat als Unterdrückungsapparat. Für den vorliegenden Beitrag sind nicht zuletzt die Begriffe des „environmental state“ und des „regulatory state“ von zentraler Bedeutung. In jüngster Zeit wird der unternehmerische Staat in Opposition zum verwaltenden Staat gesetzt, ein sich auf den ersten Blick selbst abschaffender Staat erfindet sich im Zuge der unterschiedlichsten Krisen (ebenfalls erst einmal nur auf den ersten Blick) neu. Dabei mischen sich sozialwissenschaftlich fundierte staatsrechtliche Perspektiven wie Jellinek's Zweiseitentheorie und Drei-Elemente-Lehre mit soziologischen und politökonomischen Vorstellungen.

Um mit dem Begriff des *transformativen Staates* diese an sich schon einschüchternde Unübersichtlichkeit zu verstärken ist es notwendig, sich mit den epistemischen und semantischen Wurzeln moderner Staatlichkeit zu befassen. Dabei geht es vor allem auch um das Verhältnis eines komplexen Begriffs wie „Staat“ zu anderen komplexen Begriffen, wie insbesondere Politik (siehe Luhmann 1980 und 1984 sowie die Ausführungen oben), Öffentlichkeit (Habermas, 1962 [1990]),

Markt (Knoll, in diesem Band), oder Gesellschaft. Oft scheitern Aushandlungsprozesse und Diskurse zur Frage der Ertüchtigung des Staates nämlich schon, wenn hinterfragt wird, ob eine *Transformation* zu einer nachhaltigen Wirtschaft und Gesellschaft überhaupt mit *staatlichen* Mitteln zu erreichen sei.

Diese Skepsis hat zahlreiche Gründe. So haben Jahrzehnte staatlicher Umweltpolitik nicht verhindern können, dass es zu einer steten und sich inzwischen dramatisch verschärfenden Verschlechterung des ökologischen Gesamtzustandes des Planeten gekommen ist. Die Menschheit steht trotz eines erheblichen Bedeutungsgewinns staatlicher Umweltpolitik vor einem ökologischen Scherbenhaufen. Diese vor dem Hintergrund der Erfahrungen berechnete *Staatskepsis* wird durch die Herausbildung des für die letzten Jahrzehnte typischen Makroregimes (Klüh und Hütten, 2017) entscheidend verschärft:

Die Doppelbewegung aus einer zunehmenden Globalisierung der Wirtschaft und einer zunehmenden Globalisierung der zu lösenden Probleme verdeutlicht, dass dem Nationalstaat enge Grenzen gesetzt sind, wenn es um die Durchsetzung von Lösungsstrategien geht.

Beispiele für gute und funktionierende Staatlichkeit sind im Zuge der Deregulierung, Privatisierung und Finanzialisierung der letzten Jahrzehnte seltener geworden. Die Vorstellung dessen, was der Staat darf und kann hat sich bei vielen Beobachtern stark verengt.

Dort, wo nicht den privaten Akteuren, dem Markt, der Zivilgesellschaft oder hybriden Netzwerkstrukturen (Sørensen, und Torfing, 2005). das Feld überlassen wurde (wie bspw. im Geld- und Finanzwesen, siehe Abschnitt 5 unten) wurden staatliche Funktionen in Governance-Arrangements und technokratische Strukturen ausgelagert und überführt, deren „Staatlichkeit“ angefochten ist.⁷ Funktionierende Staatlichkeit findet vermehrt an den Rändern dessen statt, was noch als Staat bezeichnet werden kann.

Optimisten reagieren auf diesen Befund mit dem Argument, bisher habe man sich schlicht nicht an einer *Transformation* versucht, sondern sich lediglich am Paradigma einer *ökologischen Modernisierung* abgearbeitet (die folgenden Ausführungen orientieren sich zum Teil an der Darstellung in Hausknost 2011a, 2011b, 2020). Bis in die frühen neunziger Jahre war das kennzeichnende Merkmal von *Umweltpolitik*, „eine Phänomenologie des Scheiterns der Industriemoderne“ (Hausknost, 2011a, S. 13) zu liefern. Getragen wurde diese Politik von *Umweltbewegungen*, die es als ihre zentrale Aufgabe ansahen, den fundamentalen Gegensatz zwischen der durch Fortschrittsnarrative geprägten *Selbstzuschreibung* moderner Industriegesellschaften und ihrer durch Zerstörung geprägten *Wirklichkeit* sichtbar zu machen. So lange Umweltbewegungen sich auf dieses Sichtbarmachen konzentrierten bewegten sie sich in Opposition zum Sinngefüge der Modernisierung. Doch schon bald erschien es als geboten, nicht nur aus dem „Außen“ der machtlosen *Öffentlichkeit* (Habermas 1962) zu agieren, sondern in das „Innen“ der mit Problemlösungen beschäftigten *Bükratien* vorzudringen. Als Expert*innen einer neuen technokratischen Elite reihten sich die ehemaligen Aktivist*innen in genau jene Vorstellung von gesellschaftlichen Wandel ein, die sie zuvor noch als Netz an Bedeutungen zur Verschleierung der harten Realität gebrandmarkt hatten: Mittels wissenschaftlicher Erkenntnisse und technologischer Verbesserungen werde im Wechselspiel zwischen Institutionen und Organisationen im Sinne von North (1990) schrittweise die Vision einer nachhaltigen Entwicklung möglich. Tatsächlich konnten in diesen Strukturen durchaus schwerwiegende Fehlentwicklungen wie der saure Regen, das Ozonloch oder die Verschmutzung von Flüssen behoben werden. Das Grundproblem der Moderne, die für sie notwendige Verschleierung von Grenzen unterschiedlichster Art (insbesondere jedoch der Grenzen der Globalisierung, des Planeten, der marktvermittelten

⁷ So verortet der deutsche Wikipedia-Eintrag für „Staat“ die unabhängige Zentralbank als eine Institution außerhalb des Staatswesens (Wikipedia, 2020).

Arbeitsteilung oder der Zunahme von Komplexität) wurde im Zuge dieser Problemlösungen jedoch wieder verschleiert, und zwar genau von jenen, die mit dem Ziel einer Entschleierung angetreten waren. Als Konsequenz ging die Zerstörung der Lebensgrundlagen der Menschheit nicht nur weitgehend unbegrenzt sondern sogar beschleunigt voran. Glücklicherweise habe man dies nun erkannt. Jetzt, wo das Scheitern einer solchen *technologisch-ökologischen Modernisierung* offensichtlich werde, sei die Zeit einer *sozial-ökologischen Transformation* hin zu einer grundlegend neuen, mit den planetaren Grenzen vereinbare Gesellschaftsformation gekommen.

Pessimisten antworten auf solche Hoffnungen mit dem Hinweis auf die grundsätzlichen Schwierigkeiten, denen Transformationen gerade in (liberalen) Demokratien begegnen. Kurz gefasst argumentieren sie, dass man den Ausführungen aus Abschnitt 2 zum widersprüchlichen Wesen des Politischen nicht entfliehen kann, wenn man vom Staat spricht. Die Legitimität der normativen Dimensionen dieser Demokratien (die in Begriffen wie Rechtmäßigkeit, Gleichheit, Gerechtigkeit und Freiheit ihren Ausdruck findet) steht auf wackligen Füßen, denn dem Volk als moralischer Souverän und damit Ursprung des Staates steht eben dieser Staat als faktischer Souverän entgegen. Sobald die gesellschaftliche Realität als Folge staatlichen Handelns empfunden wird tritt diese Spaltung offen zu Tage. Die Regierenden werden regiert, das Volk ist in sich konstitutiv gespalten. Nicht zuletzt aus diesem Umstand leitet sich das von Ricœur (1957) zuerst beschrieben „politische Paradox“ ab: Dem Staat wohnt eine spezifische und unabweisbare Rationalität, der sichtbaren Gründung und Formgebung eines Gemeinwesens inne, deren unablässige Kehrseite jedoch etwas spezifisch Böses ist. Das Problem besteht darin (Liebsch 2015: 6),

...dass speziell dem Staat genau in dem Maße, wie er die menschlichen Gewaltverhältnisse zu pazifizieren scheint, auch neue Gewaltpotenziale zuwachsen. Was der Gewalt Herr zu werden verspricht, steht unvermeidlich in der Gefahr, genau dadurch selbst zur Quelle neuer Gewalt zu werden.

Immer dann, wenn das Politische als Ausdruck menschlichen Gemeinns am Höhepunkt seiner Verwirklichung scheint ist es bereits nah bei den Niederungen von Gewaltherrschaft und Vermachtung angelangt, wie das Paradebeispiel der französischen Revolution zeigt. Den Staat als Schutzmacht der Freiheit des Einzelnen zu definieren, wie dies von liberaler Seite oft getan wird, verschiebt dabei nur das Problem, da damit der Wille des Volkes und der Wille des Einzelnen in steten Konflikt geraten.

Vor dem Hintergrund des politischen Paradoxons benötigt der Staat als faktischer Souverän Strategien, um die Übernahme von Kontrolle über den moralischen Souverän zu rechtfertigen. Seine begrenzte Fähigkeit zur Legitimation macht es erforderlich, dass nur ein begrenzter Teil der Wirklichkeit als Produkt staatlicher Einflussnahme erscheint. Er muss Bezug zu anderen Ursprüngen der gesellschaftlichen Wirklichkeit nehmen. In liberalen Gesellschaften (in dem das politische Paradox sich nicht zuletzt im Widerspruch zwischen dem Willen des Volkes und der Freiheit des Einzelnen widerspiegelt) übernehmen Märkte, Unternehmen, wissenschaftliche Berater*innen oder andere auf den ersten Blick private Akteure vermehrt die Rolle des Wirklichkeitsproduzenten. In den letzten Jahrzehnten war es vor allem *der Markt*, der als „Quelle der Gesellschaftswirklichkeit“ (Hausknecht 2011a: 129) eine immer wichtiger Bedeutung einnahm. Doch dieser hayekianische Fluchtpunkt, in dem gesellschaftliche Veränderungen immer mehr von (für Transformationen in ihren frühen Phasen so entscheidenden) Akteur*innen gelöst werden, ist nicht zwangsläufig, da auch andere soziale Systeme prinzipiell in der Lage sind, Wirklichkeit zu schaffen. Nicht selten entstehen hierbei Grauzonen, in

denen der Staat sich Möglichkeiten der Wirklichkeitsproduktion bewahrt, ohne direkt als Staat sichtbar zu werden.

Vor allem jedoch rückt die Frage, *wie* der Staat als Repräsentant des Volkes für das Volk auf eine extern begründete Wirklichkeit reagiert, in den Mittelpunkt des politischen Prozesses. Die transformative Frage, *wohin* die Reise gehen soll und welche kollektiven und demokratisch vereinbarten Gestaltungsmöglichkeiten es gibt, muss hingegen häufig ausgeblendet werden. Nur so können Herrschende und Beherrschte die Fiktion aufrechterhalten, dass sie gemeinsam und auf der gleichen Ebene mit einer externen Wirklichkeit zurechtkommen müssen. Diese Form der Legitimation wird von Vertreter*innen des Liberalismus häufig sogar als konstitutiv angesehen, da sie eine Anhäufung von Macht der Vielen über den Einzelnen, oder schlimmer noch, weniger Repräsentanten der Vielen über den Einzelnen, vorbeugt. Das politische Paradox geht aber tiefer, es reicht über die liberalen Demokratien hinaus und führt uns vor Augen, dass selbst Vertreter*innen einer Sichtweise, die von der *Polis* zur Verwirklichung des Einzelnen denken, Vorsicht vor einem allzu großen Staatsglauben walten lassen sollten. Nichtsdestotrotz sind die Möglichkeiten eines liberalen Staatswesens, selbst an der Wirklichkeitsproduktion teilzuhaben, sehr viel begrenzter. Der Staat kann nicht schöpferisch sondern nur verwalterisch tätig werden, weil sonst das „epistemische Band“ zerreißt, dass darin besteht, dass „beide dieselbe Seite der Wirklichkeit bewohnen“ und mit den Konsequenzen gemeinsam leben müssen (Hausknost 2011a: 130).

Der Staat darf in einer solchen Konstellation zwar externe Wirklichkeiten mit steuern; großen, transformativen Veränderungen sind jedoch Grenzen gesetzt. Momente der politischen Souveränität, neue Gründungsmomente im Sinne einer Selbst-Ermächtigung der Gesellschaft, werden vermieden. Da *die Politik* „dem Imperativ der externen Wirklichkeitsproduktion“ (Hausknost 2011a: 131) Tribut zollen muss stellt sie sich in Opposition zu *dem Politischen* auf. Auch eine dramatische externe Veränderung wie der Klimawandel kann dies nur schwerlich ändern, auch sie muss mit indirekten Steuerungsimpulsen wie Emissionsbesteuerung oder -handel, der Subvention ökologischer Investitionen und der Durchführung begrenzter eigener Investitionen bewältigt werden. Die Internalisierung externer Effekte muss im Mittelpunkt stehen, denn sie impliziert und reproduziert die Akzeptanz der Realitätskonstruktion durch Märkte.

Vor dem Hintergrund planetarer Grenzen erweist sich ein solcher Ansatz als unzureichend. Es werden zwar umweltpolitische Fortschritte erzielt; an die Wurzeln des Problems dringt man allerdings nicht vor, denn diese sind tiefer im Makroregime (Klüh 2015) verankert. Dieses beruht auf einer bestimmten Vorstellung von wohlstandsmehrender Arbeitsteilung, die wiederum spezifische Formen der Ressourcennutzung, der Globalisierung und des Wirtschaftswachstums impliziert. Dazu werden Fragen der Legitimation allgemein akzeptieren Konsummuster aufgeworfen. Vor allem jedoch ist die der Umgang mit planetaren Grenzen auf sehr grundsätzliche Weise mit Verteilungsproblemen verwoben (siehe hierzu Kallhoff 2021). Der Umgang mit diesen Problemen würde ein Ausmaß an politischer Gestaltung verlangen, das im Widerspruch zu einer externen Wirklichkeitsproduktion stünde. Der einzige Ausweg aus diesem Dilemma ist eine

„doppelten Agenda, welche symbolisch die Notwendigkeit der ‚Nachhaltigkeit‘ und des radikalen Wandels betont und systemisch-real an externer Wirklichkeitsproduktion festhält“ ... Obwohl Umweltpolitik als ökologische Modernisierung durchaus mit Ernst und Eifer betrieben wird, bleibt sie meilenweit hinter dem zurück, was möglich wäre, wenn Staaten offen mehr Verantwortung für die Gesellschaftswirklichkeit übernehmen würden. Das Bekenntnis zu radikalem Wandel ist „simulativ“, da die wahre Agenda darin besteht, die externe Wirklichkeitsquelle buchstäblich um jeden Preis zu erhalten. (Hausknost 2011a: 133).

Ein solches „Sustaining the Unsustainable“ (Blühdorn 2007, zitiert nach Hausknost 2011a), also ein systematisches „Nachhalten mangelnder Nachhaltigkeit“ kann nicht durch die etablierten Routinen des politischen Systems durchbrochen werden. Diese Routinen spiegeln ja nicht zuletzt den Versuch wider, die Risiken eines Aufbrechens politischer Paradoxien zu minimieren. Die übliche Reaktion auf dieses Dilemma ist es, die „Zivilgesellschaft“ auf den Plan zu rufen, so auch in Hausknecht (2011a). Sie solle ihr Mitwirken an klassischer Umweltpolitik im Rahmen etablierter Governancestrukturen einstellen, „die Simulationspolitik...delegitimieren“ und die „Autorenschaft für die Wirklichkeit übernehmen“, sich als Gegenmacht zum Staat positionieren (2011a: 133-34). Doch diese nicht neue Forderung stößt selbst an Grenzen:

Weite Teile der sog. Zivilgesellschaft sind ein liberal-bürgerlicher Ausdruck genau jener Staatskepsis, die sich seit der Antike herausbildet. Sie steht nicht nur im Widerspruch zum Staat im Sinne des Inhabers eines Gewaltmonopols, sondern zum Staat als Ausdruck eines politischen Gemeinwesens, vor dem das Individuum in bestimmten Situationen zurücktritt.

Dort, wo der Zivilgesellschaft ein Potenzial für radikalere Gegenentwürfe einer Neugründung innewohnt, ist das politische Paradox nicht weit, was wiederum Ängste vor und (teils zivilgesellschaftliche) Gegenkräfte zu einer partiellen Neugründung schüren. Man stelle sich vor, Klimaaktivist*innen würden einen Umsturz zur Bewahrung der Artenvielfalt forcieren, wie dies teilweise von Gruppierungen wie ... Statt einer Revitalisierung der Demokratie könnte es

Die ökologischen Probleme sind in einer Art und Weise akut, dass die Reibungsverluste, die durch eine verschärfte Konfliktstellung zwischen Zivilgesellschaft und Staat entstehen würden, nicht akzeptiert werden können. Ein *radikales* Umsteuern ist *dringend* notwendig und muss, bei aller Notwendigkeit zum Experimentieren auch zu funktionsfähigen, praktikablen und dauerhaften Lösungen führen.

Vor diesem Hintergrund ist es vielversprechender, nach den Potenzialen einer Integration anti-hegemonialer, zivilgesellschaftlicher Kräfte in den Staat zu fragen. Begreift man wie Gramsci den *integralen Staat* als Kombination aus politischer Gesellschaft und Zivilgesellschaft, als zivilgesellschaftlich begründete „Hegemonie“ bestimmter Deutungsmuster, „gepanzert“ mit einem in der politischen Gesellschaft begründeten Zwang, ist hierzu ein erster Schritt getan. Doch ihr wahres Potenzial entfaltet die Idee des integralen Staates möglicherweise erst dann, wenn sie um die Strukturen und Innovationen erweitert wird, die das politische und das zivilgesellschaftliche Staatswesen in den letzten Jahren hervorgebracht haben: Für das politische Staatswesen sind diese Innovationen durch Strukturen der Delegation in staatliche aber partielle unabhängige und nicht selten unternehmerische Einheiten („Organisationen“) mit einer eigenständigen Managementstruktur geprägt, die die Vorstellung einer einheitlichen Verwaltungshierarchie brechen. Für das zivilgesellschaftliche Gemeinwesen kann ebenfalls von einem zunehmenden Bewusstsein für die Bedeutung von Organisation und Management ausgegangen, wie die Diskussion zum Managerialismus im folgenden Abschnitt zeigt. Die bewusste Ausnutzung dieser personellen Kapazitäten sowie Organisations- und Infrastrukturen, die hier in ihrer Gesamtheit als Public Management beschrieben werden, birgt in sich eine Vorstellung vom Staat, die das politische Paradox zwar nicht gänzlich entkräftet, aber doch abschwächen kann. Denn neu „gegründet“ wird das Gemeinwesen in solchen Strukturen nicht mehr nur auf der Ebene zentralstaatlicher Gewalt, sondern in den dezentralen Einheiten des formellen und informellen Staatswesens, vom Rathaus, über die städtische Beteiligungsgesellschaft mit ihren Eigenbetrieben samt Sparkasse bis hin zur Genossenschaftsbank, vom kommunalen Verkehrsbetrieb über bundes- und landesseigene Bahn- und Fluggesellschaften bis hin zum nachbarschaftlich organisierten Carsharing.

Koordiniert würden diese neuen Landschaften der Staatlichkeit durchaus wieder von den Institutionen der repräsentativen Demokratie. Tatsächlich würden diese einen erheblichen Zuwachs an

Verantwortung und Legitimation erfahren (und müssten für sich entsprechend ertüchtigt werden): Wird Staatlichkeit explizit *in* und vor allem *zwischen* den schon für sich komplexen Strukturen der Verwaltung, der öffentlichen Unternehmen und der zivilgesellschaftlichen Formierungen angesiedelt entsteht eine nahezu unüberschaubare Architektur der Governance, die nur mit riesigen Investitionen in Rechenschaftspflichten, Kontroll- und Anreizmechanismen und Mitsprachrechten denkbar ist. Eine solche Kombination aus formalen politischen Institutionen, zivilgesellschaftlichen Elementen, partiell unabhängigen staatlichen Organisationen und einem engmaschigen System aus demokratischer Beauftragung und Rechenschaft könnte den modernen Staat von den vielen einengenden Zuschreibungen befreien, die im Weg einer Ertüchtigung stehen, vom Machiavellistischen Machtstaat, über den Hobbesschen Leviathan, über Hegels preußischem Idealstaat und Marx' Herrschaftsstaates, Webers Anstaltsbetrieb legitimen Zwangs bis hin zu Mazzucatos ebenso einseitigen unternehmerischen Staat. Bevor dies an einem konkreten Beispiel veranschaulicht wird soll ein Überblick über zwei Stränge der jüngeren Literatur zum Thema gegeben werden.

4. Public Management im Zwiespalt demokratischer Politik

Vor dem Hintergrund des Trilemmas demokratische Politik erweist sich eine *Ertüchtigung des Staates zur Transformation* als ein auf den ersten Blick fasst aussichtsloses Unterfangen. Es erfordert eine Ausweitung von ganz unterschiedlichen und sich teils widersprechenden Kapazitäten demokratischer Politik, eine gleichzeitige Radikalisierung und Moderation von Widersprüchen (Abschnitt 2). Und es muss mit den Problemen des politischen Paradoxons und des epistemischen Bandes umzugehen lernen (Abschnitt 3). Wie kann eine solche Ertüchtigung dennoch gelingen?

Im vorangegangenen Abschnitt wurde die These aufgestellt, dass eine Neubeschäftigung mit dem *Management öffentlicher Angelegenheiten*, das kurz und prägnant als *Public Management* (PM) bezeichnet wird, ein wichtiger Schlüssel zur Beantwortung dieser Frage ist. Mit Public Management bezeichne ich dabei schlicht die an Personen und Strukturen gebundene Administration von Organisationen mit öffentlichem Auftrag. Eine solche Administration ist geprägt durch die Notwendigkeit, langfristige („strategische“) Planungen vorzunehmen, Strukturen der Arbeitsteilung im öffentlichen Raum (einschließlich der Verwaltung) aufzubauen und zu pflegen, kontroverse („mutige“) Entscheidungen im Einklang mit demokratischen Prinzipien zu treffen und Mitarbeiter*innen zu führen. Sie kennzeichnet sich durch eine Orientierung an Umsetzungserfolgen.

Tatsächlich gerät das Forschungsfeld des Public Management in jüngster Zeit vermehrt in den Blick der politischen Ökonomie, insbesondere bei Vertreter*innen der International Political Economy (IPE; siehe insbesondere die Sonderausgabe der *Review of International Political Economy* aus dem Mai 2020 und hier den Beitrag von Eagleton-Pierce und Knafo 2020). Dabei steht eine kritische Auseinandersetzung mit neuen (und etablierten) Formen des „Managerialismus“ im Mittelpunkt, die sich in Ko-Evolution mit neoliberalen Sichtweisen entwickelt hätten. Eagleton-Pierce und Knafo (2020) konstatieren zunächst, dass im Management fußende Legitimitäts- und Rationalitätsvorstellungen vermehrt nicht nur der Umsetzung von Politik dienen. Vielmehr formen sie die Vorstellungen dessen, wie und mit welcher „Governance“ (im Sinne von Levi-Faur 2012) gute Politik zu gestalten sei. Diese finden sich nicht zuletzt in den Strukturen von Regelbindung und Delegation wieder, die häufig mit den Stichworten „regulatorischer Staat“ (Majone 1997) oder „regulatorischer Kapitalismus“ (Levi-Faur 2005) überschrieben werden. Die dem Management spezifische Betonung von Anreizmechanismen, Kontrolle und instrumenteller Vernunft dringt so (vermehrt moderiert durch eine geschickte Integration wertrationaler oder auch partizipativer, die Netzwerkstruktur moderner Managementansätze betonender Argumentationsmuster) in immer weitere Bereiche der Politik vor.

Entsprechende „politische Imperative“ infiltrieren auch neue Formen des Widerstands, die sich eigentlich gegen die etablierte und vom Managerialismus mit geprägte Ordnung wenden. Es besteht die Gefahr eines demokratisch nicht eingeehten Machtzuwachses bei Gruppierungen, die sich dann hinter den Sachzwängen der Marktlogik verstecken. Eine neue Form der Stabilisierung hegemonialer Deutungshoheit mit vergleichsweise geringen Rechenschaftspflichten drohe. Im Managerialismus bricht sich somit zumindest ein Teil des Demokratiedefizits Bahn, das kapitalistischen Wirtschaftssystemen als Potenzial inhärent innewohnt (vgl. hierzu im Detail Hirschbrunn, Kubon-Gilke und Sturn 2017). Dieses Defizit lässt sich besonders gut anhand der Delegation von immer neuen und tendenziell immer politischeren Bereichen an unabhängige Technokrat*innen, Eurokrat*innen, informelle Abstimmungsrunden und Standardsetzer festmachen, um nur einige konkrete Formen zu benennen.

Der vorliegende Beitrag teilt diese kritische Grundhaltung, allerdings mit der Intention, die Kritik an entsprechenden Rationalitäts- und Legitimitätsmustern vom Kopf auf die Füße zu stellen. Im vorangegangenen Abschnitt wurde die These aufgestellt, dass ein Schlüssel des Problems in der stärkeren Verzahnung unterschiedlicher Formen von Staatlichkeit bestehen könne: den üblicherweise mit Staatlichkeit verbundenen Herrschafts- und Entscheidungsstrukturen, der Zivilgesellschaft und dem Public Management. Doch wie kann das Erfolgsrezept, das dem „Managerialismus“ offensichtlich innewohnt, nutzbar gemacht und zugleich überwunden werden? Lässt sich das transformative Potenzial, das auch Eagleton-Pierce und Knafo (2020: 774) dem Managerialismus zusprechen, tatsächlich nutzbar machen? Ist es wirklich möglich, das aktuell mit Public Management verbundene Demokratiedefizit in eine Stärkung von deliberativen und antagonistischen Elementen durch Public Management umzukehren?

Mit dieser Fragestellung schließt der vorliegende Beitrag kritisch an ein Forschungsprogramm an, das sich in den letzten Jahren im Umfeld von Untersuchungen zu „Meta-Governance“-Strukturen etabliert hat (vgl. bspw. Sørensen und Torfing 2004, 2005, 2009, 2016, 2018 und 2019). Ziel dieses Forschungsprogramms ist es, Möglichkeiten einer Demokratisierung *von und durch* komplexe Governancestrukturen zu identifizieren, die sich durch die Kombination unterschiedlicher Governance-Modi auszeichnen. Ausgangspunkt ist die These, dass eine erfolgreiche Umsetzung von komplexen öffentlichen Vorhaben (und damit nicht zuletzt auch Projekten mit transformativem Charakter) üblicherweise nicht entlang klassischer, eindimensionaler Governance-Modi zu gewährleisten ist. Oft ist eine komplexe Kombination aus Marktmechanismen, Hierarchien und Netzwerkformationen notwendig, deren Zusammenspiel durch Formen der Meta-Governance zu orchestrieren ist (Jessop 1997). Dabei muss Politik, meist vermittelt durch Public Management im althergebrachten Sinne, häufig in Netzwerkstrukturen und dabei auf einer Ebene mit Akteur*innen aus der Privatwirtschaft, der sogenannten Zivilgesellschaft oder der Wissenschaft zusammenarbeiten. In diesen Strukturen läuft sie nicht selten Gefahr, ihr Primat aufs Spiel zu setzen. Darüber hinaus ergeben sich zahlreiche weitere demokratietheoretische Probleme, aber auch demokratisierende Potenziale. Wie diese sich genau ausprägen hängt von der zugrundeliegenden Vorstellung demokratischer Politik ab. Betont man beispielsweise die deliberative Dimension, bestehen die Chancen der Meta-Governance in der Öffnung neuer Diskursräume, die Risiken in der Entwertung etablierter institutioneller Einhegungen demokratischer Politik. Für diesen Beitrag von besonderer Bedeutung sind die Implikationen aus der Konfliktperspektive, die sich wie folgt zusammenfassen lassen:

Auf der einen Seite könnten vertikale Strukturen des Machtausgleichs durch die Entstehung von neuen Eliten gestärkt und neue Bezüge zwischen repräsentativen und an der Basis ansetzenden Demokratieformen entwickelt werden. Zudem könnten Netzwerke als Puffermechanismus zwischen einander antagonistisch gegenüberstehenden Gruppen fungieren und so eine Transformation von antagonistischen in agonistische Stimmungen begünstigen (Sørensen und Torfing (2004: 32-33).

Auf der anderen Seite kommt es häufig zu einer Dominanz derjenigen Interessen, die sich besser organisieren können, finanzielle Spielräume ausnutzen können oder im Sinne bestehender hegemonialer Deutungsmuster argumentieren. Gegen solche Tendenzen kann es keine deliberativen, sondern nur antagonistische Angriffspunkte geben, es sei denn, ihnen wird mit einem sehr hohen Maß an öffentlicher Rechenschaftspflicht, sehr strengen Grenzen partikularer Einflussnahme sowie einer hohen Skepsis gegenüber etablierten Vorstellungen des Wirtschaftens begegnet.

Es ist also keineswegs ausgeschlossen, dass eine deliberative Einbettung des Public Management mit einer antagonistischen Politik in Einklang gebracht werden kann. Es geht darum, das transformative Potenzial, das in einem funktionstüchtigen und gut vernetzten Public Management liegt, zu heben, ohne in die Falle des Managerialismus zu tappen. Dazu ist es abschließend sinnvoll, die Figur des Public Managers im Trilemma aus Abbildung 1 zu verorten. Auf den ersten Blick findet er sich an der Spitze der Pyramide wider, wo die instrumentelle Rationalität vorherrscht und es um Umsetzung und Kontrolle geht. In den letzten Jahren hat sich das Bild dessen, was gutes Management und damit auch Public Management ist, allerdings deutlich gewandelt. Es ist nun auch am linken Schenkel des Dreiecks zu verorten, da die Schaffung von Diskursräumen und die Teilnahme an deliberativen Prozessen zum Kern der Erwartungen an das Public Management zählen. In Zuge dieser in vielerlei Hinsicht demokratisierenden Entwicklung hat sich das Management öffentlicher Angelegenheit jedoch immer weiter von der spezifischen politischen Rationalität abgelöst, die in der rechten unteren Ecke von Abbildung 1 zu verorten ist. Die aktuelle Distanz zwischen einem konfliktorientierten Politikverständnis und dem Public Management ist jedoch keineswegs konstitutiv.

5. Fallstudie: Public Management im Finanzsektor

Die bisherigen Ausführungen dienen zur theoretischen Fundierung einer angewandten Auseinandersetzung mit der Frage, wie eine Ertüchtigung des Staates zur Transformation aussehen könnte. Sie lässt sich in drei Thesen zusammenfassen:

- Erstens kann eine Ertüchtigung nur dann gelingen, wenn die wesentlichen Dimensionen demokratischer Politik (Konflikt, Diskurs, Kontrolle) *gemeinsam* in den Blick genommen und parallel gestärkt werden. Transformation verlangt Gründungsmomente, die in schnelles politisches Handeln umgemünzt werden, ohne die Repräsentation von unterlegenen Minderheiten zu vernachlässigen.
- Zweitens erweist sich die Dimension des Konflikts nicht nur als konstitutiv, da Transformationen immer auch partielle Neugründungen des Gemeinwesens beinhalten; im Konflikt ist auch ein fundamentales Paradoxon demokratischer Politik begründet, das genau zu der Vorsicht vor gesellschaftlicher Ermächtigung und politischer Macht mahnt, die man in Transformationen aufgeben muss.
- Zum Umgang mit dem Trilemma ist es drittens notwendig, Formen der Staatlichkeit zu entwickeln, die die Dichotomie zwischen Zivilgesellschaft und formellen staatlichen Institutionen überwindet, an erfolgreichen Modellen öffentlichen Managements ansetzt und für diese eine neue Balance zwischen demokratischer Einbettung und Accountability findet.

Doch wie könnte dies in der Praxis aussehen? In diesem abschließenden Abschnitt sollen konkrete Formen der Ertüchtigung anhand eines spezifischen Funktionssystems bzw. einer spezifischen Infrastruktur veranschaulicht oder zumindest angedeutet werden, dem Finanzsektor. Im Mittelpunkt stehen dabei die transformativen Herausforderungen von Klimawandel und planetaren Grenzen. Die Ausführungen kondensieren und ergänzen Arbeiten des Autors zur Rolle des Finanzsektors im Allgemeinen und öffentlicher Finanzinstitute in der sozial-ökologischen Transformation, die an anderer

Stelle erschienen bzw. im Erscheinen befindlich sind (siehe insbes. Klüh 2021a, die Beiträge des Autors in Emunds, Kaedtler, Faust und Klüh, im Erscheinen, sowie Urban und Klüh 2021). Im Mittelpunkt stehen hierbei öffentliche Finanzinstitute in ihrer gesamten Vielfalt, von der Sparkasse über die Förderbank bis hin zur Europäischen Zentralbank oder dem Internationalen Währungsfonds. Die Darstellung erfolgt entlang der unterschiedlichen Ebenen bzw. Gliederungen staatlicher sowie supra-staatlicher Aktivität, von der Kommune bis hin zur Europäischen Union.⁸ Um Ansatzpunkte für eine Ertüchtigung des Staates zu Transformation zu identifizieren wird für jede Ebene zunächst die strukturelle Durchdringung des Finanzsystems mit Public Management beschrieben. Die Darstellung muss allein schon deshalb oberflächlich bleiben, weil Public Management im Finanzsektor in überraschender Form ausufernd ist, sich andererseits aber gut zu tarnen weis. Da erhebliche nationale Unterschiede in der genauen Ausprägung dieser Erscheinung vorliegen, beschreiben wir diese umfassende aber verschleierte Präsenz auf den unteren Ebenen mit einem Fokus auf Deutschland, auf der überstaatlichen Ebene mit einem Fokus auf Europa.⁹ Daran ansetzend werden Ansatzpunkte und Ideen für eine transformative Governance benannt und in die bisherigen Ausführungen eingeordnet.

5.1 Lokale Ebene

Auf der lokalen Ebene lassen sich insbesondere zwei öffentliche Strukturen mit Bezug zum Finanzsektor identifizieren: Öffentliche-rechtliche Kreditinstitute („Sparkassen“) und Einheiten zur Steuerung und Verwaltung von kommunalen Beteiligungsportefeuilles (insbesondere kommunale Beteiligungsgesellschaften). Letztere fristen im öffentlichen und wissenschaftlichen Diskurs zwar ein Schattendasein, sind in vielerlei Hinsicht jedoch exemplarisch für mögliche Ansatzpunkte und Herausforderungen) einer transformativen sozial-ökologischen Ertüchtigung: Sie spiegeln die Tendenz wider, kommunale Infrastrukturen in teilweise unabhängige, betriebswirtschaftlich ausgerichtete Strukturen zu überführen und stehen somit für eine Berücksichtigung privatwirtschaftlicher Governance- und Managementstrukturen im öffentlichen Sektor. Gleichzeitig haben sie in den letzten Jahren den (nicht zuletzt durch sozial-ökologische Argumente unterfütterten) Trend zu einer Rückverstaatlichung („Re-Kommunalisierung“) öffentlicher Strukturen aktiv begleitet. Inzwischen dienen sie nicht selten als Struktur, in deren Rahmen neue Formen **staatlichen Unternehmertums** angesiedelt werden können. Durch ihre Beteiligungen an Energie-, Wasser-, Abfall- und Verkehrsbetrieben sind sie nicht selten gezwungen, die klima- und umweltpolitische Agenda aktiv mitzugestalten und im Einklang mit den Erfordernissen der Daseinsvorsorge umzusetzen. Sie verbinden diesen Gestaltungswillen mit einem an privatwirtschaftlichen Modellen ausgerichteten Fokus auf effektive Steuerung und Kontrolle und mit einer durch gewählte kommunale Vertreter dominierten Governance, die vermehrt auch neue Formen der Rechenschaftspflicht mit einbezieht.

Vor dem Hintergrund des beträchtlichen Ausmaßes an Umsetzungscompetenz und oft auch Nachhaltigkeitsorientierung entsprechender Einheiten ist es überraschend, dass der politische Gestaltungswille vieler Kommunen im Hinblick auf ihre Beteiligungsgesellschaften begrenzt zu sein scheint. Im Vordergrund stehen oft eine kostengünstige und reibungslose Abwicklung öffentlicher Dienstleistungen. Starke politische Vorgaben zur Unterstützung einer sozial-ökologischen Transformation oder gar ein strategisches Management des kommunalen Portfolios mittels Zukäufen

⁸ Die globale Ebene, insbesondere bestehend aus dem Internationalen Währungsfonds, der Weltbankgruppe und Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, wird an dieser Stelle nicht betrachtet.

⁹ Siehe Seikel (2013, 2017), Scherrer (2017), Schwan (2018) und Massoc (2018) als weitere Referenz mit Bezug zu den hier betrachteten Ebenen von Staatlichkeit.

von Anteilen privater Wirtschaftseinheiten sind die Ausnahme. Ein wichtiger Grund hierfür ist sicherlich der Ursprung entsprechender Strukturen: Ihre Gründung war zunächst Ausdruck eines starken Vertrauens in privatwirtschaftliche Strukturen und Prozesse. Dies spiegelt sich nicht selten auch im Selbstverständnis der entsprechenden Einheiten wider. Des Weiteren dürfte auch das enge finanzielle und personelle Korsett vieler Kommunen eine Rolle spielen. Schließlich ist das Europäische Wettbewerbsrecht mit seinen Vorschriften zur Gleichbehandlung privater und öffentlicher Einheiten, Beihilfen und Vergaberichtlinien (Köke 2015) zu nennen. Diese reduzieren die Einfluss- und Handlungsmöglichkeiten der Politik und setzen somit einer wesentlichen Dimension der Ertüchtigung enge Grenzen.

Ein erster wichtiger Ansatzpunkt zur sozial-ökologischen Ertüchtigung kommunaler Beteiligungsstrukturen könnte deshalb eine Lockerung der starren europäischen Vorgaben sein. Tatsächlich werden solche Lockerungen von Restriktionen, die sich der Staat in diesen Fällen selbst verordnet hat, im Rahmen des europäischen Green Deals angedacht. Allerdings beschränkt sich die Diskussion bisher auf Beihilfen. Konsequenter wäre es, öffentliche Unternehmen, die für die sozial-ökologische Transformation von wichtiger Bedeutung sind, einer auch wettbewerbsrechtlich neuen Betrachtung zu unterziehen und von der Vorgabe eines „level playing field“ zwischen öffentlicher und privater Wirtschaft abzusehen. Dazu wäre es dann aber auch notwendig, bestehende Governancestrukturen stärker in politische Entscheidungsfindungsprozesse zu integrieren, die Rechenschaftspflichten entsprechend anzupassen und im Hinblick auf soziale und ökologische Nachhaltigkeit auszuweiten. Insbesondere die strategischen Vorgaben und die Besetzung von Aufsichtsorganen müssten stärker durch die kommunalen Parlamente diskutiert und kontrolliert werden. Dabei könnten auch zivilgesellschaftliche Formen von Staatlichkeit einfließen, bspw. indem Vertreter*innen von Umweltverbänden und anderen Bewegungen in Aufsichtsorgane integriert werden. Schließlich wäre es notwendig, die oft engen finanziellen Restriktionen der Kommunen, die häufig zu einer Fixierung auf betriebswirtschaftliche Kennzahlen führen, zu lockern. Neben einer Verbesserung der Einnahmensituation wäre in diesem Zusammenhang insbesondere zu überlegen, bestehende Ansätze eines strategischen Beteiligungsmanagements auf kommunaler Ebene auch auf die Landes- und Bundesebene zu übertragen, bspw. über die Etablierung eines bundesweiten Staatsfonds oder der Formulierung und regelmäßigen Überarbeitung von sozial-ökologischen Beteiligungsstrategien auf Landesebene. In der Tat wären solche Strukturen zur Neugründung eines unternehmerischen und investiven Staatswesens unerlässlich, scheitern bisher jedoch an der deutschen Angst vor Verstaatlichungsdebatten.

Im Gegensatz zu den kommunalen Beteiligungsgesellschaften sind die **Sparkassen** durch Verbände und überregionale Verbundpartner bundesweit etabliert. Sie verbinden ein hohes Maß an Dezentralität mit einer selbstbewusst agierenden Konzernstruktur. Mit ihrer gesetzlich verankerten Gemeinwohlorientierung, ihrer Marktdominanz im Kreditgeschäft und bei Privatkunden, ihrer Eigenkapitalstärke sowie ihrer kommunalpolitischen Verankerung erscheinen sie geradezu prädestiniert für die Rolle als handlungsfähiger öffentlicher Akteur einer sozial-ökologischen Transformation. An der Spitze der einzelnen Institute agiert üblicherweise ein Public Management-Duo aus dem fürs operative Geschäft zuständigen Sparkassenvorstand und dem Verwaltungsratsvorsitzenden, üblicherweise ein Bürgermeister oder Landrat. Der Verwaltungsrat selbst setzt sich aus kommunalen Vertretern und Arbeitnehmer*innen zusammen. All dies erscheint auf den ersten Blick als gute Voraussetzung für transformative Staatlichkeit. Doch entgegen dieser Voraussetzungen hat sich das Sparkassenwesen in den letzten Jahrzehnten nicht als transformativer Akteur hervorgetan. Schon im Nachhaltigkeitsbereich hinkt die Sparkassen-Finanzgruppe anderen Institutsgruppen hinterher, ganz zu schweigen von sozial-ökologischen Impulsen. Die Gründe hierfür sind vielfältig, entscheidend erscheinen jedoch drei Faktoren. Erstens hat sich im Zuge der

fortschreitenden Liberalisierung des Finanzsystems ein Selbstverständnis herausgebildet, in dessen Vordergrund der betriebswirtschaftliche Erfolg, nicht der Beitrag zum Gemeinwohl steht. Die daraus erwachsende strategische Ausrichtung auf den Finanzvertrieb wird zweitens nur selten von den kommunalen Trägern hinterfragt. Diese erhoffen sich einerseits Ausschüttungen, die in Zeiten ausgedünnter Kommunalfinanzen oft auch dringend benötigt werden. Andererseits besteht eine große Angst, durch eine Politisierung des Sparkassenwesens ins Kreuzfeuer der Kritik zu geraten. Dies wird drittens durch regulatorische Entwicklungen begünstigt, da Sparkassen immer mehr als kleine private Banken und nicht als öffentliche Einrichtungen betrachtet werden.

Eine an den Ausführungen oben ansetzende transformative Ertüchtigung müsste genau an diesen Stellen ansetzen: Bei der Auswahl der Vorstandsmitglieder und Führungskräfte müsste vermehrt auf deren Gemeinwohlorientierung und Veränderungsbereitschaft, weniger auf vertriebliche Kompetenzen Wert gelegt werden. Die Arbeit des Verwaltungsratsvorsitzenden und des Verwaltungsrates müsste stärker in den demokratischen Abstimmungsprozessen der Kommunen verankert werden. In und mit der Sparkasse sozial-ökologische Politik zu machen sollte nicht nur nicht mehr verpönt sein sondern als Anspruch an Kommunalpolitik formuliert werden. Dafür müssten auch Änderungen der regulatorischen Vorgaben vorgenommen werden, von den Sparkassengesetzen der Länder bis hin zu wettbewerbsrechtlichen und mikro-prudenziellen Vorgaben. Vor allem jedoch wäre es notwendig, die überregionalen und nationalen Strukturen des Sparkassenwesens einer stärkeren demokratischen Kontrolle zu unterziehen und die S-Finanzgruppe stärker als staatliche oder zumindest öffentliche Infrastruktur mit einer politisch gestaltbaren, sozial-ökologischen Strategie zu begreifen.

5.2 Regionale Ebene

Dass eine solche für den heutigen Beobachter radikal erscheinende Ausrichtung des Sparkassenwesens mit einer Marktwirtschaft durchaus vereinbar ist zeigt ein Blick auf das regionale öffentliche Finanzwesen, insbesondere auf der Ebene der Bundesländer. Traditionell war dieses Feld von **Landesbanken** dominiert, die einerseits Funktionen als Zentralinstitute der Sparkassen, andererseits als Hausbank der Länder erfüllten.¹⁰ Vor dem Hintergrund der Probleme einiger Landesbanken (zunächst in den siebziger Jahren, dann im Zuge der Finanzkrise) wird häufig vergessen, wie wichtige der Beitrag dieser Institute zur Infrastruktur- und Wirtschaftsentwicklung war und teilweise ist. Zudem haben die oft selbst verschuldeten Krisen einiger Institute dazu geführt, dass die Hauptursache der Krise nicht in einer übermäßigen Präsenz, sondern in der spezifischen Form des Rückzugs des Staates begründet war. Die von der EU forcierte Beschränkung von Gewährträgerhaftung und Anstaltslast hatte Anreize zu einer übermäßigen Liquiditätsaufnahme und Verschuldung gesetzt, die nicht durch entsprechende Regulierungs- und Aufsichtsmechanismen ausbalanciert waren. Wurde der Rückzug der öffentlichen Accountability von Seiten der Länder nicht mit einem Aufbau öffentlicher

¹⁰ Daneben spielen weitere Einrichtungen durchaus bedeutsame Rollen, die an dieser Stelle nicht berücksichtigt werden können. Dazu gehören insbesondere die Verbundeinrichtungen des Sparkassenwesens, das neben den Landesbanken, auch Bausparkassen, Sparkassenversicherungen, Leasinggesellschaften und ähnliche Unternehmen sowie vor allem die mächtigen Sparkassenverbände als Holdingstruktur umfasst. Dazu kommen Aufsichtsorgane, insbesondere die Börsenaufsicht sowie das in Abschnitt 5.1 erwähnte Beteiligungsmanagement der Länder.

Accountability von Seiten der Sparkassen kompensiert (wie bspw. im Falle der Hessisch-Thüringischen Landesbank) war ein massives Verantwortungsdefizit unvermeidlich. Als Folge verhielten sich die Public Manager der Institute immer weniger wie Vertreter*innen einer öffentlichen Einrichtung und immer mehr wie ihre Kolleg*innen in den privaten Banken.

Auch wenn einzelne Institute immer noch eine erhebliche Bedeutung haben (immerhin sind fünf der zwölf größten Banken Deutschlands Landesbanken): Die Krise der letzten Jahre hat zu einer deutlichen Schwächung des Sektors geführt.¹¹ An die Stelle der Landesbanken sind deshalb vermehrt **regionale Förderbanken** wie die NRW-Bank oder die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WI-Bank) getreten. Zum Teil werden diese als rechtlich unselbständige, wirtschaftlich und organisatorisch selbständige Anstalten (AidA) in einer Landesbank verwaltet. Die Institute spielen gerade bei transformativen Themenstellungen eine immer wichtige Rolle und werden zunehmend als zentrale Akteure im digitalen und sozial-ökologischen Wandel wahrgenommen. Mit dieser Aufstellung und Ausrichtung unterscheiden sich deutlich vom Sparkassenwesen. Dies mag einerseits Ausdruck des Umstandes sein, dass der Staat sich seit der Finanzkrise wieder mehr Einfluss im Finanzsektor zugesteht, dabei aber nicht auf etablierte und zum Teil in ihrer Reputation beschädigte Strukturen zurückgreifen will. Vielmehr sucht er Organisationen, die strategisch anschlussfähig aber nicht im öffentlichen Fokus sind (siehe Henneke et al. 2014). Andererseits lassen sich möglicherweise spezifische Governance-Modi identifizieren, die die Steuerbarkeit und Strategiefähigkeit der Förderbanken aus dem Blickwinkel politischer Akteure erhöhen. Blaese (2019) zeigt in diesem Zusammenhang auf, dass sehr unterschiedliche Modelle der politischen und wirtschaftlichen Steuerung funktionsfähig sein können. Die in Zeiten der Staatskepsis aufgebauten Strukturen der Delegation und teilweise auch Verschleierung politischer Entscheidungsgewalt müssen hierbei nicht immer kontraproduktiv sein. Damit jedoch bleibt gerade bei den Förderbanken ein zentraler Punkt zu klären: Die Frage, wie eine Stärkung des offenen politischen Gestaltungswillens samt Einbindung der Zivilgesellschaft in Einklang mit den Erfordernissen einer kreativen und unabhängigen Umsetzung vor Ort, einschließlich eines etwaigen unternehmerischen Initiativrechts in Einklang gebracht werden können.

5.3 Nationale Ebene¹²

Der massive Bedeutungszuwachs regionaler Förderbanken spiegelt sich auf der nationalen Ebene im Aufstieg der **Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)** zu einer der wichtigsten Banken Deutschlands wider. Im Hinblick auf Fragen der richtigen Balance zwischen politischer Steuerung, Accountability und unternehmerischer Agilität tauchen deshalb auch ganz ähnliche Fragen auf. Aufgrund der (gerade auch im Zusammenspiel mit regionalen Förderbanken) stark gestiegenen Bilanzsumme des Instituts gerät jedoch noch ein weiteres, möglicherweise zentrales Element einer Ertüchtigung des Staates in den Blick, die Entwicklung und Ausprägung eines integrierten **öffentlichen Asset-Liability-Managements**. Allzu häufig wird die Einbindung des Staatswesens in den Finanzsektor einseitig aus dem Blickwinkel

¹¹ Das schließt innovative Weiterentwicklung der Geschäftsmodelle durchaus nicht aus. Ein Beispiel hierfür ist die kleine Saarländische Landesbank (SaarLB), die sich aufgrund der geografischen Nähe zu Frankreich zunehmend mit grenzüberschreitenden Aktivitäten mit Nachhaltigkeitsbezug aufstellt.

¹² Einrichtungen des bundesdeutschen Finanzsektors, die vermehrt in europäischen Strukturen aufgehen, werden hier nicht diskutiert. Hierzu gehören insbesondere die Bundesbank sowie Regulierungs- und Aufsichtsinstanzen, insbesondere die Bundesagentur für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin). Diese staatlichen Einheiten gewinnen ihre strategische, transformative Bedeutung heutzutage weitgehend nur noch aus der Möglichkeit einer Umkehrung des europäischen Integrationsprozesses, bei einer für diesen Beitrag unterstellten Fortentwicklung der EU werden sie ihren bereits fortgeschrittenen Bedeutungsverlust

seiner Verschuldungsposition und steigender Bruttoschuldenstände betrachtet. Dabei wird einerseits vernachlässigt, wie wichtig eine ganzheitliche Betrachtung der gemeinsamen Schuldenstruktur der Gebietskörperschaften, der Zentralbank sowie anderer quasi-fiskalischer Einheiten wäre. In einem Land wie Deutschland, in dem sieben der zwölf größten Banken staatlich sind, müssten auch deren Bilanzpositionen in die Betrachtung einfließen. Andererseits wird die konsolidierte Brutto- und Nettovermögensposition des Staates verschleiert, die ja neben Infrastrukturen, Immobilien und Beteiligungen konzeptionell auch den Barwert der zu erwartenden Erträge des Besteuerungsmonopols beinhalten müsste.

Eine solche Betrachtung führt im deutschen Fall direkt zu der Frage, ob die öffentlichen Strukturen im Finanzsektor um einen **Staats- oder Transformationsfond** ergänzt werden sollen. Vor dem Hintergrund anhaltend hoher Leistungsbilanzüberschüsse, demografischer Herausforderungen, einem strukturellen Ersparnisüberschuss sowie auf absehbare Zeit sehr hohen öffentlichen Investitionsbedarfe wird ein solcher Fond vermehrt diskutiert (einen konkreten Vorschlag legen Dullien, Rietzler und Tober 2021) vor. Tatsächlich könnte ein solcher Fond zum Herzstück einer transformativen Ertüchtigung nicht nur des deutschen öffentlichen Finanzsektors, sondern des deutschen Staates insgesamt werden. Gelingen würde dies allerdings nur im Einklang und in enger Abstimmung mit der europäischen Ebene. Denn einerseits würde ein Transformationsfond nur dann handlungsfähig sein, wenn die immer noch starren Vorgaben zu staatlichen Beihilfen im Grundsatz überdacht würden. Andererseits würde der Fond sein volles Potenzial nur im Zusammenspiel mit anderen Einrichtungen des europäischen Finanzsystems entwickeln können.

5.4 Europäische Ebene

Auch auf europäischer Ebene ist der Bedeutungsgewinn von **Entwicklungs- und Förderbanken** ein kennzeichnendes Merkmal der Entwicklung des öffentlichen Finanzsektors. Mertens und Thiemann (2019) sprechen sogar von Ansätzen der Herausbildung eines in seiner Ausprägung noch unvollständigen und vor allem in seiner Ausrichtung undurchsichtigen europäischen Investitionsstaates. Dabei kristallisieren sich zwei alternative Entwicklungsrichtungen heraus, die im Hinblick auf den Wandel von Staatlichkeit fasst schon exemplarisch sind. Auf der einen Seite steht im Zentrum des neuen Investitionsstaates die *Marktermöglichung*, insbesondere in Form der Schaffung einer europäischen Kapitalmarktunion. Die Ausweitung der Bilanzen und Verantwortlichkeiten von Förder- und Entwicklungsbanken dienen in diesem Szenario ganz klassisch der Etablierung von liquiden Finanzmärkten, auf denen nachhaltige, grüne Finanzprodukte sowie verbrieftete Kredite privatwirtschaftlicher Vorhaben mit Innovationspotenzial gehandelt werden. Die Förderbanken unterstützen diese Marktbildung durch Anschubfinanzierungen, als Clearingstelle für das Screening und Monitoring, durch die Bereitstellung einer gewissen Basisliquidität sowie die Emission von öffentlicher Anleihen, die als Benchmark für die Bepreisung privater Anleihen unerlässlich sind. Die neue Staatlichkeit ist im Markt eingebettet. Auf der anderen Seite könnte der neue Investitionsstaat eine Dynamik in Gang setzen, die in einer sehr viel stärkeren *Marktlenkung* endet. Seine aktuelle Ausrichtung verstößt gegen die Doktrin der strengen Haushaltsdisziplin und eines auf die Marktregulierung beschränkten öffentlichen Sektors. Die Förderung öffentlicher Investitionen bekräftigt die Legitimität des Staates, bestimmte Wirtschaftsakteure zum Nachteil anderer zu finanzieren und damit der Wirtschaft eine Richtung zu geben. Diese neue Staatlichkeit würde Märkte einbetten. Allerdings würde eine derart explizite Fiskalpolitik durch Förderbanken zu Recht die Frage aufwerfen, welche neuen Mechanismen der demokratischen Beauftragung und Kontrolle notwendig würden und wie sich eine demokratisch legitimierte fiskalische Instanz innerhalb der Europäischen Union etablieren ließe. Welche der beiden Szenarien zum Tragen kommt ist noch offen und

Gegenstand politischer Auseinandersetzungen, wobei die im Rahmen der Covid-Pandemie beschlossenen Maßnahmen eher den Charakter echter Fiskalpolitik aufweisen und somit in die zweite Richtung weisen.

Vor einer ähnlichen Wegscheide im Hinblick auf die sozial-ökologische Transformation steht die **Europäische Zentralbank**. Bei ihren aktuellen Bestrebungen, sich für transformative Herausforderungen des Klimawandels zu ertüchtigen hat sie sich lange auf das Prinzip der *Marktneutralität* versteift, das immer noch sehr wirkmächtig ist. Aktuell werden im Rahmen der Entwicklung einer neuen geldpolitischen Strategie jedoch Schritte der *Marktlenkung* (durch eine Anpassung der Regularien der für geldpolitischen Operationen zulässigen Sicherheiten sowie Anpassungen bei den Ankaufprogrammen) in den Blick genommen, die starke Auswirkungen auf die Wirtschaftsstruktur haben dürften. Neben die inzwischen äußerst kontrovers diskutierte Frage, wie das äußerst hohe Maß an Unabhängigkeit der EZB vor dem Hintergrund der starken Verteilungswirkungen ihrer Politik zu rechtfertigen sei (immerhin geht selbst jede klassische Inflationsbekämpfung meist mit einem Anstieg der Arbeitslosigkeit einher) tritt nun noch die Frage, ob und wie Unabhängigkeit und eine Rolle in der Strukturpolitik vereinbar sein können. Eine in einem glaubwürdigen Sinne „grüne“ EZB würde deshalb ganz neue Formen der Governance und Accountability, ein Überdenken der aktuellen Ausprägung von Zentralbankunabhängigkeit erfordern (für einen konkreten Vorschlag zur Begründung der EZB, der diese Aspekte an zentraler Stelle mit berücksichtigt, siehe Urban und Klüh (2021).

5.5 Ausblick

Sowohl im deutschen als auch im europäischen Finanzsektor mangelt es nicht an öffentlichen Strukturen, an denen eine Ertüchtigung des Staates zu einer sozial-ökologischen Transformation ansetzen könnte. In den Jahrzehnten vor der Finanzkrise kam es zwar vermehrt zu einem Rückzug politischer Akteure und zu einem „Mission Creep“ (Scherrer 2017) im Einklang mit der Hegemonie neoliberaler Vorstellungen des Wirtschaftens. Das öffentliche Mandat trat vielfach in den Hintergrund, das Bestehen im Markt oder das Machen von Märkten in den Vordergrund. Dieser Trend scheint zwar gestoppt, an ausgewählten Stellen werden öffentliche Finanzinstitute wieder als politisch strategiefähig wahrgenommen. Eine kohärente Haltung zur Rolle eines transformativen Staates im Finanzsystem hat sich jedoch bei Weitem noch nicht herausgebildet.

Dies zeigt sich auch und insbesondere in der bisherigen Auseinandersetzung mit der Rolle der Finanzmärkte in der sozial-ökologischen Transformation unter dem Stichwort „Sustainable Finance“, die sowohl im politischen als auch im wissenschaftlichen Raum eine große Distanz zur fiskalischen und finanzpolitischen Dimension aufweist. Insbesondere mangelt es an einer Diskussion zu der Frage, wie die unterschiedlichen Kompetenzen und Funktionen des Staates im Finanzsystem, von der Formulierung von Nachhaltigkeitskriterien im Rahme der EU-Taxonomie über die politische Steuerung von Zentral-, Landes-, Förderbanken und Sparkassen bis hin zur Formulierung einer transformativen Beteiligungsstrategie miteinander verzahnt werden sollen. Zu einer in sich schlüssigen Neubewertung der politischen Gestaltung mit und durch ein öffentliches Finanzsystem müssten insbesondere die folgenden Fragen in den Blick genommen werden:

Wie sieht eine transformative Fiskalpolitik aus, und wie bindet diese quasi-fiskalische Elemente ein? Wie kann einerseits dafür Sorge getragen werden, dass öffentliche Finanzinstitute nicht nur als Instrumente zur Lockerung von durch Schuldenregeln und Steuerwettbewerb verursachten Budgetrestriktionen dienen.

Wie können öffentliche Finanzinstitute von der aktuell noch vorherrschenden Fokussierung auf eine Ermöglichung und Ausweitung von Märkten (durch deren Vertiefung und Verbreiterung sowie einem Fokus auf Funktionstüchtigkeit und Liquidität) auf den neuen Fluchtpunkt einer politisch noch zu konkretisierenden Zielsetzung Begrenzung des ökologischen Fußabdrucks wirtschaftlicher Aktivität neu ausgerichtet werden?

Wie können die durchaus bestehenden Vorteile der in den letzten Jahren geschaffenen Strukturen der Delegation und Governance sinnvoll genutzt und angepasst werden, wenn nun die Stärkung des politischen Gestaltungswillens und die damit einhergehende Demokratisierung wirtschaftlicher Entscheidungen als Kern einer Ertüchtigung des Staates in den Vordergrund tritt? Wie kann verhindert werden, dass die übertriebene Verlagerung demokratischer Entscheidungsgewalt auf hybride und technokratische Organisationen und epistemische Gruppen in Zeiten des Neoliberalismus nun in eine weitgehend Negation der Relevanz von Governancearrangements und Mechanismusdesign umschlägt?

Gerade der dritte und letzte Aspekt verweist wiederum auf das in Abschnitt 3 diskutierte politische Paradox, das gerade in einem Finanzsystem mit prinzipiell unbegrenzter Geldschöpfung besonders akut ist. Dass die Macht zur Geldschöpfung auf demokratischem Weg in die falschen Hände gerät weckt auch vor dem Hintergrund der historischen Erfahrung verständliche Ängste. Ein gewisses Maß an Unabhängigkeit der Zentralbank ist deshalb durchaus angebracht. Doch das politische Paradox darf nicht einseitig als Argument zur Bewahrung des liberalen Status quo missverstanden werden, in dessen Namen wichtige Bereiche der Wirtschaftspolitik entdemokratisiert wurden. Genauso wie es davor warnt, dass in Momenten der Ermächtigung des Gemeinwesens die Mechanismen des Machtmissbrauchs nicht fern sind betont es auch die zentrale Bedeutung der Demokratisierung von Bereichen, die einige gerne in den Händen von Experten und Technokraten sähen, denn auch sie repräsentieren den Staat. Gerade die Verlagerung von verteilungswirksamen Bereichen der Geld- und Finanzpolitik auf demokratisch nicht legitimierte Akteure hat in den letzten Jahren erheblich zur Krise der Demokratie und Krise des Liberalismus beigetragen. Neben den offensichtlichen Auswirkungen der Finanzkrise von 2008 sind in diesem Zusammenhang auch die immer noch unterbelichteten Verteilungswirkungen einer einseitig auf Inflationsbekämpfung ausgerichteten Geldpolitik zu nennen. Es gibt deshalb zu Recht ein großes Unbehagen mit einer Entscheidungsarchitektur, die zentrale volkswirtschaftliche Größen wie die Höhe der Arbeitslosenquote aus Angst vor einem verteilungspolitischen Missbrauch der Geldschöpfung in die Hände von demokratisch nicht legitimierten Akteuren gibt. Gerade weil die Lösung von ökologischen Problemen intrinsisch mit Verteilungsaspekten verwoben verlangt eine sozial-ökologische Transformation die entschiedene Rücknahme dieser Verselbständigung. Das bedeutet hingegen nicht, dass es nicht sinnvoll wäre konzeptionell und institutionell zwischen einer geld- und einer fiskalpolitischen Sphäre zu unterscheiden, wie es bspw. die Befürworter der sogenannten Modern Monetary Theory zumindest ansatzweise tun.

6. Schlussfolgerungen

Wie kann der Staat vor dem Hintergrund dramatischer ökologischer und sozialer Herausforderungen zur Transformation ertüchtigt werden? Der vorliegende Beitrag untersucht diese Frage mittels einer grundsätzlichen Auseinandersetzung mit den Dimensionen demokratischer Politik und dem „Management“ öffentlicher Angelegenheiten. Er argumentiert, dass dieses Management in den letzten Jahrzehnten nicht zuletzt dadurch behindert wurde, dass sich die Politik zunehmend bei Richtungsentscheidungen zurückhielt, um die Fiktion einer externen Produktion von Wirklichkeit vor allem durch Marktmechanismen aufrecht zu erhalten. Stattdessen wurden Entscheidungsbefugnisse sukzessive in hybride Organisationsformen ausgelagert, der Umgang mit eigentlich politisch zu behandelnden Verteilungsproblemen wurde delegiert. Die staatliche Handlungsfähigkeit litt insbesondere unter der Verkümmern der antagonistischen Dimension demokratischer Politik. Zugleich legte sich der Staat selbst ein oft zu enges Korsett an, indem er seine finanziellen Spielräume einengte und zentrale Organisationen des Public Management mit einem erheblichen Maß an Unabhängigkeit ausstattet, das nicht durch ein ähnlich ausgeprägtes System der öffentlichen Accountability abgesichert war. Aus diesem Korsett kann sich der Staat aktuell nur schwer befreien, ohne verständliche Ängste vor einem Übermaß an Kontrolle, Vermachtung und auch Überforderung zu wecken.

Gleichzeitig haben sich gerade durch die Etablierung neuer Organisationsformen extensive, leistungsfähige und nicht selten unternehmerische staatliche Strukturen erhalten, wie das Beispiel des Finanzsektors zeigt. Schon aufgrund der Dringlichkeit der Probleme sollte nicht zuletzt an diesen Strukturen angesetzt werden, wenn eine Ertüchtigung zu einem investiven, gestaltenden Staat angestrebt wird, die den unterschiedlichen Dimensionen demokratischer Politik gerecht werden kann. Hierbei können Synergien ausgenutzt werden, wie sie bspw. im Finanzsystem zwischen Zentralbanken, Förderbanken, Sparkassen und dem öffentlichem Asset- und Liability-Management, im Bereich der Mobilität zwischen öffentlichen Verkehrsbetrieben, Fluggesellschaften, Automobilunternehmen und Mobilitäts- und Energieinfrastrukturen bestehen. Strategische öffentliche Partnerschaften könnten an die Stelle von öffentlich-privaten Partnerschaften treten oder diese demokratisch einbetten und ergänzen. All dies würde jedoch einen Umfang an politischem Gestaltungswillen, öffentlichen Ressourcen und Bereitschaft zur Austragung von Verteilungskonflikten erfordern, der in der Tat nur als partielle Neugründung des Staatswesens nach langen Jahren des Rückbaus beschreibbar ist. All dies müsste in einer Situation gewährleistet werden, in der breite Teile der Gesellschaft vermehrt auf die Lösung politischer Probleme durch wissenschaftliche und technische Lösungen setzen, wie u.a. die Corona-Pandemie zeigt.

Im Kern geht es deshalb um die Frage wie sich der Prozess einer Entpolitisierung des Politischen, den es in den letzten Jahrzehnten zu konstatieren gilt, in einen Prozess der Politisierung des Unpolitischen überführen lässt, und dies im Einklang mit bereits erreichten planetaren Grenzen möglichst rasch. Genau in der Ausleuchtung dieses paradoxen Vorhabens ist der tiefere Grund für den Titel dieses Beitrags zu sehen. Die Auseinandersetzung mit Public Management lässt uns besser verstehen, welchen Bedingungen eine für eine gesellschaftliche Transformation notwendige Stärkung von Antagonismen genügen muss. Ein funktionsfähiges Public Management steht in einem komplementären Verhältnis zum Spannungsverhältnis zwischen „der Politik“ und „dem Politischen“, die die Basis des oben erläuterten Trilemmas darstellt. Einerseits beruht es auf einer tragfähigen Kombination aus Deliberation und Konflikt. Andererseits ermöglicht ein funktionstüchtiger Apparat ein gleichzeitig hohes Maß an scharfer Auseinandersetzung und Streben nach Interessenausgleich. In Transformationen gewinnt der Konflikt zwar an Bedeutung, mit der regelmäßigen Besinnung auf die

6. Schlussfolgerungen

Voraussetzungen eines effektiven demokratischen Staatsapparates kann aber einer Situation vorgebeugt werden, in denen der faire Diskurs und Ausgleich allzu sehr ins Hintertreffen gerät. Konzeptionell erweist sich Public Management somit als äußerst instruktiver Dreh- und Angelpunkt einer Reflektion dessen, was Ertüchtigung des Staatswesens zur Transformation implizieren muss: Eine synchrone Stärkung der drei Dimensionen demokratischer Politik, eine Entschärfung der dabei entstehenden Widersprüche und eine gleichzeitige Erhöhung der Umsetzungsgeschwindigkeit und des Umsetzungserfolgs.

Literatur

- Anicker, F. (2019). Entwurf einer Soziologie der Deliberation, Weilerswist-Metternich: Velbrück Wissenschaft.
- Blaese, J. D. (2019): Strategiefähigkeit von politischen Akteuren ausgewählter Länder: eine Untersuchung am Beispiel der Steuerung von Förderbanken, Marburg: Tectum Wissenschaftsverlag.
- Blühdorn, I. (2007): Sustaining the unsustainable: Symbolic politics and the politics of simulation, in: *Environmental politics*, 16(2), 251-275.
- Burawoy, M. (2003): For a sociological Marxism: the complementary convergence of Antonio Gramsci and Karl Polanyi, in: *Politics & Society*, 31(2), 193-261.
- Chomsky, N. (1998): *The Common Good*, Berkeley: Odonian Press.
- Drechsler, W. (2001): On the Viability of the Concept of Staatswissenschaften, in: *European Journal of Law and Economics*, 12(2), 105-111.
- Dullien, S., Rietzler, K., Tober, S. (2021): Ein Transformationsfonds für Deutschland. Gutachten, IMK Study, 71.
- Eagleton-Pierce, M., & Knafo, S. (2020). Introduction: The political economy of managerialism, in: *Review of International Political Economy*, 27(4), 763-779.
- Emunds, B., Kaedtler, J. Faust, M. und Klüh, U. (im Erscheinen): Was sollen und dürfen Banken tun? Gesellschaftliche Erwartungen in und nach der Krise. Frankfurt/New York: Campus.
- Habermas, J. (1962 [1990]): *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft.*, Frankfurt a. M.: ...
- Habermas, J. (1981 [1995]): *Theorie des kommunikativen Handelns*, Frankfurt: Suhrkamp.
- Hausknot, D. (2011a): *The limits to change: liberal democracy and the problem of political agency* (Doctoral dissertation, Keele University).
- Hausknot, D. (2011b): Die Kunst des Unmöglichen. Zivilgesellschaftliche Organisationen und die Grenzen demokratischen Wandels. In: *Wissenschaft und Umwelt* 14, 124-134.
- Hausknot, D. (2020): The environmental state and the glass ceiling of transformation, *Environmental Politics*, 29 (1), 17-37.
- Henneke, H. G., Schmidt-Aßmann, E., & Schoch, F. (Hrsg.) (2014): *Sparkassen, Landes- und Förderbanken nach der Finanzmarktkrise: Professorengespräch 2010 des Deutschen Landkreistages am 2. und 3. März 2010 im Landkreis Göppingen*, Stuttgart: Richard Boorberg Verlag.
- Hirschbrunn, K., Kubon-Gilke, G., Sturn, R. (2017): *Kapitalismus, Globalisierung, Demokratie*, Marburg: Metropolis.
- Jessop, B. (2001): The social embeddedness of the economy and its implications for economic governance, In: Adaman, F. und Devine, P. (Hrsg.): *Economy and Society: Money, Capital, and Transition* Montreal: Black Rose Books.
- Kallhoff, A. (2021): *Climate Justice and Collective Action*, London. Routledge.
- Klüh, U. (2015). Denken im Makroregime und Große Transformationen: Eine Anwenderperspektive. *Jahrbuch Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik*, 15, 135-164.
- Klüh, U. (2017): New Deals: Transformation ökonomischer Institutionen und demokratische Politik“. in: *Jahrbuch Normative und Institutionelle Grundlagen der Ökonomik* 16, 247-271.

- Klüh, U. (2021): Toughening-up the state for the Great Transformation. Public Management and the Political Paradox re-visited. SECP Discussion Paper 1/2021.
- Klüh, U. und Hütten, M. (2017): No more cakes and ale: Banks and Banking Regulation in The Post-Bretton Woods Macro-Regime, in: Heinemann, F., Watzka, S. und Klüh, U. (Hrsg.): Monetary Policy, Financial Crises, and the Macroeconomy, Berlin: Springer.
- Klüh, U. und Kaltwasser, A. (2019): Der Fluch der Sachzwänge: Zur Relevanz politischer Alternativen in der digitalen und ökologischen Transformation, Jahrbuch Normative und institutionelle Grundlagen der Ökonomik 17, 247-271.
- Knoll, Lisa (2021): Nachhaltigkeitsmärkte im Vergleich. Zur Transformation von Staatlichkeit, in diesem Band.
- Laclau, E., Mouffe, C. (2001): Hegemony and Socialist Strategy. Towards a Radical Democratic Politics, London: Verso.
- Lebow, D. (2019): Trumpism and the dialectic of neoliberal reason, in: *Perspectives on Politics*, 17(2), 380-398.
- Levi-Faur, D. (2005): The global diffusion of regulatory capitalism, in: The annals of the American academy of political and social science, 598(1), 12-32.
- Levi-Faur, D. (2012). From “big government” to “big governance”, in: The Oxford handbook of governance, 3-18.
- Liebsch, B. (2015): Unaufhebbare Gewalt. Umriss einer Anti-Geschichte des Politischen, Weilerswist-Metternich: Velbrück Wissenschaft.
- Luhmann, N. (1980): Gesellschaftsstruktur und Semantik. Studien zur Wissenssoziologie der modernen Gesellschaft, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Luhmann, N. (1984): Staat und Politik. In: *Politische Theoriengeschichte*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 99-125.
- Majone, G. (1997): From the positive to the regulatory state: Causes and consequences of changes in the mode of governance, in: *Journal of Public Policy*, 139-167.
- Marchart, O. (2013): Die politische Differenz: Zum Denken des Politischen bei Nancy, Lefort, Badiou, Laclau und Agamben. Berlin: Suhrkamp.
- Massoc, E. C. (2018). Banking on States? The divergent trajectories of European finance after the crisis (Doctoral dissertation, UC Berkeley).
- Mertens, D., Thiemann, M. (2019): Building a hidden investment state? The European Investment Bank, national development banks and European economic governance. *Journal of European Public Policy*, 26(1), 23-43.
- Mol, A. (1999): Ontological politics. A word and some questions, in: *The sociological review*, 47(1), 74-89.
- Mouffe, C. (2001): *The Democratic Paradox*, London: Verso.
- Mouffe, C. (2016): Democratic Politics and Conflict: An Agonistic Approach, in: *Política común* 9, online: <https://quod.lib.umich.edu/p/pc/12322227.0009> [letzter Abruf: 1.4.2021].
- North, D. C. (1990): *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Polanyi, K. (1944 [2001]): *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press.

- Ricoeur, P. (1957): The Political Paradox, in: Ricoeur, P. (1965): History and Truth, Evanston: Northwestern University Press.
- Scherrer, C. (Ed.). (2017): Public banks in the age of financialization: A comparative perspective. Edward Elgar Publishing.
- Schmitt, C. (1932 [2015]): Der Begriff des Politischen. Text von 1932 mit einem Vorwort und drei Korollarien, 9., korrigierte Auflage, Berlin: Duncker & Humblot.
- Schmitt, C. (1963 [2015]): Vorwort, in: Der Begriff des Politischen. Text von 1932 mit einem Vorwort und drei Korollarien, 9., korrigierte Auflage, Berlin: Duncker & Humblot.
- Schumpeter, J.A. (1912 [2017]): Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung, Nachdruck als elektronisches Buch, Berlin: Duncker & Humblot.
- Schumpeter, J.A. (1942 [1950]): Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, , Bern: A. Francke AG.
- Schwan, M. (2018): Debt, Regions and the State. The Political Economy of Financialization (Doctoral dissertation, University of Cologne).
- Seikel, D. (2013): How the European Commission Enforces Supranational Law-The Conflict about the Liberalization of Public Banks in Germany, in: Politische Vierteljahresschrift, 54(2), 292-316.
- Seikel, D. (2017): Savings banks and Landesbanken in the German political economy: The long struggle between private and public banks, in: Public Banks in the Age of Financialization. Edward Elgar Publishing.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2005): The democratic anchorage of governance networks. *Scandinavian political studies*, 28(3), 195-218.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2019). Designing institutional platforms and arenas for interactive political leadership. *Public Management Review* 21 (10), 1443-1463.
- Sørensen, E., Torfing, J. (2005): The democratic anchorage of governance networks, in: Scandinavian political studies, 28(3), 195-218.
- Sørensen, E., Torfing, J. (2009): Making governance networks effective and democratic through metagovernance, in: Public administration, 87(2), 234-258.
- Sørensen, E., Torfing, J. (2018): The democratizing impact of governance networks: From pluralization, via democratic anchorage, to interactive political leadership, in: Public Administration, 96(2), 302-317.
- Sørensen, E., Torfing, J. (Hrsg.) (2016): Theories of democratic network governance. Berlin: Springer.
- Urban und Klüh (2021): Independently green? An integrated strategy to make the ECB sustainable, SECP Discussion Paper 2021/1.
- Wikipedia (2020): Staat. <https://de.wikipedia.org/wiki/Staat#%C3%96konomie> [letzter Abruf: 10.7.2020].

Impressum

Herausgeber:

ZNWU

Zentrum für Nachhaltige Wirtschafts- und
Unternehmenspolitik

Hochschule Darmstadt, Fachbereich
Wirtschaft

Haardtring 100

64283 Darmstadt

www.znwu.de

Tel. +49.6151.16.38.384

Fax +49.6151.16.38.399

Email: znwu.fbw@hda.de

Darmstadt, Mai 2021

