

Monopolist a. D.

Herrschaft wird delegiert, doch ganz ohne den Staat geht es nicht immer

Von Bernhard Zangl

Wer übt politische Herrschaft aus? Bis vor kurzem war klar: der Staat. Heute ist dagegen strittig, ob er weiter die zentrale Herrschaftsinstanz ist. Einige sehen ihn schwächeln, während andere immer noch seine Stärke unterstreichen. Beides ist halb richtig und halb falsch. Der Staat in der Welt der Industrieländer wird stärker und schwächer zugleich und dabei eben anders. Dies heben auch jene hervor, die von einer Transformation des Staates sprechen. Sie betonen, dass Herrschaft vermehrt jenseits des Staates ausgeübt wird, etwa durch internationale Institutionen und privatwirtschaftliche Akteure, transnationale Organisationen und zivilgesellschaftliche Gruppierungen. Allerdings bleibt oft undeutlich, was sich genau verändert und welcher Herrschaftsbeitrag nach wie vor vom Staat geleistet wird. Deshalb soll hier in fünf Thesen skizziert werden, worin staatliche Macht im Geflecht zunehmend nichtstaatlicher Herrschaft besteht.

Die *erste These* lautet: Der moderne Staat hat historisch mehr und mehr Herrschaftsaufgaben an sich gezogen, um – stilisiert gesprochen – im 20. Jahrhundert annähernd Herrschaftsmonopolist zu werden. Die Staatsbildung geschah weder überall gleichzeitig noch überall auf gleiche Weise. Aber immer folgte ihr eine Verstaatlichung politischer Herrschaft. Der Staat gewann Entscheidungsmacht. Die private Fehde wurde zurückgedrängt, weil der Staat allein über Gewaltanwendung entscheiden wollte. Feudalabgaben wurden abgeschafft; nur der Staat durfte noch über Zwangsabgaben befinden. Er entschied über Häfen, Kanäle, Brücken, Straßen und die Eisenbahn; er bestimmte über die soziale Sicherung und vieles andere mehr.

Das Ende der Fürstenmacht

Der Staat zog zudem Organisationsmacht an sich. Die privaten Söldnerheere wurden durch stehende Heere ersetzt und private Steuerpächter durch staatliche Steuerverwaltungen. Die Wasser-, Strom- und Gasversorgung wurden ebenso durch staatliche oder halbstaatliche Verwaltungen organisiert wie die Kranken-, Renten- oder Arbeitslosenversicherung. Mit der Verstaatlichung von Entscheidungs- und Organisationsmacht ging auch die Verstaatlichung von deren Legitimation einher. Die absolute Fürstenmacht wurde durch die Konstitutionalisierung des Staates abgelöst, also durch seine Entwicklung hin zu einer rechtlichen Ordnung, die auf einer Verfassung beruht. Das brachte zugleich dessen rechtliche Begründung und Begrenzung mit sich und verpflichtete ihn auf die Grundprinzipien von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, die ihm eine einzigartige Legitimationsbasis verliehen.

Die *zweite These* besagt, dass der Prozess der Verstaatlichung von Entscheidungs- und Organisationsmacht sowie deren Legitimation im späten 20. Jahrhundert abbricht. Es kommt zu einer Trendumkehr, in deren Folge Herrschaft (wieder) vermehrt von nichtstaatlichen internationalen, privaten und transnationalen Instanzen getragen wird. Das Entscheidende ist dabei nicht, dass diese überhaupt an Herrschaft beteiligt sind – das waren sie begrenzt auch vorher schon. Neu ist vielmehr, dass der Verstaatlichungsprozess zum Stillstand kommt und sogar in Richtung Entstaatlichung umgekehrt wird. Dabei erhalten insbesondere internationale Institutionen vermehrt Entscheidungsmacht. Sie greifen mit ihren Entscheidungen immer tiefer in staatliche Entscheidungsmacht ein. Die UNO kann verdächtige Bankkonten sperren lassen, und die Welthandelsorganisation (WTO) entscheidet, ob Staaten die Vermarktung von Hormonfleisch zulassen müssen. Zudem können internationale Institutionen immer selbstständiger handeln, denn Entscheidungen werden nicht mehr nur intergouvernemental getroffen, sondern in wachsendem Maße auch supranational oder transgouvernemental. Der Internationale Strafge-



Bernhard Zangl ist Professor für Internationale Beziehungen an der Universität Bremen und stellvertretender Sprecher des dortigen Sonderforschungsbereichs „Staatlichkeit im Wandel“. Neben dem genannten Thema gehört das Entstehen einer internationalen Herrschaft des Rechts zu seinen Forschungsschwerpunkten. Im Sommer 2008 war er Gastwissenschaftler in der WZB-Abteilung „Transnationale Konflikte und internationale Institutionen“. [Foto: Udo Borchert]

bezangl@uni-bremen.de

The managing state

In the late 20th century the process of the nationalization of political authority, which for centuries characterized the history of the modern state, came to an end and gave way to a process of denationalization of political authority. As non-state authorities gain in importance, the modern nation state is morphing into a new role. The state is no longer the only political authority – it now supports the political authority of non-state actors and is thus transforming itself from a monopolist to a manager of political authority.

richtshof kann gegen Kriegsverbrecher eigenmächtig vorgehen und die WTO in eigenem Namen widerrechtliche Handelshindernisse verurteilen.

Private Instanzen übernehmen dagegen immer weitgehender ehemals staatliche Organisationsaufgaben. Die Versorgung mit Gas, Wasser und Elektrizität hat der Staat ebenso privatisiert wie die Bahn und die Post und selbst manche Sicherheitsaufgabe. Dabei agieren private Akteure zunehmend selbstständig. Traditionell bediente sich der Staat öffentlich-rechtlicher Anstalten, begünstigte Vereine und Verbände oder war Eigentümer privater Versorgungsunternehmen, um mit ausgedehntem Arm Organisationsmacht auszuüben.

Heute hingegen besitzen private Akteure Organisationsmacht, die in privater Konkurrenz stehen und sich der Kontrolle des Staates immer mehr entziehen. Dazu kommen transnationale Akteure – damit sind private Akteure gemeint, die international agieren. Sie ziehen manchmal sogar Entscheidungs- und Organisationsmacht an sich. Die sogenannte *lex mercatoria*, die *lex sportiva* und die *lex informatica*, also die transnationalen Arrangements, in deren Rahmen Handelsgeschäfte abgewickelt, Sportveranstaltungen ausgetragen werden oder das Internet reguliert wird, sind prominente Beispiele.

Im Zuge der Entstaatlichung von Entscheidungs- und Organisationsmacht kommt es nach der *dritten These* teilweise zu einer Entstaatlichung von deren Legitimation. Nichtstaatliche Herrschaftsträger versuchen, durch die Schaffung einer rechtsähnlichen Ordnung eigene – nicht staatlich vermittelte – demokratie- und rechtsstaatsanaloge Legitimation zu gewinnen.

Neue internationale Akteure

In internationalen Institutionen findet allerdings nur eine teilweise Konstitutionalisierung statt. Die internationale Rechtsetzung, die früher vornehmlich durch diplomatische Verhandlungen bestimmt wurde, wird heute immer öfter durch transparente Verhandlungen abgelöst, an denen auch gesellschaftliche Gruppierungen – die sogenannten Stakeholder – beteiligt sind. Dies befördert die öffentliche Diskussion und Meinungsbildung. Wie unter anderem die Verhandlungen über den Internationalen Strafgerichtshof gezeigt haben, können Staaten ihre Positionen nicht mehr nur mit nationalen Interessen begründen, sondern müssen diese zumindest auch mit Blick auf globale Gemeinwohlbelange rechtfertigen.

Das bringt aber keine individuelle Teilhabe. Zum einen kann der Einzelne nicht mitentscheiden, welche Stakeholder beteiligt werden; vielmehr wählen internationale Institutionen ihre Stakeholder selbst aus. Und zum anderen besitzen letztere zumeist nur Anhörungs-, aber keine formalen Entscheidungsrechte. Ähnlich begrenzt bleiben auch rechtsstaatsanaloge Legitimationsmechanismen internationaler Institutionen. Die vormals rein diplomatische ist zwar einer zumeist gerichtlichen Streitbeilegung gewichen, die rechtsstaatsähnlichen Grundsätzen folgt. Somit geht es bei internationalen Streitigkeiten beispielsweise in der WTO nicht mehr nur um politischen Interessenausgleich, sondern auch um rechtlich überzeugende Begründungen. Die gerichtlichen Streitverfahren bieten aber nur selten individuelle Klagerechte. Der einzelne Bürger muss auch heute zumeist erst seinen Staat politisch dafür gewinnen, seine Klage etwa im Rahmen der WTO zu verfolgen.

Herrschaft – privat produziert

Dagegen findet keine weitere Konstitutionalisierung privater Institutionen statt. Die privaten Instanzen, die heute Organisationsmacht ausüben – zum Beispiel Gas-, Wasser- und Stromversorger –, sind kaum nach demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzipien organisiert. Sie beteiligen den Einzelnen nicht durch organisationseigene Demokratie und Rechtsherrschaft an der Herrschaftsausübung, sondern bieten ein nach staatlichen Vorgaben hergestelltes „Herrschaftsprodukt“ an, das dieser kaufen oder zugunsten eines konkurrierenden Herrschaftsprodukts liegen lassen kann. In Deutschland ver-

liert etwa die demokratische Beteiligung der Versicherten an ihrer Krankenkasse an Bedeutung, weil die Mitglieder immer einfacher zwischen konkurrierenden Krankenkassen wechseln können.

Bei transnationalen Institutionen ist dagegen ähnlich wie bei internationalen Institutionen eine halbierte Konstitutionalisierung zu erkennen. So achten sie darauf, alle Stakeholder in ihre Rechtsetzung einzubeziehen, um öffentliche Diskussions- und Meinungsbildungsprozesse zu fördern. Dies gilt etwa für alle die transnationalen Branchenverbände, die heute Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards definieren. Doch auch hier bleiben die Möglichkeiten individueller Teilhabe schwach. Zwar können Stakeholder teilweise nicht nur an Anhörungen, sondern ebenfalls an Abstimmungen teilnehmen. Doch die Auswahl der Stakeholder erfolgt durch die jeweilige Institution, so dass Einzelpersonen keinen Einfluss darauf haben, wer sie dort vertritt. Während die Demokratie somit halbiert bleibt, wird die Rechtsherrschaft in transnationalen Organisationen in immer stärkerem Maß gesichert. Beispiele liefern einige transnationale Branchenverbände, die Umwelt- oder Sozialstandards definieren, insbesondere aber die bereits genannten transnationalen Arrangements. Bei rechtlichen Streitigkeiten entscheiden hier unabhängige Gerichts- oder Schiedsinstanzen, die nicht nur an vorgegebene Begründungspflichten gebunden sind, sondern dem Einzelnen auch individuelle Klagerechte einräumen.

Die *vierte These* hebt darauf ab, dass der Staat im 21. Jahrhundert trotz der Entstaatlichung von Herrschaft nicht weniger wichtig wird. Da nichtstaatliche Herrschaft zumeist unvollständig bleibt, ist sie auf komplementäre Herrschaftsbeiträge des Staates angewiesen. Internationale Institutionen können zwar Entscheidungen treffen, brauchen jedoch staatliche Mithilfe. So kann die UNO verdächtige Konten nicht selbst sperren, sondern muss hier auf die Organisationsmacht der Staaten vertrauen. Gleiches gilt für den Internationalen Strafgerichtshof, wenn Haftbefehle vollstreckt werden sollen. Bei privaten Akteuren verhält es sich dagegen oft umgekehrt. Sie übernehmen vermehrt Organisationsaufgaben, die aber in einen vom Staat komplementär bereitgestellten Entscheidungsrahmen eingebettet bleiben. Die Privatisierung der Gas-, Wasser- und Stromversorgung wird durch staatliche Entscheidungen etwa zur Berechnung der Gas-, Wasser- oder Strompreise genauso begleitet wie die Privatisierung der Bahn.

Der Staat setzt Schiedssprüche durch

Transnationale Organisationen sind zwar von komplementär bereitgestellter Entscheidungs- und Organisationsmacht vergleichsweise unabhängig, doch auch sie kommen selten ganz ohne den Staat aus. So werden die *lex mercatoria*, *lex informatica* und *lex sportiva* dadurch begünstigt, dass auf ihrer Grundlage gefällte Schiedssprüche staatlich anerkannt und vollstreckt werden.

Der Staat trägt zudem – dies die *fünfte These* – komplementär bei zur Legitimation nichtstaatlicher Herrschaftsträger. Internationale Institutionen sichern ihre Legitimation zwar durch ihre Konstitutionalisierung zunehmend selbst ab. Der Staat aber bleibt durch seine Beteiligung an internationalen Verhandlungen und seine Klagemöglichkeiten bei internationalen Streitinstanzen der einzig wirksame Transmissionsriemen zwischen dem Bürger und internationalen Institutionen – wenn auch über lange Legitimationsketten. Private Akteure mögen sich über den Konkurrenzmechanismus legitimieren. Schließlich kann der Einzelne zwischen verschiedenen Herrschaftsproduzenten wählen. Ob dies aber tatsächlich Legitimation erzeugt, hängt vom Staat ab. Nur wenn innerhalb der nationalen Demokratie und des nationalen Rechtssystems entschieden wird, dass private Akteure bestimmte Herrschaftsaufgaben übernehmen sollen, können sie die legitimierende Kraft der privaten Konkurrenz für sich reklamieren.

Transnationale Organisationen sind in puncto Legitimation zwar häufig vergleichsweise unabhängig. Aber auch diese eigenständige Legitimation muss

Kurz gefasst

Der über mehrere Jahrhunderte fortschreitende Verstaatlichungsprozess politischer Herrschaft ist im späten 20. Jahrhundert zum Stillstand gekommen, um einer Entstaatlichung politischer Herrschaft zu weichen. Da nichtstaatliche Herrschaftsträger im 21. Jahrhundert immer bedeutsamer werden, wächst der Staat sukzessive in eine neue Rolle. Er bietet Herrschaft nicht mehr allein an, stattdessen fördert er nichtstaatliche Herrschaft und transformiert sich so selbst vom Herrschaftsmonopolisten zum Herrschaftsmanager.

oftmals vom Staat gefördert bzw. gefordert werden. Deshalb machen die meisten Staaten beispielsweise ihre Anerkennung transnationaler Arrangements davon abhängig, dass diese demokratische und rechtsstaatliche Grundprinzipien beachten.

Insgesamt lässt die Entstaatlichung von Herrschaft den Staat im 21. Jahrhundert sukzessive in eine neue Rolle hineinwachsen. Der Staat kann vieles nicht mehr allein, und er kann die nichtstaatliche Herrschaft auch nicht einfach wieder an sich reißen. Insofern wird er schwächer. Aber der Staat macht vielfach nichtstaatliche Herrschaft erst möglich und kann sie somit nutzen und in einem gewissen Ausmaß formen. Insofern wird er vielleicht sogar stärker. Indem er jedenfalls Herrschaft nicht mehr allein ausübt, nichtstaatliche Herrschaft aber ergänzt, einrahmt und fördert, wird er vom Herrschaftsmonopolisten zum Herrschaftsmanager.

Literatur

Philipp Genschel, Bernhard Zangl, „Metamorphosen des Staates. Vom Herrschaftsmonopolisten zum Herrschaftsmanager“, in: Leviathan, Heft 3, 2008

Philipp Genschel, Bernhard Zangl, „Die Zerfaserung von Staatlichkeit und die Zentralität des Staates“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung das Parlament, B 20–21, 2007, S. 10–16

Stephan Leibfried, Michael Zürn (Eds.), Transformations of the State? Cambridge: Cambridge University Press 2005, 230 S.

Achim Hurrelmann, Stephan Leibfried, Kerstin Martens, Peter Mayer (Eds.), Transforming the Golden-Age Nation-State, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2007, 232 S.