Wie hat sich der Staat in den letzten 20 Jahren gewandelt?

Vielfältige Antworten auf eine zentrale politisch-ökonomische Frage

von *Tim Engartner*

Dr. Tim Engartner ist Akademischer Rat am Lehrstuhl für Wirtschaftswissenschaften und Didaktik der Wirtschaftslehre an der Universität Duisburg-Essen.

„Wie hat sich der Staat Ihrer Meinung nach in den letzten 20 Jahren gewandelt?" So lautete die Frage an die auf den folgenden Seiten abgebildeten Persönlichkeiten. Ihre Aussagen verdeutlichen, wie unterschiedlich – und mitunter gegensätzlich – Wahrnehmung und Wertung der Zeitgeschichte ausfallen können und welche Zugänge es für eine unterrichtliche Umsetzung des Themenfeldes „Staatlichkeit im Wandel" geben kann.

Ronald Pofalla, Chefs des Bundeskanzleramts und Bundesminister für besondere Aufgaben, identifiziert die Wiedervereinigung Deutschlands als die entscheidende politische Zeitenwende der beiden vergangenen Jahrzehnte. Er lobt die friedliche „Freiheitsrevolution" von 1989 und mahnt Zuversicht bei der Bewältigung der gegenwärtigen Aufgaben an.

Heribert Prantl, der seit 1995 das Politikressort der Süddeutschen Zeitung verantwortet und für seine Veröffentlichungen u.a. mit dem Geschwister-Scholl-Preis und dem Kurt-Tucholsky-Preis ausgezeichnet wurde, widmet sich dem in den letzten beiden Jahrzehnten gewachsenen Demokratieverdruss. Er verweist auf die rückläufige Wahlbeteiligung, diagnostiziert aber zugleich eine „Entgrenzung" der Politik, indem er die Entstehung einer modernen Zivil- und Protestgesellschaft im Zusammenhang mit den Debatten um „Stuttgart 21" und die „Sarrazin-Thesen" ausmacht.

Der unlängst zum zweiten Mal mit dem Thyssen-Preis ausgezeichnete „Elitenforscher" *Michael Hartmann* führt in seinem mit „Elitäre Rekrutierung des politischen Spitzenpersonals" überschriebenen Statement aus, dass sich die soziale Rekrutierung der politischen Eliten massiv gewandelt habe. War der Anteil der aus Bürger- oder Großbürgertum stammenden Kabinettsmitglieder schon unter der rot-grünen auf ca. 50 Prozent angestiegen, erreichte er in der ersten Regierung Merkel sogar einen Anteil von zwei Dritteln.

Christoph Butterwegge, Politikwissenschaftler an der Universität zu Köln, fokussiert auf (s)ein zentrales Forschungsfeld: die Sozialstaatsentwicklung. Seine Feststellung, dass sich der Sozialversicherungsstaat zum Fürsorge-, Almosen- und Suppenküchenstaat gewandelt habe, stellt in gewisser Weise das Kondensat seiner beiden jüngsten Bücher mit den Titeln „Krise und Zukunft des Sozialstaates" sowie „Armut in einem reichen Land" dar.

Der Direktor des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln, *Michael Hüther*, erkennt die Finanz- und Wirtschaftskrise als „spontane Unordnung", die Zweifel an dem Koordinationsmechanismus von Märkten geschürt hat. Er argumentiert, dass die Verwerfungen an den internationalen Kapitalmärkten sowohl einem fragwürdigen staatlichen Regelwerk als auch einer (zu) beschränkten Handlungskompetenz der Finanzaufsicht geschuldet seien.

Die Wiedervereinigung Deutschlands

„Die Wiedervereinigung Deutschlands ist heute wie vor 20 Jahren ein Grund zur Freude. Die Überwindung der Teilung und Konfrontation hat für alle Deutschen Freiheit und Selbstbestimmung gebracht. Das Grundgesetz und die Soziale Marktwirtschaft, die beiden zentralen Pfeiler unserer Gesellschaft, haben sich nicht zuletzt beim Zusammenwachsen der beiden unterschiedlich geprägten Teile Deutschlands in den letzten 20 Jahren bewährt. Heute sind wir reicher an gemeinsamer Geschichte und gemeinsamen Erfahrungen. Der Mut der Menschen zur Freiheitsrevolution in Ostdeutschland hat dafür die Türen geöffnet. Deutschland profitiert heute als Wachstumslokomotive in Europa ganz entscheidend von den tiefgreifenden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Modernisierungsschüben seit der Wiedervereinigung. Wir dürfen und werden uns auf diesen Erfolgen nicht ausruhen. Die Erfahrungen der letzten 20 Jahre bestärken uns vielmehr, auch die aktuellen Herausforderungen, die sich aus der demografischen Entwicklung, aus dem Klimawandel und der Globalisierung ergeben, als Chancen zu begreifen und mit Zuversicht zu gestalten."

Ronald Pofalla bekleidet seit Oktober 2009 das Amt des Chefs des Bundeskanzleramts und ist zusätzlich Bundesminister für besondere Aufgaben im Kabinett Merkel II. Von 2004 bis 2005 war er stellvertretender Vorsitzender der CDU/CSU-Bundestagsfraktion sowie von 2005 bis 2009 Generalsekretär der CDU.

Demokratie an der Wahlurne?!

„Die Zahl der Leute, welche die Demokratie nur für eine Kiste halten, hat abgenommen. Die Kiste ist 90 Zentimeter hoch, 35 Zentimeter breit und hat oben einen Deckel mit Schlitz. Alle paar Jahre, in Deutschland immer an einem Sonntag, kommen viele Leute zu diesen Kisten. Die Kiste heißt „Urne", also genauso wie das Gefäß auf dem Friedhof, in dem die Asche von Verstorbenen aufbewahrt wird. Das ist ein sehr irreführender Name, denn die Demokratie wird ja an diesen Wahltagen nicht verbrannt und beerdigt; sie wird, wenn man es pathetisch sagen will, an diesen Tagen neu geboren.

Demokratie darf sich nicht allein auf die Wahltage konzentrieren. Demokratie ist eine Veranstaltung, die an jedem Tag stattfindet. Dieses Bewußtsein verändert Staat und Demokratie. Es ist dies ist ein neues bürgerliches Bewußtsein, das sich allenthalben in Volksbegehren (Schule, Rauchverbot), im Widerstand gegen Großprojekte („Stuttgart 21") oder auch in der schier entfesselten Zustimmung zu Sarrazin äußert.

Die moderne Zivil- und Protestgesellschaft erhitzt und informiert sich im Internet, dort konstituiert und organisiert sie sich, dort findet sie Zuspruch, verschafft sie sich Expertenwissen. Sie wird diskussionsfähig und streitbar – also politisch. Sie macht aber dann die Erfahrung, dass sie an Grenzen stößt, dass sie über ihre Kreise nicht hinaus dringt. Sie trifft auf die klassisch repräsentative Politik, die ihr wenig Gehör schenkt und ihr keinen Zutritt gewährt. Bei den engagierten Bürgern wächst daher ein Zorn, der über die gewohnte Politikerkritik und Parteienverachtung hinausgeht. Andererseits wächst bei den Partei- und Regierungspolitikern der Zynismus, weil sie alles, was die Bürger jetzt kritisieren, längst durchgesprochen, abgestimmt, genehmigt und erklärt zu haben glauben. Es wird gelingen müssen, den Zorn und den Zynismus zu mildern."

Heribert Prantl leitet seit 1995 das Politikressort der Süddeutschen Zeitung. Bevor er sich der Publizistik verschrieb, war er als Richter und Staatsanwalt an verschiedenen bayerischen Amts- und Landgerichten tätig. Für seine Veröffentlichungen wurde er mehrfach ausgezeichnet, u.a. mit dem Geschwister-Scholl-Preis, dem Kurt-Tucholsky-Preis für literarische Publizistik und mit dem Erich-Fromm-Preis.

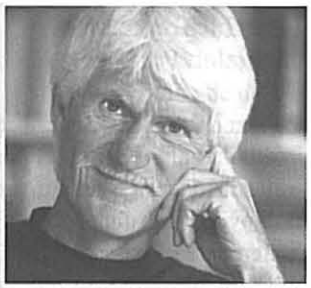
Bilder des Staates

Wie die Statements in den grau hinterlegten Kästen zeigen, variiert die Wahrnehmung des Staates immens. Immer häufiger wird der Staat als eigenwilliger Leviathan wahrgenommen, der seine Bürger/innen mit übergebührlich hohen Steuern und Sozialabgaben drangsaliert, unternehmerische Tätigkeit erschwert oder den Datenschutz zu Gunsten von Google, Facebook und Telekommunikationsanbietern aushöhlt.

Das mit dem Fall des „Eisernen Vorhangs" eingeläutete Ende der Systemkonkurrenz sowie die Globalisierung der Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalmärkte veränderten die ökonomischen Rahmenbedingungen, die politische Grundhaltung und schließlich auch die Akzeptanz der noch immer zuvorderst nationalstaatlich verfassten Wirtschafts- und Sozialsysteme. Mitunter wird von einer Transformation des keynesianischen Staates in einen „schumpeterianischen Leistungsstaat" (Bob Jessop) gesprochen. Die Öffnung der Märkte und die verschärfte Konkurrenz auf Seiten der Unternehmen wie auch auf Seiten der Arbeitnehmer/innen haben insbesondere mit Blick auf die Steuer- und Sozialsysteme einen Benchmarking-Prozess ausgelöst. Historisch tradierte Merkmale des Steuer- und Sozialsystems – wie etwa dessen paritätische Finanzierung durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer – stehen seither zur Disposition.

Seit den 1990er-Jahren wurden die „Pathologien politischer Steuerung" (Fritz Scharpf) intensiv diskutiert, so dass sich die Anschauungen über den Staat vom „Sicherheits- und Vorsorgestaat" in Richtung von zunehmender „Freiheit" und „Selbstverantwortung" der Bürger/innen verschoben. Sicht- und spürbarer Ausdruck dieses Wandlungsprozesses ist u.a. der ungebrochene Trend in Richtung Privatisierung: Immer mehr Schwimmbäder, Krankenhäuser, Seniorenheime und Wasser-, Klär- oder Elektrizitätswerke werden dem Markt überantwortet. Privatisiert werden aber zunehmend auch Schulen, Universitäten, Teilbereiche der Armee sowie Luft- und Raumfahrtbehörden. Dabei begründet man die profitorientierte Ausrichtung der vormals

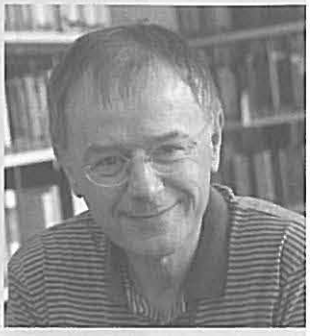
Elitäre Rekrutierung des politischen Spitzenpersonals



„Eine der bemerkenswertesten Veränderungen, die der deutsche Staat in den letzten zwei Jahrzehnten erlebt hat, betrifft die soziale Rekrutierung seines politischen Spitzenpersonals. Über ein halbes Jahrhundert galt die Regel, dass die Mitglieder der Bundesregierung zu über 60 Prozent aus den breiten Mittelschichten und der Arbeiterschaft kamen und nur zu einem guten Drittel aus dem Bürgertum. Großbürgerkinder bildeten eine seltene Ausnahme. Das hat sich binnen weniger Jahre dramatisch geändert. Stieg der Anteil der aus Bürger- oder Großbürgertum stammenden Kabinettsmitglieder schon unter der rot-grünen Bundesregierung auf ca. 50 Prozent an, erreichte er in der ersten Regierung Merkel sogar einen Anteil von zwei Dritteln, darunter mit de Maiziere, von der Leyen und zu Guttenberg auch drei ausgesprochene Großbürgerkinder. Nach der Wahl 2009 veränderte sich die Gesamtrelation zwar nicht, die Zahl der Arbeiterkinder sank aber von vier auf nur noch einen, ein historischer Tiefstwert, während sich gleichzeitig das Gewicht der Großbürgerkinder noch einmal deutlich erhöhte. Ihre Zahl blieb mit drei zwar gleich, sie leiten nun aber, und das gab es zuvor auch noch nie, drei der zentralen Ministerien, das des Inneren, das der Verteidigung und das für Arbeit und Soziales."

Prof. Dr. Michael Hartmann ist Professor für Soziologie an der Technischen Universität Darmstadt. In seinen Büchern „Eliten und Macht in Europa. Ein internationaler Vergleich", „Elitesoziologie. Eine Einführung" und „Der Mythos von den Leistungseliten" dokumentiert er die Ergebnisse seiner langjährigen Forschungstätigkeit. Unlängst wurde er zum zweiten Mal mit dem Thyssen-Preis für den besten sozialwissenschaftlichen Aufsatz ausgezeichnet.

Vom Wohlfahrts- zum Wohltätigkeitsstaat



„Der gesellschaftliche Umbruch in Ostmitteleuropa sowie die deutsche Vereinigung bildeten eine historische Zäsur der Staatsentwicklung: Fast scheint es so, als sei dem Sozialstaat nach dem „Sieg über den Staatssozialismus" der Krieg erklärt worden. Seither wandelt sich der Sozialversicherungsstaat zum Fürsorge-, Almosen- und Suppenküchenstaat. Perspektivisch droht unser Gemeinwesen in einen Wohlfahrtsmarkt sowie einen Wohltätigkeitsstaat zu zerfallen: Auf dem Wohlfahrtsmarkt kaufen sich Bürger/innen, die es sich finanziell leisten können, soziale Sicherheit (z.B. Altersvorsorge durch Versicherungspolicen der Privatassekuranz). Dagegen stellt der „postmoderne" Sozialstaat nur noch euphemistisch „Grundsicherung" genannte Minimalleistungen bereit, die Menschen vor dem Verhungern und Erfrieren bewahren, überlässt sie ansonsten jedoch der Obhut karitativer Organisationen und privater Wohltäter/innen. Die ehrenamtliche Tätigkeit bei den „Tafeln", Spenden für wohltätige Zwecke und das Stiftungswesen haben offenbar gerade deshalb wieder Hochkonjunktur, weil man den Sozialstaat demontiert und dafür Ersatzinstitutionen braucht. Soziales, Bildung und Kultur dürfen aber nicht von der Spendierfreude privater Unternehmen, Mäzene und Sponsoren abhängig werden."

Prof. Dr. Christoph Butterwegge lehrt Politikwissenschaft an der Universität zu Köln. Zuletzt sind seine Bücher „Krise und Zukunft des Sozialstaates" sowie „Armut in einem reichen Land. Wie das Problem verharmlost und verdrängt wird" erschienen. Darin kritisiert er den „Um- und Abbau des Sozialstaates".

meist gemeinwirtschaftlich organisierten Bereiche mit der Notwendigkeit, die Effizienz zu steigern, Synergieeffekte zu erzielen und Organisationsstrukturen zu „verschlanken".

Vielschichtigkeit der „Sozialen Frage"

Zuletzt haben die Verwerfungen an den internationalen Kapitalmärkten gezeigt, welche Krisen „entbettete Märkte" (Karl Polanyi) durch ihre (Dys-)Funktionalitäten erzeugen können. Die volkswirtschaftlichen Krisensymptome werden jedenfalls noch lange Zeit sicht- und spürbar bleiben – in Form anhaltend hoher Arbeitslosenzahlen, abgeschwächter Wachstumsraten sowie haushalterischer Engpässe auf allen gebietskörperschaftlichen Ebenen. Mit diesen Herausforderungen werden sich künftig insbesondere die Sozialsysteme konfrontiert sehen. Im Rahmen der Debatte um deren „Modernisierungsbedarf" sehen sich diejenigen, die an sozialpolitischen Errungenschaften festhalten, dem Vorwurf ausgesetzt, als rückständige Traditionalisten einer antiquierten politischen Agenda nachzuhängen. Denn in der Tat hat der „Standort Deutschland" durch den verschärften internationalen Wettbewerb aufgrund vergleichsweise hoher Arbeitskosten, Sozialstandards und -belastungen an Boden verloren.

Die „Soziale Frage" stellt sich aber heutzutage nicht mehr nur in den „klassischen" Politikbereichen wie der Arbeitsmarkt- und der Sozialpolitik. Mehr denn je richtet sich das sozialpolitische Interesse in einer alternden Gesellschaft wie der unsrigen auf den Gesundheitssektor. Die Frage, wie in einer Gesellschaft Gesundheit gefördert und Krankheit versorgt wird, hat sich zu einer vordringlich sozialpolitischen entwickelt. Dies zeigt die Debatte um die „Anatomie des Gesundheitssystems", deren Reformierung sich im Spannungsfeld zwischen den Modellen „Bürgerversicherung" und „Gesundheitsprämie" (vormals: „Kopfpauschale") bewegt. Und auch das Bildungswesen wird zunehmend als ein Gesellschaftsbereich verstanden, der dem Bereich der Sozialpolitik zuzurechnen ist. Dabei wird u. a. diskutiert, ob die seit vielen Jahren beschworene Bildungsoffensive als „Allzweckwaffe" im Kampf gegen Armut taugt.

Einige der in den Statements lediglich angestoßenen Aspekte lassen sich im Unterricht gewinnbringend thematisieren, geben sie doch wegweisende Antworten auf die Frage, wie sich der Staat in den letzten 20 Jahren gewandelt hat. ◆

Nur in der Krise ist der Staat gefragt

„Die große Finanz- und Wirtschaftskrise, die als spontane Unordnung grundlegende Zweifel an dem Koordinationsversprechen unserer kollektiven Systeme begründete, hat damit auch die Struktur der Staatstätigkeit akzentuiert. Zum einen ist deutlich geworden, dass der starke Staat seine Qualität und seine Leistung vor allem durch kluge und sanktionsbewehrte Regeln unter Beweis stellt. Beides war fragwürdig, denn die Finanzmarktkrise offenbarte Lücken in und Fehlsteuerung in gut gemeinten Regelwerken ebenso wie die beschränkte Handlungskompetenz der Finanzaufsicht. Zum anderen erlebten wir, dass mit dem Krisenhandeln der Staat seine Funktion als Versicherung gegen große und unkalkulierbare Risiken, die weder für den einzelnen noch über Märkte abzusichern sind, effizient erfüllen musste. Das ist gut gelungen. Krisenpolitik gehört – freilich als nur temporäre, gelegentlich zu erfüllende Aufgabe – zu den Staatsfunktionen. Erfolgreiche Krisenpolitik setzt aber vor allem achtsame Regulierungspolitik und stetige Finanzpolitik in der Normalität voraus. Insofern begründet die Krise insbesondere die Herausforderung, in ruhigen Zeiten auf fiskalische Überdehnung zu verzichten und nachhaltig auf Investitionen zu setzen. Diese Botschaft ist noch nicht bei allen angekommen."

Prof. Dr. Michael Hüther ist Direktor und Mitglied des Präsidiums des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln. Außerdem ist er Honarprofessor an der European Business School in Oestrich-Winkel. Darüber hinaus ist er Mitglied im Vorstand der Atlantik-Brücke, im Verwaltungsrat des TÜV Rheinland Berlin Brandenburg Pfalz e.V., im Aufsichtsrat der Georgsmarienhütte GmbH sowie der Allianz Global Investors und im Kuratorium der Friedrich und Isabel Vogel-Stiftung.