

BUCHBESPRECHUNGEN UND BUCHANZEIGEN

Leibfried, Stephan/Huber, Evelyne/Lange, Matthew/Levy, Jonah D./Nullmeier, Frank/Stephens, John D. (Hrsg.), *The Oxford Handbook of the Transformations of the State*. Oxford 2015, Oxford University Press. 898 S.

Annahmen über den Wandel des Staates erfreuen sich im Öffentlichen Recht einer notorischen Beliebtheit und dienen meist der Absicherung positivrechtlich prekärer Begründungen (*Oliver Lepsius*, Funktion und Wandel von Staatsverständnissen, in: Verabschiedung und Wiedерentdeckung des Staates im Spannungsfeld = Der Staat, Beiheft 21, 2013, S. 44 ff.). Ihre argumentative Funktion wird typischerweise an den Gegensatzpaaren erkennbar, in denen sie auftreten, sei es – um nur die klassischen Topoi aufzurufen – die Entgegensetzung des Rechtsstaats zum Polizeistaat oder zum Sozialstaat, jene von totalem und liberalem Staat oder die Antithese von Präventionsstaat und liberalem Staat. In der Bundesrepublik haben sich dann die begrifflichen Markierungen der Transformationen politischer Ordnung in schneller Folge abgelöst: Staat der Industriegesellschaft, Leistungsstaat, Verteilungsstaat, Verfassungsstaat, Kulturstaat, Umweltstaat, Mitgliedstaat, Sicherheitsstaat, Präventionsstaat, aktivierender Staat, kooperierender Staat, Gewährleistungsstaat und so weiter. Rechnet man den Austausch der Leitsemantik auf den Bestand des Staates um, so lebten die Deutschen nach dem Zweiten Weltkrieg vermutlich im Schnitt alle fünf Jahre in einem irgendwie in seiner wesentlichen Eigenart gewandelten Staat, was naturgemäß falsch sein muss, bedenkt man die Unwahrscheinlichkeit von derart raschen Veränderungen eines so komplexen Gegenstandes. Richtig aber ist: Die Veränderbarkeit und tatsächlich rasche Veränderung gehört zum Kern heutiger Annahmen über jene „Staat“ genannte Aggregationsform politischer Herrschaft.

An dieser Stelle setzt das hier zu besprechende, außerordentlich nützliche, reichhaltige und erhellende Werk an, das programmatisch und in großen Teilen auch personell dem vor kurzem beendeten Bremer Sonderforschungsbereich „Staatlichkeit im Wandel“ verpflichtet ist. Es handelt sich um eine umfassende Bestandsaufnahme des Erkenntnisstandes empirischer Forschung über das Phänomen der Staatlichkeit in den Politik- und Sozialwissenschaften, um einen äußerst kundigen Wegweiser durch eine endlos verzweigte internationale Literatur und Debatte. Auch die Art, wie dabei die eurozentrische Perspektive wo nicht überhaupt vermieden, so doch souverän kontextualisiert wird, ist beispielhaft.

Der erste Teil behandelt die Entstehungsbedingungen des heutigen Typus des modernen Staates, der, wie *Philip Manow* und *Daniel Ziblatt* in ihrer vorzüglichen Bestandsaufnahme namentlich der historischen Komparatistik noch einmal zeigen, in den großen Transformationsphasen der Entstehung des Territorialstaates, seiner Demokratisierung und seiner Umbildung zum Interventionsstaat entstanden ist. Ein scheinbar einheitlicher Vorgang wie jener der Demokratisierung erweist sich dabei in Wirklichkeit als Sammelbegriff höchst unterschiedlicher und in ihren Wirkungen uneinheitlicher institutioneller Faktoren, die vom aktiven Wahlrecht über den Stimmbezirkszuschnitt bis zur Frage des Zweikammersystems reichen (S. 80 ff.). Besonders ist aber auf die Beiträge zur Entstehung und Veränderung von Formen der Staatlichkeit in

den Amerikas (*Andrew Kelly* und *James Mahoney*) und Asien und Afrika (*Matthew Lange*) hinzuweisen. *Lange* bietet eine sehr gute Charakteristik der dritten Phase der Staatsexpansion, in der staatliche Strukturen nicht mehr durch die klassische Kolonialherrschaft europäischer Staaten geschaffen wurden, wohl aber im Sog ihres Wettbewerbs um den Weltmarkt entstanden, und bezieht dies systematisch auf die typischen Eigenarten jener Staaten zurück.

Der spezifische Begriff des Staates, dessen Wandel im Mittelpunkt des Bandes steht, ist nun freilich seinerseits das Produkt eines um die Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert einsetzenden folgeschweren Wandels. Nicht vom Staat einer bestimmten Form politischer Einheit ist hier die Rede, auch nicht vom Staat als juristischer Person und Zurechnungsendpunkt von Rechtsverhältnissen und Kompetenzen, auch nicht vom Staat als Herrschaft im Gegensatz zur Gesellschaft als Freiheit und erst recht nicht von einer Institution mit Willensfähigkeit. Ausgangspunkt der Analysen dieses Bandes ist – das gilt trotz der von *Matthias vom Hau* (S. 131 ff.) aufgeschlüsselten Hauptrichtungen heutiger Staatstheorie in den Politikwissenschaften – vielmehr die historisch zunächst durch die Übernahme aller relevanten Funktionen der Sozialpolitik durch eben den Staat unvermeidlich dominant gewordene Bedeutung des Wortes als Inbegriff der mit Herrschaftsfunktionen ausgestatteten, arbeitenden Regierungs- und Verwaltungsinstitutionen. Es ist ein Staat, zu dem nicht mehr Kirche, Empire, Reich, Nation, Bürger oder auch Gesellschaft als komplementäre Gegenbegriffe aufgerufen werden, sondern: Wirtschaft, überstaatliche Verwaltungsträger und die Vielzahl der sogenannten „non-state actors“. So selbstverständlich ist diese Gleichsetzung von „state“ und „government“ heute, dass ein internationales Handbuch der Transformationen des Staates sie nicht mehr eigens problematisieren muss (*John A. Hall*, S. 61 f.). Man hat sich irgendwie darauf verständigt, dass das Ende des Staates sowohl von Konservativen als auch von Neoliberalen zu früh ausgerufen, der Staat andererseits aber auch nicht mehr ganz der alte sei. Seither ist das Leitattribut des Staates seine Veränderbarkeit hinsichtlich seiner Aufgaben, Reichweite, Steuerungsressourcen, Instrumente und Politikziele, seiner Legitimationsreserven und der mit ihm konkurrierenden Akteure (grundlegend argumentiert von *Gunnar Folke Schuppert*, Staatswissenschaft, 2003, S. 47 ff.). So ist denn auch die neoliberale Kritik der neunziger und 2000er Jahre an Staat und Regulierung der imaginäre Gegner der meisten Beiträge. Thesen über den vermeintlichen Rückzug des Staates wird eine anspruchsvolle Beschreibung seiner Anpassung und Anpassungsfähigkeit entgegengesetzt (exemplarisch *Jonah D. Levy*, S. 187 f.). So zeugt das Handbuch zugleich von den Schwierigkeiten und Bedingungen einer Wiederaneignung staatlicher Kategorien durch die Sozialwissenschaften seit den 1970er Jahren, jenen Fächern, die ihre Identität nach dem Zweiten Weltkrieg gerade durch eine groß angelegte Begriffsentstaatlichung ausgeprägt und sich dadurch von einer langen Tradition staatsbezogener Begriffe selbst abgeschnitten hatten. Solche Brüche können bekanntlich produktiv und steril zugleich sein.

Breiten Raum nimmt im zweiten Teil die Internationalisierung des Staates ein. Gerade hier erweist das Handbuch seinen Wert bei der Sichtung einer bekanntlich uferlosen, vor allem in den letzten beiden Jahrzehnten entstandenen Literatur, beginnend mit einer Bestandsaufnahme der Diskussion um die Zukunft staatlicher Souveränität (*Michael Zürn* und *Nicole Deitelhoff*). Lesenswert ist namentlich der Beitrag von *Philipp Genschel* und *Laura Seelkopf* über die Staaten als Wettbewerber in der Weltwirtschaft und ihre Rückwirkungen auf die Innenpolitik. Auch unter Juristen ist ja die Annahme geläufig, dass der Instrumentenkasten der sogenannten neoliberalen Politik – Zurücknahme wohlfahrtsstaatlicher Programme, Steuererleichterungen für investitionsrelevante Akteure und Sektoren, Privatisierung der Daseinsvorsorge usw. – nichts

anderes ist als die nach innen gekehrte Kraftanstrengung des Staates im Wettbewerb um die Allokation von Kapital und dass dieser Mechanismus in Konvergenzeffekten zwischen Wettbewerbsteilnehmern mündet. Diese Annahme ist ersichtlich zu simpel: Weder lassen sich zwischen Wohlfahrtsstaatlichkeit und Wettbewerbsfähigkeit einfache Kausalitäten aufweisen noch eine allgemeine Konvergenz. Auch trifft der Wettbewerb verschiedene Staaten höchst ungleichmäßig (S. 242 ff.).

Der Rest des Bandes ist dann den, wenn man so sagen darf, drei globalen Entwicklungsstadien von Staatlichkeit gewidmet, in denen die alte Unterscheidung von Staaten der ersten, zweiten und dritten Welt wiederkehrt. Der dritte Teil behandelt Gegenwartsfragen der Staaten der OECD-Welt, der vierte der postkommunistischen Staaten, unter denen natürlich Russland (*Brian D. Taylor*, S. 637 ff.) und China (*Kellee S. Tsai*, S. 654 ff.) paradigmatische Bedeutung haben, der letzte jene der Nicht-OECD-Welt. Im Mittelpunkt aller Probleme der westlichen Staaten stehen, wenig erstaunlich, die ordnungspolitischen Probleme postindustrieller Wissensgesellschaften mit ihrem langsamen Abbau des Korporatismus, ihren diffus werdenden sozialen Konfliktlagen und Ungleichheiten und einer auf sie reagierenden Wohlfahrtspolitik (*Herbert Obinger* und *Peter Starke*, S. 470 ff.). Hier ist vor allem auf den umsichtigen und konzisen Beitrag von *Frank Nullmeier*, *Steffen Schneider* und *Andreas Hepp* zur zweiten Phase der Demokratisierung seit den 1960er Jahren hinzuweisen, der die Bedingungen, die Mechanismen und die Akteure der Herausbildung der gegenwärtigen Vorstellungen von Demokratie in den westlichen Gesellschaften darlegt und gerade aus dieser historisch-vergleichenden Sicht zu einem differenzierten Befund in Sachen „Postdemokratie“ kommt (S. 578 ff.).

Durchaus anderer Art sind die Transformationsprobleme der Staaten des Globalen Südens, denen der fünfte Teil des Buches gewidmet ist, und an deren großer Verschiedenartigkeit sich zugleich die Tragfähigkeit einer solchen Sammelbezeichnung zu erweisen hat. Neben elementaren Problemen der Schaffung ziviler Strukturen in scheiternden Staaten stehen hier vergleichsweise weit fortgeschrittene Wohlfahrtsstaaten wie Südkorea oder Argentinien.

Wie geht es weiter? Mit vielen Einschränkungen und Vorsichtsmaßregeln schließen die Herausgeber den Band mit einer Prognose (S. 835 ff.): Erfolgreich und unentbehrlich werden im 21. Jahrhundert jene Staaten sein, die in Bildung investieren und Korruption effektiv bekämpfen, die Finanzmärkte regulieren, ihre Schutzaufgabe gegenüber ihren Bürgern wahrnehmen, sich als Ausgleichsinstanz sozialer Ungleichheit begreifen, die Besteuerung globaler Konzerne bewerkstelligen und der Auszehrung des Politischen durch die Privatisierung Grenzen setzen. Man sieht und staunt: Die Wiederentdeckung des Staates durch die Politikwissenschaften mündet in der Wiedereinsetzung des Staates als Wirklichkeit des Vernünftigen.

Die Staatsrechtslehre könnte angesichts dessen genießen und schweigen. Auch dass sie in den hier ausgebreiteten Debatten keine Rolle (mehr) spielt, wird man ja nicht kritisieren können. Nicht mehr im Ganzen, sondern nur noch in einzelnen Aspekten lassen sich empirische Bestandsaufnahme und juristische Diskurse sinnvoll aufeinander beziehen, wie etwa in dem Beitrag von *Rainer Bauböck* zur Veränderung von Migration und Grenzregimen (S. 516 ff.). Dass die relevante verfassungsrechtliche Literatur in dem Beitrag von *Michael Keating* über multinationale Staaten (S. 539 ff.) außen vor gelassen ist, ist gleichwohl erstaunlich. Eine andere Frage ist, ob das Öffentliche Recht sich für die Ergebnisse der empirischen Forschung über die Veränderung von Staatlichkeit interessieren sollte. Ich meine: unbedingt. Denn nur so kann es sich vor der Pl-

lusion schützen, mit seinen Mitteln selbst ein hinreichend komplexes Bild heutiger Staatlichkeit gewinnen zu wollen.

Florian Meinel, Berlin