

Public Management

Kontext- und Managementwissen – Sciences et pratique du management



4/2004

5. Jahrgang

Inhaltsverzeichnis Sommaire

Der moderne Staat Grundlagen der polito- logischen Analyse

Ein Lehrbuch von
Prof. Dr. Arthur Benz 1

Modernisierung der deutschen Bundesver- waltung – Phase 2

Der aktuelle Stand des
Reformprozesses 6

Der flexible Mensch

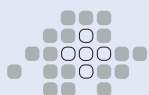
Richard Sennett: «Die Kultur
des neuen Kapitalismus» 10

Les facteurs irrationnels du leadership

Mythes et réalités de la per-
sonnalité managériale 15

Entscheiden zwischen richtig und richtig

Die Entwicklung des
ethischen Wertsystems 19



Eidgenössisches Personalamt EPA
Office fédéral du personnel OFPER
Ufficio federale del personale UFFPER
Uffizi federal dal personal UFFPER

Der moderne Staat

Als aus Kriegsministern Verteidigungsminister wurden, es mithin um den Schutz des Status quo ging, beginnt das, was moderner Staat genannt wird. In seinem (Lehr-)Buch analysiert Arthur Benz, Professor am Institut für Politikwissenschaft der FernUniversität Hagen, die Frage, ob der moderne Staat in seiner entwickeltsten Form, dem demokratischen Wohlfahrtsstaat, heute den Anfang seines Endes erlebt, oder ob sich lediglich Inhalte und Verfahren staatlicher Herrschaft ändern. Nein, bilanziert Benz, ein Niedergang des Staates steht nicht an, wohl aber findet ein Strukturwandel von Staatlichkeit statt – seine zentralen Funktionen bleiben, es ändert sich aber die Aufgabenerfüllung.

Der Staat unterliegt einem deutlichen Wandel. Er ist aus vielerlei und nicht nur aus finanziellen Gründen gezwungen, seine Einrichtungen und Tätigkeiten neuen Gegebenheiten anzupassen. Traditionelle Funktionen, die dem Staat zugeschrieben wurden, erfüllen heute transnationale und internationale Organisationen. Diese Organisationen zeigen aber keinerlei Ansätze einer Einheitsbildung. Hingegen ortet Benz in Europa mit der EU ein politisches System, in dem Herrschaftskompetenzen, die nicht mehr im Rahmen des Staates organisiert werden können, gebündelt sind: «Hier können wir von einer neuen Form von Mehrebenenstaatlichkeit sprechen, die möglicherweise prototypisch für den Wandel des Staates in anderen Weltregionen ist.»

Staatsfunktionen variieren von Staat zu Staat

Die wichtigsten Merkmale des modernen demokratischen Wohlfahrtsstaates sind:

- klar abgegrenztes Territorium;
- Staatsangehörigkeit mit Freiheits-, Beteiligungs- und sozialen Rechten;

- staatliches Gewaltmonopol;
- demokratisch zustande gekommene Verfassung und demokratische Institutionen.

Auf dieser Grundlage erfüllt der Staat grundsätzlich Funktionen (nicht zu verwechseln mit Aufgaben), die von anderen gesellschaftlichen Organisationen wie z. B. Wirtschaftsunternehmen nicht erfüllt werden können. Die institutionelle Ordnung (Verfassung) und damit auch die Staatsfunktionen variieren von Staat zu Staat. Benz: «Sie sind das Ergebnis politischer Prozesse und Entscheidungen und insofern auch veränderbar.» Massgebend für Veränderungen sind gesellschaftliche Entwicklungen und der politische Umgang mit neuen Anforderungen. Benz definiert fünf herausragende Veränderungsprozesse:

- *Internationalisierung*: Ausdehnung von Kommunikation, Aktivitäten, Interaktionen,

Netzwerken und Organisationen über die Grenzen des Nationalstaates hinaus. Diese Prozesse werden durch staatliche Akteure und Organisationen dominiert.

- *Globalisierung*: Auflösung der räumlichen Zuständigkeit von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft und Ausweitung, Intensivierung und Beschleunigung von transkontinentaler Kommunikation, Ressourcenströmen oder Interaktionsnetzwerken sowie Verstärkung ihrer Wirkungen.

- *Regionalisierung*: Reorganisation und Bündelung von wirtschaftlichen, sozialen und politischen Interaktionen in einem Funktionsraum.

- *Individualisierung*: Auflösung sozialer Gemeinschaften und der Bindungen an kollektive Interessenvertretungen und soziale Normen sowie die Erweiterung der individuellen Freiheiten bei gleichzeitigem Verlust an Orientierungen.

Die Entwicklungsgeschichte des modernen Staates und die Entwicklung der Staatsaufgaben

Entwicklungsphasen	Regulierung	Förderung	Leistung, Produktion
Staat im Absolutismus 18. Jahrhundert	Umfassende Regulierung des öffentlichen und privaten Lebens durch «Policy»-Verordnungen	merkantilistische Wirtschaftspolitik	Landesverteidigung und innere Sicherheit, Manufakturen, Forstwirtschaft, Transportwesen
Liberaler Verfassungsstaat 19. Jahrhundert	Deregulierung im privaten Bereich, Gewerbefreiheit	Förderung von Gewerbe und Industrie, Zollpolitik	Übernahme von grosstechnischen Infrastrukturaufgaben
Demokratischer Wohlfahrtsstaat	Marktregulierung, Raumordnung und Städtebau, Umweltschutz, Verbraucherschutz, Technikregulierung	Beschäftigungsförderung, regionale und sektorale Wirtschafts-, Technologie- und Forschungsförderung	öffentliche Versorgungswirtschaft, Sozialversicherung und soziale Dienste, Bildungs- und Kulturpolitik

Quelle: Arthur Benz, *Der moderne Staat*, Seite 199

- *Pluralisierung*: Veränderung von gesellschaftlichen Strukturen, Lebensstilen, Normen.

Bewegung an allen «Fronten»

Internationalisierung und Globalisierung sind laut Benz die dominierenden Prozesse, welche Regionalisierung, Individualisierung und Pluralisierung zwar nicht auslösen, aber verstärken. Aus diesen fünf Prozessen leiten sich die Veränderungen und Herausforderungen ab, die für die Praxis der Staatstätigkeit wie für die Struktur des Staates bedeutsam sind:

- Die Souveränität des Staates wird durch die Globalisierung von Wirtschaftsbeziehungen, die Globalisierung von ökologischen und sozialen Problemen sowie durch neue gebietsunabhängige Organisationsstrukturen immer stärker untergraben. Grenzen fallen zwar nicht generell weg, verlieren aber an Bedeutung.

«[...] weder der Umfang der Staatsaufgaben noch die Steuerungsfähigkeit des Staates nehmen signifikant ab.»

- Die weltweiten Wanderungsprozesse: Immer mehr Menschen leben auf Zeit oder auf Dauer als «Ausländer» in einem für sie «fremden» Staat, in dem ihnen die in einem demokratischen Staat notwendigen Rechte und Pflichten eines politisch verantwortlichen Bürgers nicht zustehen.
- Die demokratischen Institutionen (z. B. Parlamente) büßen durch wichtige – kaum oder nicht beeinflussbare – Entscheidungen auf anderen Ebenen an Legitimationskraft ein.

Nur ein starker Staat ist attraktiv für Kooperationen

Was sich als Folge dieser Herausforderungen bereits abzeichnet, ist der Beginn einer

neuen Phase im Verhältnis von staatlicher Regulierung, ökonomischem Wettbewerb und gesellschaftlicher Teilhabe. Dabei geht es darum, eine komplexe Regelungsstruktur der unterschiedlichen Wirkungsmechanismen unserer Gesellschaft zu entwickeln – um «governance». Der Begriff «governance» umschreibt

«Aus den Grenzen von Herrschaftsexpansion folgt nicht der Niedergang des Staates. Zu beobachten ist vielmehr, dass der Staat sich durch Veränderung seiner Strukturen stabilisiert. In diesem Prozess bildet sich ein neuartiges «staatliches Mehrebenensystem».»

neue Formen gesellschaftlicher, ökonomischer und politischer Regulierung, Koordinierung und Steuerung in komplexen institutionellen Strukturen, in denen meistens staatliche und private Akteure zusammenwirken. Mit ihm werden Veränderungen in der Herrschaftspraxis des modernen Staates, neue Formen der internationalen Politik sowie der Wandel von Organisationsformen und Interorganisationsbeziehungen in der öffentlichen Verwaltung, in Verbänden, in Unternehmen, in Märkten und in Regionen bezeichnet (Benz «Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen», 2004, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden).

Moderne Staaten gehen heute im Zeichen von Internationalisierung und Globalisierung über zu einer flexiblen Kombination von Recht (ausgehandelte oder kontextregulierende Rechtsnormen), finanzpolitischer Steuerung (weniger finanzielle Anreize, weniger selbst produzierte Leistungen) und Kooperation (mit nationalen und internationalen Akteuren). Sie versuchen damit, ihre Steuerungsprobleme, die aus der Diskrepanz zwischen einer Internationalisierung von Aufgaben und der territorialen Begrenzung ihrer Kompetenzen erwachsen, zu lösen. Ob sie sich damit erfolgreich behaupten werden, lässt Benz offen. Er weist aber darauf hin, dass nur ein handlungsfähiger, über legitime Sanktionsmacht verfügender Staat auch in der Lage ist, gesellschaftliche Akteure oder internationale Partner zur Kooperation zu veranlassen.

Doppeltes Legitimationsproblem

Kurzum, Benz findet auf Grund seiner Analyse im Unterschied zu zahlreichen andern Wissenschaftlern in den Veränderungen der

«Zwar werden in der Fachliteratur die Risikovorsorge und die Informationsversorgung als neue Staatsaufgaben genannt, in der Regel handelt es sich dabei aber lediglich um Aufgaben, die den bekannten Funktionen des Staates zugeordnet werden können.»

Staatstätigkeit bisher keinerlei Hinweise, die auf einen sich abzeichnenden Niedergang des Staates hinweisen. Festgestellt wird tendenziell eine Entwicklung vom Staat, der selbst Leistungen produziert und verteilt, hin zum Staat, der notwendige öffentliche Leistungen nur noch gewährleistet. Neu ist dabei nicht die Tatsache, dass der Staat mit privaten Akteuren kooperiert («public private partnership»), neu ist das Ausmass der Kooperation. Neu ist zudem die intensive Praxis grenzüberschreiten-

der, internationaler Kooperationen. Es ändert mithin die Ausübung von «Staatsgewalt», wobei der Autor einräumt, dass es immer schwerer fällt, zwischen staatlicher und nicht staatlicher Leistungserfüllung zu unterscheiden. Daraus resultieren vielfältige Probleme für den Verfassungsstaat. Nicht die Internationalisierung von Staatstätigkeit an sich ist das

Problem, sondern die Verlagerung von Staatsaufgaben in transnationale Institutionen oder Netzwerke. Denn im Unterschied zu innerstaatlichen Verhandlungssystemen wirken und entscheiden in ihnen Akteure mit, die nicht dem Geltungsbereich der Verfassung des Territorialstaates unterworfen sind.

Während sich die Staatsbürger nach wie vor auf die nationale Politik konzentrieren und internationale und transnationale Formen von Politik oft als «reine Veranstaltungen bürgerferner Eliten» (Benz) ablehnen, steigt der Bedarf an internationaler Staatstätigkeit. Letzte-

Die Herausforderungen an den modernen Staat im 21. Jahrhundert

Territorialstaat	Globalisierung von Wirtschaftsbeziehungen und von ökologischen und sozialen Problemen, Regionalisierung sozio-ökonomischer Prozesse, gebietsunabhängige Strukturen sozialer und politischer Interaktion
Nationalstaat	Weltweite Wanderungsbewegungen, wachsender Anteil von Einwohnern mit fremder Staatsangehörigkeit im Staatsgebiet
Leistungsstaat, Rechtsstaat	Internationale Konkurrenz, technologische Risiken, Individualisierung, demographische Entwicklung, Finanzknappheit
Verfassungsstaat	Verfassungsprobleme einer internationalen bzw. transnationalen Herrschaftsorganisation
Demokratie	Nationale, internationale und transnationale Verhandlungssysteme bzw. Politiknetzwerke
Bürokratie	Effizienzsteigerung im internationalen Wettbewerb

Quelle: Arthur Benz, *Der moderne Staat*, Seite 230

res bedeutet, dass die nationalen Parlamente, Regierungen und Verwaltungen wegen der territorialen Begrenzung ihrer Kompetenzen nicht mehr allein in der Lage sind, Probleme zu lösen. Daraus ergibt sich für den demokratischen Rechtsstaat heutiger Prägung ein doppeltes Legitimationsproblem: Die internationale Ebene gilt als undemokratisch, die nationale Politik zunehmend als ineffektiv, weil sie gesellschaftliche Probleme nicht allein zu lösen vermag.

Regionale Identität versus Nationalstaatidentität

Kann daraus abgeleitet werden, dass die neuen Formen von Staatstätigkeit das Wesen der Institution Staat verändern? Sicher ist: «Die Grenzen des Territorialstaats, die ursprünglich der Sicherung des Friedens zwischen Staaten und der effektiven Organisation von öffentlicher Aufgabenerfüllung dienen und zum unumstrittenen Definitionsmerkmal des modernen Staates gehörten, sind für die Staatstätigkeit im Zeitalter der Internationalisierung und Globalisierung zum Problem geworden.»

Wichtiger als territoriale Grenzen werden funktionale und soziale Grenzen. Für den Nationalstaat und seine Kompetenzen besonders gefährlich sind dabei laut Benz grenzüber-

«Ein zentrales, wenn nicht das entscheidende Problem der Verfassung des Staates unter den Bedingungen der Globalisierung und der Internationalisierung von Staatstätigkeit sowie der damit verbundenen Regionalisierung liegt in der Gestaltung demokratischer Verfahren.»

schreitende Problemräume, in denen sich transnationale Regionalismen formieren (vgl. PM 7/2001, Link «Die Neuordnung der Welt-politik»). Regionalisierung ist dabei als Prozess zu verstehen, in dessen Verlauf die Region als Bezugsrahmen für wirtschaftliche, soziale, kul-

turelle und politische Aktivitäten an Bedeutung gewinnt. Die bereits «Glokalisierung» genannte Folge der Globalisierung kann für die Nationalstaaten ins Auge gehen: Ähnlich wie in mehreren europäischen Gebieten im 18. und 19. Jahrhundert könnte die Betonung der kulturellen regionalen Identität – vorab wenn im Ergebnis wirtschaftlich erfolgreich – dazu führen, dass die Herrschaftsorganisation des Staates und die Nation in solchen Gebieten zunehmend auseinander fallen.



Benz zeigt sich aber überzeugt, dass die Gründe, die für die Bedeutung der dem Staat zugeschriebenen Funktionen in der modernen Gesellschaft sprechen, auch heute noch gelten – trotz Globalisierung: Ohne Eigentumsordnung, ohne Geldwesen und ohne Ordnung des Marktes ist Globalisierung der Wirtschaft nicht denkbar. Für ebenso unbestritten hält Benz, dass soziale Rechte und soziale

Gerechtigkeit für die Stabilisierung einer Gesellschaft notwendig sind.

EU: Neue Form von Mehrebenenstaatlichkeit

Zwar könnte man aus den Privatisierungen der letzten Jahrzehnte schliessen, dass bestimmte Funktionen des Staates angesichts der «mutmasslichen Überforderung des Wohlfahrtsstaates» durch die internationale Konkurrenz und angesichts der zunehmenden grenzüberschreitenden Problemzusammenhänge auf private Organisationen oder auf Strukturen gesellschaftlicher Selbststeuerung verlagert werden.

Dies umso mehr, als selbst im ursprünglichen Kernbereich des Staates, der öffentlichen Sicherheit, Privatisierungstendenzen zu beobachten sind: Private Sicherheitsdienste übernehmen Polizeiaufgaben und bei internationalen Militäreinsätzen greifen einzelne Staa-

ten inzwischen wieder vermehrt auf Söldnertruppen zurück, die von privaten Unternehmen organisiert und ausgerüstet werden.

Trotzdem sieht Benz für die Existenzberechtigung des Staats nicht schwarz: «Der moderne Staat bleibt mächtiger und handlungsfähiger, als dies von vielen Beobachtern erwartet worden ist oder behauptet wird.» Er verneint damit, die in der Einleitung seines Buches erwähnte Möglichkeit: «Es könnte sein, dass wir gegenwärtig einen grundlegenden Wandel hin zu einer Herrschaftsordnung

erleben, die sich eindeutig unterscheiden lässt von der Form, die wir als Staat bezeichnen.»

✉ Christian Fehr

medienfehrbern@swissonline.ch

Arthur Benz
Der moderne Staat
Oldenbourg, 2001, 344 Seiten,
ISBN 3-486-23636-9



Impressum

Public Management

EPA-Letter zum Kontext- und Managementwissen der öffentlichen Verwaltung – Science et pratique du management dans l'administration publique

Herausgegeben vom Eidgenössischen Personalamt
EPA, Eigerstrasse 71, 3003 Bern

Erscheint zweisprachig D/F viermal pro Jahr im März, Juni, September und Dezember auf dem Intranet:
<http://www.epa.admin.ch/themen/management/d/index.htm>

Koordination: Dr. Thomas Moser
Tel 031 325 09 79, Fax 031 322 88 15
thomas.moser@epa.admin.ch

Beratung Forum: Dieter Jegge
Tel 031 322 70 29, dieter.jegge@epa.admin.ch

Ressort Kontext: Christian Fehr ✉ CF,
Elisabeth Weyermann ✉ EW, Claude Barras ✉ CB
Text & Auftritt, Fluhweg 10, 3232 Ins
Tel 032 313 11 20, Fax 032 313 11 80
medienfehrbern@swissonline.ch

Ressort Management: Dr. Heinrich Bischoff ✉ HB
BMC Briefing AG, Dufourstrasse 90, 8008 Zürich
Tel 01 422 31 41, Fax 01 422 31 65
HeinrichBischoff@netscape.net

Copyright © 2004 Eidgenössisches Personalamt, Bern