

Der Staat in der Großen Transformation

Grundlegungen und Anwendungen

Ulrich Klüh und Richard Sturn

1. Staatlichkeit in der Krise

Covid-19, die Klimakrise und die Digitalisierung stellen die Wirtschaftspolitik vor schwierige Herausforderungen. Die Politik steht dabei vor einem Grundproblem: In den letzten Jahrzehnten haben sich gravierende Defizite im Verständnis dessen herausgebildet, was Staat und öffentlicher Sektor leisten sollen und können (und was nicht), in welchen Bereichen es einer Ertüchtigung im Hinblick auf die Handlungsfähigkeit bei zentralen öffentlichen Aufgaben bedarf oder wodurch diese Ertüchtigung herbeigeführt werden könnte. Diese Defizite erschweren den Umgang mit den genannten Problemen und den sich hinter den Krisen abzeichnenden transformativen Herausforderungen. Sie führen zu einer Schiefelage in der Ausrichtung und Anwendung des zur Krisenbewältigung eingesetzten Instrumentariums. Resultat dieser Schiefelage sind systematische Mängel im Profil der Staatstätigkeit, die Thema des vorliegenden Jahrbuchs sind.

Wie ist es im Angesicht multipler Krisen um die Akteure der Wirtschaftspolitik bestellt, also Staaten und überstaatliche Instanzen, insbesondere jene der Europäischen Union (EU)? Bei der Beantwortung dieser Frage ist vor dem fast schon reflexartigen Rekurs auf ein Totalversagen zu warnen. Die Betrachtung der genannten Krisen offenbart ein seltsames Nebeneinander zwischen gelingender und versagender Staatlichkeit, zwischen staatlichem Aktivismus und staatlicher Passivität, zwischen Staatsgläubigkeit und Staatsskepsis. Gerade im Kontext der aktuellen Pande-

mie wird ja nicht selten betont, welche Möglichkeiten sich im Hinblick auf eine sozial-ökologische Politik ergäben, wenn der Staat diese ähnlich resolut anginge wie die Pandemiebekämpfung (eine kritische Analyse solcher Sichtweisen liefert der Beitrag von Gawel in diesem Band). Im Endergebnis überwiegt jedoch meist die Einschätzung, staatliche Institutionen, zumal in Demokratien, seien schlicht nicht in der Lage, mit ausreichender Geschwindigkeit und Dynamik auf die Probleme zu reagieren. Aus dieser Skepsis wird nicht selten ein grundsätzlicher Zweifel am demokratischen, liberalen Staat. Fatalerweise gerät in der Krise die Staatlichkeit selbst in die Krise.

Besonders eindrücklich werden die Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Krisenpolitik sowie die gleichzeitig um sich greifende tiefe Staats-skepsis in der Covid-19-Pandemie. Es ist es vielerorts gelungen, Wirtschafts- und Zahlungskreisläufe trotz wegbrechender Wirtschaftsaktivität aufrecht zu erhalten. Ebenso ist es nur in einer überschaubaren Anzahl von Fällen zu einer tatsächlichen Überlastung des Gesundheitswesens gekommen. Dennoch überwiegt die Unzufriedenheit mit der Reaktion staatlicher Entscheidungsträger*innen, wobei sich zwei unterschiedliche Krisenphänomene auf unguete Weise verstärken.

Erstens wird der Staat zwischen zwei sich unversöhnlich gegenüberstehenden Gruppierungen aufgerieben. Er sieht sich einerseits massiven Forderungen ausgesetzt, eine schnellere Reduktion der Inzidenzen zu bewerkstelligen. Nicht selten beinhalten die entsprechenden Forderungen Rufe nach weniger Föderalismus, mehr Durchregieren und zentraler Steuerung, wobei die Ansatzpunkte solcher Politik umstritten sind: Einige fordern, „die Wirtschaft“ müsse noch radikaler in ein Koma versetzt werden, ohne Rücksicht auf Partikularinteressen. Andere ziehen es vor, die Bürger einer noch effektiveren, meist digitalen Kontrolle und faktischer Eingrenzung zu unterziehen, da dies eine Erfahrung der in der Pandemiebekämpfung besonders erfolgreichen Staaten aus Ostasien und Ozeanien sei. Andererseits befürchten nicht wenige, dass der pandemische Ausnahmezustand zu einer Neukonstituierung eines autoritären Staatswesens genutzt wird. Hinter diesen (häufig durch Verharmlosungen des Virus befeuerten) Befürchtungen steckt nicht selten die nicht von der Hand zu weisende Angst einer Neuaufgabe des politischen Paradoxons (siehe den Beitrag von Klüh in diesem Band): Gerade in einer Ausnahmesituation, in der die gemeinsame und identitätsstiftende Begegnung mit einem äußeren Feind (dem Virus) staatliches Handeln dominiert, dürfe auch die Ge-

fahr eines biopolitischen Missbrauchs des Machtzuwachses nicht unterschätzt werden.

Zweitens offenbaren sich in der Krise tatsächlich gravierende Schwächen und Begrenzungen staatlichen Handelns. Diese betreffen vor allem den mangelnden Schutz vulnerabler Gruppen vor den direkten und indirekten Konsequenzen der Pandemie sowie die Fähigkeit, eine pandemiekonforme Bewirtschaftung des Gesundheitswesens in die Wege zu leiten. Trotz erheblicher Bemühungen, das Infektionsgeschehen über Kontaktbeschränkungen und Hygienemaßnahmen unter Kontrolle zu bringen, gelang es nur in wenigen Fällen, besonders verletzte Gruppen ausreichend schnell und unter Berücksichtigung ihre Teilhabechancen zu schützen. Weder die besonders vom Virus bedrohten Bevölkerungsschichten noch die besonders von den Maßnahmen betroffenen Gruppierungen erhielten so den Schutz, den sie sich hätten erwarten dürfen. Ein wesentlicher Grund hierfür war die schon vor der Krise eklatante, in der Krise dann jedoch verheerende Fehlbewirtschaftung des Gesundheitssystems. Plötzlich wurde der Mangel an personellen und sachlichen Ressourcen für jede*n ersichtlich. Verheerenderweise vertraute man jedoch in den meisten Fällen den bestehenden Strukturen und Anreizsystemen, die nicht selten einer höchst problematischen Kombination aus Markt- und Bürokratievertrauen darstellten.¹ Dies wird im vielfach ersichtlichen Versagen deutlich, überzeugende Test- und Impfstrategien zu implementieren und die Kapazitäten im Gesundheitswesen ausreichend schnell auszubauen.

Auch im Kontext der Klimakrise ergibt sich ein unübersichtliches Bild staatlicher Potenziale und Begrenzungen. Seit der Initiierung des Europäischen Green Deals offenbart die EU ein Ausmaß an wirtschafts- und umweltpolitischer Kohärenz, das in dieser Form lange nicht für denkbar gehalten wurde. Die jüngste Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Klimapolitik erscheint vielen als ein Musterbeispiel gelungener Gewaltenteilung. Die Abwahl Donald Trumps hat dazu beigetragen, dass die Bemühungen um einen glaubwürdigen Umgang mit der existenziellen ökologischen Bedrohung auch in anderen Ländern ernsthafter werden; das Pariser Klimaabkommen, das als Verhandlungsergebnis schon posi-

¹ Ausnahmen stellen (pikanter-, aber wohl nicht überraschenderweise) Staaten wie die USA und Großbritannien dar, in denen die Defizite der jeweiligen Gesundheitssysteme vor der Krise besonders eklatant waren, und die deshalb relativ schnell eine zentrale Bewirtschaftung bestimmter Bereiche durchzusetzen bereit waren.

tiv überraschte, könnte unerwarteter Weise noch die Wirkung entfalten, die man sich von ihm versprach. Die Klimakrise offenbart mithin durchaus die Fähigkeit der europäischen und globalen Staatengemeinschaften, das Problem planetarer Grenzen ernsthaft *in den Blick zu nehmen*. Gleichzeitig erweist sich die tatsächliche Fähigkeit der Staatengemeinschaft, den Ausstoß schädlicher Klimagase, die Reduktion der biologischen Vielfalt sowie die fortschreitende ökologische Degeneration effektiv *zu bremsen*, als erschreckend gering. Die Probleme nehmen mit rasanter Geschwindigkeit zu, ohne dass ein resolutes Umsteuern erkennbar wird.

Die Digitalisierung wirkt wie ein Brennglas, in dem sich die genannten Widersprüche besonders radikal ausprägen. Sie zeigt vor allem auf, wie verheerend es sein kann, wenn marktradikale Ideologien auf staatliche Überwachungsfantasien treffen.² Zudem macht die Digitalisierung deutlich, welche Vorteile mit der öffentlichen Bewirtschaftung von Infrastrukturen einhergehen könnten, wenn diese ähnlich verlässlich funktionierten, wie die Schweizer Verkehrsbetriebe im Hinblick auf die Dienstleistungsqualität oder die Deutsche Post im Hinblick auf das Briefgeheimnis. Echte Versuche der Schaffung öffentlich-rechtlicher digitaler Infrastrukturen bleiben jedoch aus. Schließlich liefert die Digitalisierung Ansätze und Ideen für neue Formen der Umverteilung von Fortschrittsgewinnen. Leider bleiben diese Ansätze meist ungenutzt.

Insgesamt ist gleich in mehrfacher Hinsicht eine paradoxe Situation zu diagnostizieren: Genau dann, wenn alle nach dem Staat rufen, ist die Angst vor ihm am größten. In einer Situation, in der die Notwendigkeit kollektiven Handelns offensichtlich zu sein scheint, tut man sich besonders schwer, staatliche Eingriffe zu legitimieren. Noch nie gab es so viele und so gute Forschungen, die einzelne policies und ihre Effekte analysieren. Noch nie waren die technischen Möglichkeiten zur Umsetzung gewisser Ziele derart ausgeprägt. Und dennoch klappte selten eine größere Lücke zwischen dem, was Politik tatsächlich schafft, und dem, was möglich wäre, sprich: den sich durchsetzenden Politikangeboten und jener Politik, die für einen zukunftsweisenden Umgang mit Problemen und Chancen aktueller Prozesse sozioökonomischen Wandels – oder auch „nur“ zur Krisenbekämpfung – notwendig wäre.

² Diese Erkenntnis lässt sich zudem für ganz unterschiedliche Spielarten des Kapitalismus konstatieren, sie gilt in China und den USA gleichermaßen, wenn auch mit unterschiedlicher Intensität.

Was steckt hinter der Gleichzeitigkeit von pandemischem, klima- und digitalpolitischem Staatsvertrauen und Staatsskepsis, von funktionalem und dysfunktionalem Krisenmanagement? Wie lässt es sich erklären, dass mit steigendem Problemverständnis die Fähigkeit zur Problemlösung schwindet? Wie passt eine anhaltend hohe Staatsquote mit einem wahrgenommenen Bedeutungsverlust öffentlicher Akteure zusammen? Wie die Beiträge dieses Jahrbuches zeigen, ist es eine Vielzahl von Faktoren und Strukturen, die zur Beantwortung dieser Frage zu berücksichtigen sind. Einige grundlegende Motive lassen sich aber bereits an dieser Stelle nennen. Erstens drängt sich der Eindruck auf, dass es nicht zuletzt die mangelnde Fähigkeit im Umgang mit komplexen Verteilungsproblemen ist, die einer konsequenten Pandemie-, Klima- und Technologiepolitik im Wege steht. Die distributiven Konsequenzen der massiven, aber notwendigen, allokativen oder stabilisierungspolitischen Eingriffe lassen sich so nicht bewältigen. Zweitens geht mit jedem Zuwachs an Veränderungsdruck und sogar Veränderungsbereitschaft ein Zuwachs an Besitzstandswahrung einher. Dabei scheitern viele Staaten drittens an der Notwendigkeit, partikulare Interessen einzubinden und diese gleichzeitig in Schach zu halten. Die zunehmende (und durch neue Technologien beförderte) Pluralität der Gesellschaft erschwert diese an sich schon schwierige Aufgabe erheblich.

Ein wichtiger Grund für die bedingte Handlungsfähigkeit öffentlicher Institutionen in Krisen sind Defizite im Staatsverständnis, insbesondere im Selbstverständnis staatlicher Akteure. Es mangelt an einer allgemein akzeptierten und erst recht einer positiven Zuschreibung dessen, was Staatlichkeit sein soll und kann. Oft wird dieser Mangel an geteilten Vorstellungen zum Wesen des Staates dem „Neoliberalismus“ und dessen Trends in Richtung Entstaatlichung und Auslagerung zugeschrieben. Diese Zuschreibung greift allerdings zu kurz. Denn zum einen ist sie längst nicht auf den neoliberalen Herkunftskontext beschränkt. Zentrale Aspekte von Staatlichkeit werden oft als Defizite wahrgenommen, weil zugrunde liegende Engführungen zum Mainstream, ja zum Commonsense, geworden sind (siehe hierzu die Beiträge von Knoll, Sturn, Kallhoff und Strohmeier). Zum anderen ist die emotionale Distanz zum Staat tief im Wesen des Liberalismus verwurzelt, wie bspw. der Beitrag von Klüh zeigt. Dem liberalen Staat der Moderne sind relativ enge legitimatorische Grenzen gesetzt, er ist deshalb stets bemüht, eher als Verwalter denn als Schöpfer der Gesellschaftswirklichkeit zu agieren. Im Übergang zum postmodernen

Liberalismus verschärft sich dieses Problem, die Legitimität kollektiven Handelns sinkt mit der Pluralisierung der Gesellschaftswirklichkeiten weiter. Das postmoderne Differenzdenken ist zwar besonders dazu geeignet, die Paradoxien kollektiven Handelns offenzulegen und zu beschreiben, bietet jedoch nur sehr begrenzte Ansatzpunkte zu deren Überwindung. Es lässt offen, ob Differenz und Identität „hervorgebracht, unterstützt, dekonstruiert oder kritisiert“ werden sollen (Müller/Mende 2016).

An einem gemeinsamen Verständnis von Staatlichkeit zu arbeiten bedeutet nicht, sich auf die wohl aussichtslose Suche nach seiner Essenz zu begeben. Darauf hat bereits Carl Schmitt (1932 [2015]: 19) hingewiesen: „Wir dürfen es dahingestellt sein lassen, was der Staat seinem Wesen nach ist, eine Maschine oder ein Organismus, eine Person oder eine Einrichtung, eine Gesellschaft oder eine Gemeinschaft, ein Betrieb oder ein Bienenstock... Alle diese Definitionen und Bilder nehmen zu viel an Deutung und Sinngebung, Illustrierung und Konstruktion vorweg...“. Dennoch ist es zur Herausbildung eines den transformativen Problemen angemessenen Staatsverständnisses unerlässlich, sich mit sehr grundsätzlichen Fragen der Staatlichkeit auseinanderzusetzen. Nur so ist etwa die Herausbildung eines problemadäquaten Public Managements denkbar, nur so lassen sich politische Framings ableiten, bei denen politisches Führungspersonal in Erscheinung tritt, dessen mentale Modelle Ressourcen für den professionellen Umgang mit Krisen und Herausforderungen ausreichen. Auch Ökonom*innen benötigen mehr als ein Grundverständnis von Staatlichkeit, da sie am institutionellen Wandel direkt beteiligt sind. Die Frage nach dem Staat gehört mithin zum Kern dessen, was man als institutionelle und normative Grundfragen ökonomischer Forschung ansehen kann.

Eine geteilte Vorstellung vom Staat wird nicht zuletzt durch sich verfestigende konzeptionelle und sprachliche Unterscheidungen erschwert. Dichotomien wie die zwischen „Markt“ und „Staat“, „Marktversagen“ und „Staatsversagen“, „Privat“ und „Öffentlich“, „Staat“ und „Gesellschaft“, der „Politik“ und dem „Politischen“, „Kollektiv“ und „Individuum“, „staatlich“ und „überstaatlich“ sind unerlässlich und unvermeidbar. Diese und andere Differenzbildungen führen aber vermehrt dazu, dass sich die Grauzonen, in denen sich nicht selten transformative Modelle staatlicher Legitimität entwickeln, verengen. Die genannten Differenzbildungen sind notwendig, um den Gefahren und Fallstricken des identifizierenden Denkens zu begegnen. Die Verfestigung einmal etablierter Differenz, wie

sie gerade die Wirtschaftswissenschaften häufig praktizieren, pervertiert jedoch ihre ursprüngliche Funktion. Es kommt zu positiven und negativen Zuschreibungen, die den Blick fürs Wesentliche versperren. Das wohl eindrücklichste Beispiel hierfür ist die Differenz zwischen Gesellschaft (meist positiv konnotiert) und Staat (meist negativ konnotiert) sowie ihre Auflösung im Begriff der Zivilgesellschaft. Deren Stärkung wird nicht selten als Ausweg angeboten, wenn alle anderen Lösungen versagen. Wie Gramsci gezeigt hat müsste dabei jedoch immer die Doppelnatur des Begriffs berücksichtigt werden. Denn die Zivilgesellschaft konstituiert sich einerseits im Widerspruch zur politischen Gesellschaft und zum Staat als Zwangsanstalt. Andererseits findet sie ihre wahre Bedeutung erst als Teil des (dann integral gedachten) Staates: „Staat = Politische Gesellschaft + Zivilgesellschaft“ (Gramsci 1930 [1971]). Nur wer bereit ist, diesen Spannungsbogen auszuhalten, kann sinnvoll von Zivilgesellschaft reden.

Die Beiträge im vorliegenden Jahrbuch setzen nicht zuletzt hier an, indem sie an einer Überwindung von vereinfachenden Dichotomien arbeiten und damit gleichzeitig bewahren, was diese Dichotomien zur Entwicklungen eines transformativen Staatsverständnisses beitragen können. Sie dekonstruieren implizit oder explizit Differenzbildungen, die oft einfach hingenommen werden, und zeigen so Beschränkungen einer Wirtschaftspolitik auf, die sich allzu stark der Differenz von Individuum und Kollektiv verschreibt. So setzen sich die Kapitel von Gawel, Kallhoff, Knoll, Strohmaier und Sturn nicht zuletzt mit der vereinfachenden Unterscheidung zwischen „Markt“ und „Staat“ beziehungsweise „Marktversagen“ und „Staatsversagen“ auseinander. Strohmeier, Galonske, Schindler und Sesselmeier und auch Klüh hinterfragen etablierte Grenzziehungen zwischen „privatem“ und „öffentlichem“ Sektor. Kallhoff, Klüh und Sturn beschäftigen sich implizit oder explizit mit der vor allem in der politischen Philosophie wirkmächtigen Differenzierung zwischen der Politik und dem Politischen. Schließlich wenden sich Gawel, Märçuț und Mertens Fragestellungen zu, die sich aus der Unterscheidung alternativer Ebenen von Staatlichkeit und Governance ergeben. Damit greifen sie nicht nur eines der Kernprobleme mangelnder transformativer Staatlichkeit auf, das Aufeinandertreffen umfassender globaler Probleme mit einer Institutionenlandschaft, die sich entlang geografischer oder interessenpolitischer Linien zersplittert hat. Sie zeigen auch Ansätze zur Lösung auf,

die sich unter anderem aus neuen Blickwinkeln auf makroökonomische Zusammenhänge oder im europäischen Kontext ergeben.

2. Marktversagen/Staatsversagen – Markt/Staat

Die kontrovers diskutierte EU-Covid-19-Impfstoffbeschaffung erscheint geradezu als Paradebeispiel für die Probleme des staatlichen Selbstverständnisses. Zunächst hatte man den Eindruck, dass der öffentliche Sektor (bzw. die EU) dafür gleich mehrfach bezahlt, nämlich in Form der Finanzierung von öffentlichen und insbesondere universitären Forschungseinrichtungen, von Subventionen für F&E, für den Ankauf selbst benötigter Impfdosen, für den Aufbau von Impfzentren und für humanitär und epidemiologisch gebotene Unterstützung bei der Impfstoffversorgung im globalen Süden. Die Zurechnung der Ergebnisse solcher Beiträge erhalten jedoch meist die privaten Firmen, die dann Impfstoffe auf den Markt bringen. Statt einer berechtigten Anerkennung für den Beitrag zur Impfstoffentwicklung wird zu Recht das staatliche Versagen in den darauffolgenden Stadien beklagt. Diese wiederum sind nicht das Resultat einer übermäßigen Ausweitung, sondern einer spezifischen Beschränkung des öffentlichen Sektors auf die Finanzierung und die Impfstoffverteilung: Finanzierungsarrangements wurden nicht durch ausreichende/rechtzeitige öffentliche Koordination übergreifender Impfstrategien ergänzt, die strategische Verantwortung für Produktions- und Lieferkapazitäten einschließt. Dabei liegt es auf der Hand, dass private Firmen (so innovationstüchtig sie auch sein mögen) in einer solchen Situation wenig Anreize haben, Ausbau und Nutzungsoptimierung von Produktionskapazitäten so voranzubringen, dass sich die sozialen Vorteile der neuen Impfstoffe in der Pandemiebekämpfung optimal entfalten.³ Im Selbstlob aus Kreisen der EU-Kommission, sie habe im Gegensatz zu den Impfvorreitern bei der Covid-Impfstoffbeschaffung „Haftungsübernahmen“ vermieden, steckt die aus kleinteiligem Denken entstehende Illusion, dies relativiere die politische Verantwortung für die kollektiven Pandemiefolgen.

³ Die strukturellen Anreize privater Pharmafirmen zeigten sich u.a. vor Covid-19 in deren Verhandlung mit der „Coalition for Epidemic Preparedness Innovation“ (CEPI), welche zu einer Aufweichung gemeinwohlorientierter Rahmenbedingungen ihrer Teilnahme an CEPI-Programmen führte (Sturm 2020c).

Die Probleme der Klimapolitik und des staatlichen Pandemiemanagements reflektieren nicht zuletzt einen jahrzehntelangen Trend des Rückzugs staatlicher Akteure aus dem wirtschaftlichen Alltagsleben. Dieser Befund mag vor dem Hintergrund einer immer noch hohen und in jüngster Zeit wieder steigenden Staatsquote überraschen; er spiegelt auch keineswegs eine Reduktion der systemischen Bedeutung des Staates für die Wirtschaft wider, die nach Jahrzehnten des Rückbaus in den letzten Jahren eher wieder zu- als abgenommen hat. Vielmehr geht es um eine veränderte Wahrnehmung und Ausübung staatlicher Funktionen: Während volkswirtschaftliche Ressourcen weiterhin in großem Umfang durch staatliche Kanäle fließen, ist die Kontrolle und Entscheidungsgewalt über diese Ressourcen vermehrt ausgelagert worden. Der Staat übt weiterhin eine Schlüsselrolle aus, insbesondere indem er die Risiken komplexer Wirtschaftsaktivitäten in einem volatilen Umfeld absichert; als Investor, Unternehmer und Gestalter hat er sich hingegen eher zurückgezogen.

Der vielfach ideologische Trend in Richtung Entstaatlichung und Auslagerung hat sich nicht selten mit Konzepten verbunden, die aus nachvollziehbaren Antworten auf echte Herausforderungen entstanden. Gemeint sind verbreitete Theorien des Markt- und Staatsversagens. In seinem „The End of Laissez-faire“ suchte John Maynard Keynes (1931: 317) nach Kriterien, um die „Agenda“ des öffentlichen Sektors von der „Non-Agenda“ zu unterscheiden:

„We must aim at separating those services which are technically social from those which are technically individual. The most important Agenda of the State relate not to those activities which private individuals are already fulfilling, but to those functions which fall outside the sphere of the individual, to those decisions which are made by no one if the State does not make them.“

Genau dies leistet die nicht nur in der akademischen Ökonomik verbreitete Marktversagenstheorie (die seit langem durch eine Staatsversagenstheorie ergänzt wird) auf den ersten Blick in übersichtlicher Weise. Besonders in der Musgrave'schen Variante, die zwischen marktverursachten Problemen der Allokation, Distribution und Stabilisierung unterscheidet, führt sie nicht notwendigerweise in neoliberale Engführungen. Dennoch wird sie aus verständlichen Gründen kritisiert, denn sie forciert ein Denken des Staates vom Referenzpunkt des Marktes.

Welche Rolle spielt die didaktisch ansprechende und teils auch praktisch brauchbare Unterscheidung zwischen Staat und Markt sowie Staats- und Marktversagen bei der Herausbildung eines bestimmten Staatsverständnisses? Kann sie eine Erklärung dafür liefern, dass der Staatsektor nach wie vor groß und teuer, aber zu wenig leistungsfähig ist? Weshalb müssen wir oft (erstaunt) zur Kenntnis nehmen, dass Entstaatlichung keineswegs effizienz- und freiheitsfördernde Privatisierung bedeutet? Wie ist das zu korrigieren? Wie der Beitrag von Rita Strohmaier in diesem Band zeigt hat Mariana Mazzucato (2013; 2019) für den klimapolitisch wichtigen Bereich der Industrie- und Innovationspolitik Verengungen aufgezeigt, die mit der gängigen Marktversagenstheorie verbunden sind – und deren Folgen durch die übliche Staatsversagenstheorie eher verschlimmert werden. Mazzucato zeigt schlüssig, dass sich daraus ungünstige Effekte für die staatliche Handlungsfähigkeit in Zukunftsfragen ergeben. Dabei spielen nicht zuletzt die folgenden Aspekte eine zentrale Rolle:

- Das allokative Marktversagen ist statisch und wird an der Logik einzelner („fehlender“ oder „falsche Preissignale aussendender“) Märkte oder mangelnden Wettbewerbs festgemacht. Dieses Verständnis von Marktversagen hat die Tendenz, den Staat auf die Rolle als Lückenbüßer oder Marktsurrogat zu fixieren. Auch die Instrumente, die hierbei dem theoretischen Ideal folgend zum Einsatz gelangen sollen, werden dabei logischerweise von diesen Lücken- und Surrogatfunktionen ausgehend gedacht (denken wir an das Instrument der handelbaren Emissionsrechte in der Umwelt und Klimapolitik; vgl. dazu kritisch Lisa Knoll in diesem Band sowie Sturm et al. 2021).
- Die Eingrenzung des staatlichen Handlungsportfolios geht mit einer privatwirtschaftlichen, oft monopolistisch verzerrten Kontrolle über Leistungsprozesse und einer einseitigen Appropriation anfallender Renten einher. In der Folge kommt es zu gravierenden Macht- und Verteilungsproblemen. Es bilden sich implizite Formen von Private-Public-Partnerships heraus, die für den öffentlichen Sektor langfristig wenig vorteilhaft sind, seine Handlungsfähigkeit schwächen und zudem zur Verteilungspolarisierung beitragen.
- Das Agieren des Staats wird zu wenig von seinen systemrelevanten Funktionen und von den hierfür adäquaten Managementfähigkeiten

und -prozessen gedacht (vgl. Klüh in diesem Band). Damit begünstigt die negative Definition von staatlichen Aufgaben (... „was der Markt nicht hinbekommt“) eine weitere Lücke in der Konzeption eines effektiven Staats: Die Notwendigkeit von Entscheidungs-, Implementations-, Feedback- und Accountability-Mechanismen. Diese Mechanismen und Prozesse haben ihre je eigenen Vorzüge und Probleme, die für das Profil und Handlungsfähigkeit der öffentlichen Wirtschaft relevant sind.

In der Marktversagenstheorie bleibt der Staat mithin ein Lückenbüßer für fehlende Märkte, mangelnden Wettbewerb oder für Mängel im Marktprozess, die die Konvergenz zu einem Vollbeschäftigungsgleichgewicht verunmöglichen. Staatsaufgaben, staatliches Handeln und Staatsversagen werden ausgehend vom Primat des Marktes her gedacht. Referenzpunkt sind funktionierende Märkte und ihre Bedingungen – insbesondere der Wettbewerb. Am Beispiel der in diesem Band untersuchten Phänomene lässt sich verdeutlichen, wie Theorien des Markt- und Staatsversagens drei Lücken in der Konzeption eines effektiven Staats begünstigen:

- Die erste Lücke entsteht dort, wo der Staat auf den Bereich nicht-rivalisierender und schwer ausschließbarer öffentlicher Güter beschränkt wird. Sie wird insbesondere im Rückzug des Staates aus Aktivitäten ersichtlich, die private Wirtschaftseinheiten nicht unbedingt besser ausführen können. Mazzucato schließt daraus (mutatis mutandis vergleichbar mit Wagner 1887), dass einem agileren, mehr „unternehmerischen“ öffentlichen Sektor angesichts dieser gesellschaftlichen Dimension eine weiterreichende strategische Rolle zukommen müsste, zumal er sich am Ende der Verantwortung nicht entziehen kann.⁴

⁴ Nicht nur, aber besonders anhand der Regulierung digitaler Monopole sehen wir weltweit die Probleme der öffentlichen Sektoren mit hergebrachten Politikansätzen, die die öffentlichen Charakteristika digitaler „Güter“ und Ressourcen zu wenig berücksichtigen. Die im Kontext digitaler Monopole entstehenden Probleme sind (auch bei besserer internationaler Koordination im Vergleich zum Ist-Zustand) schwerlich durch klassische Regulierungs- und Wettbewerbspolitik, Besteuerung von Monopolrenten und individualrechtlich gerahmtem Schutz der Einzelnen (basierend auf Konzepten wie privacy, privatrechtliche Haftung u.dgl.) zureichend zu adressieren. Klassische Wettbewerbspolitik und Regulierung steht auch außerhalb der digitalen Monopole oft auf verlorenem Posten, etwa bei den durch Digitalisierung ermöglichten „vertically serrated industries“, wie u.a. Basu (2019) zeigt.

- Die zweite Lücke ist das Resultat der mangelnden Berücksichtigung funktionaler Komplementaritäten zwischen dem öffentlichen Sektor und der Privatwirtschaft. Diese funktionale Komplementarität entspricht je eigenen Mechanismen und Prozessen, die den jeweiligen Funktionen gerecht werden. Zugespitzt formuliert: Privatwirtschaft konnte sich erst dann als unternehmerische Privatwirtschaft im modernen Sinn entfalten, als der Staat zu einer öffentlichen Wirtschaft im modernen Sinn wurde. Autoren wie Polanyi (1944 [2001]) und Schumpeter (1918; 1942: 197) verdeutlichten, wie entscheidend diese Ko-Evolution zum Verständnis von Wirtschaft ist. Polanyi geht sogar so weit, die Herausbildung von Märkten als im Wesentlichen staatliches Unterfangen zu beschreiben. Dementsprechend weisen beide Bereiche wichtige Schnittstellen und Überschneidungen auf, deren Ausgestaltung im öffentlichen Interesse Gegenstand der Finanzwissenschaft wurde und teilweise noch ist.
- Die dritte Lücke lässt sich an der Beobachtung festmachen, dass der Staat ungeachtet steter Kritik in nahezu allen Volkswirtschaften einen entscheidenden, oft nahezu hälftigen Anteil an der Wirtschaftsleistung hat. Er ist überall faktisch systemrelevant (neben den Beiträgen von Sturn und Kallhoff in diesem Band zeigt insbesondere Carl Christian von Weizsäckers Beitrag im Detail einen besonderen Aspekt der Systemrelevanz, nämlich jenen der öffentlichen Finanzen; vgl. auch Sturn 2020a), aber diese Systemrelevanz wird in der Theorie vielfach unzureichend erfasst und entfaltet sich in der Praxis auf verzerrte Weise.

Die Orientierung an Lücken im Marktsystem (und auch das dementsprechende Design der Instrumente) ist, bei all ihren Problemen, jedoch nicht vorschnell zu verwerfen. So liefert die Marktversagenstheorie schnell und überzeugend gute Gründe für bestimmte Eingriffe wie die staatliche Finanzierung von Grundlagenforschung, welche die Eigenschaften eines reinen öffentlichen Guts hat. Zudem ist das in der Marktversagenstheorie zentrale Trittbrettfahrerproblem höchst bedeutsam, wenn es, wie der Beitrag von Gawel aufzeigt, um eine „Organisation der Mäßigung“ durch soziale Institutionen im Rahmen einer nachhaltigen Gemeingüterbewirtschaftung geht. Vor diesem Hintergrund geht es nicht darum, die Bedeutung von Markt- und Staatsversagen zu leugnen. Vielmehr ist im Kontext der Bereitstellung öffentlicher Güter die Tendenz zu kritisieren, die nachvollziehbare Referenz auf harte Kerne des Marktversagens zu einem dog-

matischen Fixpunkt zu machen. Während die präzise Abgrenzung der Staatsaufgaben eine Voraussetzung öffentlicher Accountability sein kann, ist es falsch, daraus eine Obsession in puncto kontraktförmiger Auslagerung von Leistungsprozessen zu entwickeln und dabei deren Schattenseiten zu vergessen: Wenn der Staat zur Erstellung öffentlichen Güter problemlos handelbare private Inputs auf funktionierenden Märkten zukaft, ist dies unbedenklich. Je komplexer jedoch die in den Bereich der Marktförmigkeit ausgelagerten Leistungspakete sind, umso mehr ergeben sich Probleme, die eben nicht durch herkömmliche Ansätze wie transparente Ausschreibungen zu lösen sind. Die Vorstellung, der Staat solle idealerweise nur als Koordinations- und Finanzierungsinstanz dienen, wobei der Leistungsprozess selbst soweit als möglich (quasi-)marktförmig sein sollte, erweist sich vor dem Hintergrund der empirischen Evidenz als dubios.⁵

Richtig verstanden und im Zusammenspiel mit anderen Ansätzen kann die Marktversagenstheorie durchaus gute Dienste leisten, da sie auf die Notwendigkeit einer komplexen Landschaft von Rechtfertigungsnormen und Rechenschaftspflichten („Accountability“) hindeutet. Sie identifiziert wichtige Bereiche, in denen es entweder auf der Leistungsebene (öffentliche und meritorische Güter), der Regel-Ebene (Externalitäten, Monopolregulierung, Verteilungsregeln) oder der stabilisierungspolitischen Ebene um Entscheidungen geht, die alle betreffen und die in diesem Sinn Kollektiventscheidungen sind. Gängige Formen der Marktversagenstheorie blenden diese grundlegende Komplementarität aber aus, insofern sie ein Staatsverständnis als Lückenbüßer-Agentur zur Beseitigung einzelner Fälle von Marktversagen in einem ansonsten wohlfunktionierenden Marktssystem befördern. Dies ist typischerweise mit einem mangelnden Verständnis der Institutionen und Mechanismen der Staatswirtschaft ver-

⁵ Wie Fuchs et al. (2015-2019) zeigen, hat sich nicht ohne Grund ein breites Spektrum an Rechtsinstituten herausgebildet – mit der Funktion, unterschiedliche Anreizprobleme und Interessenkonflikte zu adressieren, die im Kontext der unentbehrlichen Rolle privater Akteure bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben entstehen. Die Entwicklung solcher Instrumente des öffentlichen Rechts ist ein zusätzliches Indiz, dass die Annahme einer im Prinzip problemlosen vertragsförmigen Beauftragung/Auslagerung fragwürdig ist. Ähnliches gilt für eine verwandte Tendenz, nämlich die undifferenzierte Favorisierung von Quasi-Märkten im Rahmen öffentlicher Leistungsprozesse. Lowerys (1998) Argumente zu „quasi-market failure“ (welche auf kontraktrelevanten Informationsasymmetrien und mehrdimensionale Leistungsdimensionen beruhen) wurden leider zu wenig rezipiert.

bunden, die eben kein bloßer Appendix der Privatwirtschaft ist. Ihre Eigenheiten in puncto kollektiver Entscheidungsprozesse, Budgetierung, Management, Leistungserbringung und Accountability im Spannungsfeld von Politik und Verwaltung bergen spezifische Probleme, aber auch Potenziale. Deren Analyse ist wichtig, weil für die (von der Frage „Markt“ vs. „Staat“ zu unterscheidende) Frage „öffentlich vs. privat?“ (siehe unten) zu prüfen ist, inwiefern die jeweils sektorspezifischen Prozesse problemadäquat sind. Insbesondere ist zu fragen, auf welchen Ebenen es wahrscheinlicher ist, dass diese Prozesse die Voraussetzungen für Feedback und Accountability im Sinne der Verbesserung der jeweiligen Leistungen erfüllen. Dabei ist nicht davon auszugehen, dass das Zusammenspiel öffentlicher mit privatwirtschaftlicher Accountability bei Auslagerung von Teilprozessen problemlos ist. Quasi-Märkte und PPPs sind im Lichte spezifischer Accountability-Anforderungen zu beurteilen.⁶

Problemadäquate Strukturen der Rechtfertigung und Accountability müssten der Einsicht Rechnung tragen, dass effektive Klima-, Digital- und auch Pandemiepolitik unweigerlich unternehmerische, meritorische und präventive Dimensionen haben wird. Damit ist sie grundsätzlich einem Präventionsparadox unterworfen (vgl. Gawel in diesem Band). Der Rahmen für öffentliche Accountability ist deshalb so weiter zu entwickeln, dass er unter den Voraussetzungen dynamischer Veränderungsprozesse glaubwürdig und effektiv bleibt. Joseph Schumpeter betonte bspw. nachdrücklich, dass innovatives Unternehmertum nicht als Anpassungsleistung an Konsumentensouveränität zu verstehen ist: Innovationen sind eben gerade nicht als Erfüllung von Konsumwünschen zu betrachten. Analoges muss für präventive und unternehmerische Staatstätigkeit gelten. Aus partialanalytisch-statischer Sicht, welche vermeintlich exogene Präferenzen von Marktteilnehmer*innen zum absoluten Maßstab macht, werden solche (in der Finanzwissenschaft als meritorisch bezeichneten) Aspekte der Staatstätigkeit naturgemäß Legitimationsprobleme aufwerfen. Solche Probleme sind nicht nur fiktive Folgen eines theoretischen Konstrukts: Vielmehr wird ihre reale Bedeutung durch das Präventionsparadoxon

⁶ Es ließen sich viele Beispiele geben, bei denen einschlägige Leistungsindikatoren und „Kundenorientierung“ nicht auf der Ebene der eigentlichen öffentlichen Leistung ansetzen: So ist die soziale Funktion einer Zertifizierungsagentur die Bereitstellung relevanter Information auf Märkten mit Informationsasymmetrien – und nicht möglichst viele zufriedene Zertifizierungswerber.

pointiert. Das bedeutet aber keineswegs, dass der Staat sich zurückhalten sollte, wie ja nicht zuletzt die Corona-Krise zeigt. Privatisierungen, Auslagerungen oder ein einfaches Wegschauen verschlimmern die Situation sogar erheblich. Denn statt der Weiterentwicklung des Rahmens für öffentliche Accountability unter Unsicherheit werden durch Auslagerung diffuse Verantwortlichkeiten und ein schwacher öffentlicher Sektor befördert. Die Corona-Politik bietet hierfür kleinere und größere Beispiele: So war es ein Unding, Herstellung und Betrieb heikler Tools (in Österreich etwa die misslungene „Corona-Tracing-App“) auf eine Organisation wie das Rote Kreuz auszulagern. Ein derartiges Tool muss klar im öffentlichen Sektor angesiedelt sein, sodass wenigstens sämtliche bestehende Mechanismen öffentlicher Rechenschaftspflicht greifen.

Im Ergebnis gilt es, die Marktversagenstheorie in ein Staatsverständnis einzubetten, welches die funktionale Komplementarität von Staat und Markt und die damit zusammenhängenden Unterschiede in den Entscheidungs-, Budgetierungs- und Accountability-Prozessen herausarbeitet. Der Staat gehört zu den Voraussetzungen des Markts und seiner je spezifischen Qualitäten und Tendenzen – und ist nicht nur Lückenbüßer für seine „Fehler“. Sowohl Kallhoff als auch Sturn zeigen im Übrigen in ihren Beiträgen, weshalb das Grundproblem gerade nicht im gut nachvollziehbaren und praktisch unentbehrlichen Streben nach möglichst präzisen Kriterien für Staatsfunktionen besteht, sondern in einer Quasi-Staatstheorie, die implizit unterstellt, der Staat könne in einer Marktwirtschaft nichts anderes sein als ein Sammelsurium punktueller „Eingriffe“ in „versagende“ Märkte.⁷

⁷ Das eben Skizzierte gewinnt noch an Gewicht, wenn man die vorausschauend-präventiven und unternehmerischen Dimension von Staatstätigkeit in Betracht zieht (vgl. Sturn 2020b). In beiden Fällen wirken sich allzu stark forcierte Auslagerung/Privatisierung von Kompetenz besonders negativ aus, weil dadurch übergreifende gesellschaftliche Funktionen konterkariert werden. Missionsorientierte Klima-Technologiepolitik als Kernstück eines unternehmerischen Staats ist nicht mit partialanalytischen Kosten-Nutzen-Analysen auf Basis eines strikten normativen Individualismus zu rechtfertigen. Am Beispiel des „nichtrationalen Weiterbildungsverhaltens“ im Kontext der digitalen Transformation zeigt der an experimentalökonomischen Befunden orientierte Beitrag von Schindler/Sesselmeier exemplarisch, dass staatliches Handeln gerade im Hinblick auf längerfristig angelegte Herausforderung einen Begründungs- und Legitimationsrahmen braucht, der über die neoklassisch-exogenen Präferenzen der Individuen hinausgeht (vgl. auch JBNIGÖ 12 zu den „Grenzen der Konsumentensouveränität“).

Der Beitrag von Knoll in diesem Band zeigt, dass zur Herausbildung eines solchen Staatsverständnisses mehr notwendig ist als ein Upgrade ökonomischer Rechtfertigungslogik. Theorien des Markt- und Staatsvertrags können zwar einen sinnvollen Beitrag leisten, müssen jedoch in eine ganzheitliche Betrachtung sich wandelnder Institutionalisierungen überführt werden, wie sie bspw. die *Économie des conventions* liefert. Gerade vor dem Hintergrund der digitalen und der sozial-ökologischen Transformation ist es entscheidend, die Vielfalt und das Wechselspiel unterschiedlicher Rechtfertigungsordnungen ernst zu nehmen, Prozesse der Kommensurierung zu hinterfragen und unser Sprechen über Wirtschaft kontinuierlich zu hinterfragen. Zu dieser Notwendigkeit trägt auch das von Gawel betonte Präventionsparadoxon bei. Ein Staatswesen, das proaktiv gestaltet und nicht nur auf Katastrophen oder wahrgenommene Problemlagen reagiert, benötigt ein Ausmaß an Legitimation, das das Instrumentarium der Wirtschaftswissenschaften übersteigt. In Transformationen verliert die Ökonomik einen Teil ihrer vielbeschworenen Performanz, da diese nicht zuletzt auf der Annahme aufruht, der Staat solle Wirklichkeit nicht erzeugen, sondern vom Markt erzeugte Wirklichkeiten moderieren.

Eine Loslösung von im Wesentlichen marktorientierten Rechtfertigungsordnungen wäre für die Ausbildung eines transformativen politischen Diskurses und institutionellen Wandels essenziell. Knoll zeigt anhand der Klimapolitik auf, wie der Umgang der Wohlfahrtsökonomik mit der Dichotomie von Markt und Staat zu Problemen in der politischen Diskussion führt. „Das Sprechen über Freiheit, Einfachheit, Flexibilität im Zusammenhang mit diesen Märkten deckt sich nicht mit den Erfahrungen der Menschen, die mit diesen Märkten zu tun haben. ... Erst wenn auch das politische Sprechen über Märkte davon zeugt, dass Märkte bürokratisch sind, erst dann können vermeintliche ‚Staatsmechanismen‘ (wie Verbote oder Vorschriften) sinnvoll mit vermeintlich reinen ‚Marktmechanismen‘ ins Verhältnis gesetzt werden.“ Diese Einsicht ist gerade auch im Hinblick auf Digitalisierungsprozesse essenziell, da hier die Fiktion einer Entbürokratisierung durch Märkte besonders virulent ist. Und auch im Hinblick auf den Umgang mit Pandemien erweist sich die Frage, wie sich demokratisch über Verbote sprechen lässt, als entscheidend: Denn „wir können uns nur überlegen, welche Art der Bürokratie bzw. des Staates wir wollen.“, wie Knoll betont. Sobald wir dies anerkennen könnte sich herausstellen, dass Verbote „durchaus Raum für privatwirtschaft-

liche Innovation und Initiative lassen und ein viel weniger infinitesimales – auf das einzelne Individuum gerichtetes – Aufsichts- und Kontrollsystem (Foucault 1994) mit sich bringen.“

3. Privat/Öffentlich – Individuum/Kollektiv

Neben die Dichotomie von Staat und Markt bzw. Staatsversagen und Marktversagen tritt die zwischen dem Öffentlichen und dem Privaten. Nicht selten werden öffentliche Einrichtungen von privaten Motiven dominiert, nicht selten öffentliche Werte durch private Initiativen geschaffen. Wir können uns auch Märkte vorstellen, auf denen lediglich öffentliche Akteure präsent sind. Die bisher betrachteten Unterscheidungen zwischen Staat und Markt sowie Staats- und Marktversagen reichen deshalb nicht aus, um die bestehenden Defizite im Staatsverständnis befriedigend auszuleuchten. Vielmehr ist notwendig, auch die Dichotomie zwischen einer privaten und einer öffentlichen Sphäre und die damit einhergehende Trennung zwischen einem privaten und einem öffentlichen Sektor zu hinterfragen. Wieder geht es darum, die Nachteile einer „scharfen“ Interpretation (siehe den Beitrag von Sturn) dieser Dichotomie offenzulegen ohne die Berechtigung einer Unterscheidung gänzlich in Frage zu stellen.

Besonders die Klimapolitik zeigt, dass die Voraussetzungen einer Er-tüchtigung des Staates an den Schnittstellen zwischen öffentlichem und privatem Sektor immer noch unterbeleuchtet sind. Dies wird weit über Episoden wie die EU-Covid-Impfstoffbeschaffung hinaus zunehmend Schwierigkeiten bereiten. Denn in der postfossilen Transformation zeichnen sich in großem Stil einschlägig brisante Schnittstellen-Potenziale ab, deren Dynamik und geschäftstüchtige Bewirtschaftung bzw. strategische Nutzung (Stichworte: Regulierung, steuerfinanzierte Ausschreibungen, staatlich kreierte Quasi-Märkte) schon zu ansehnlichen Privatvermögen geführt haben, wobei es mit der industrie- und innovationspolitischen Kohärenz nicht immer zum Besten steht.⁸ Engführungen in der Eingren-

⁸ Zum Konzept der Quasi-Märkte und deren Problemen vgl. Lowery (1998). Eine ironische und gleichzeitig folgerichtige Spiegelung der von Mazzucato skizzierten strategischen Asymmetrien in öffentlich-privaten Schnittstellen ist der ideologisch überschießende Individualismus mancher privatunternehmerischer Protagonisten dieser Geschäftsmodelle wie Elon Musk.

zung von Staatstätigkeit bewirken dabei ein Missverhältnis von Finanzierung, Renten-Abschöpfung, strategischer Koordination und letztlich unvermeidbarer politischer Verantwortung. Mazzucato (2019: 265) beschreibt den Teufelskreis, in dem staatliches Handeln dadurch gefangen wird, trefflich: „ironically, this produces exactly the type of government the critics like to bash: weak ..., but open to capture“. Damit impliziert sie im Übrigen, dass der andauernde Erfolg spezifischer politischer Geschäftsmodelle (beruhend etwa auf der Verbindung populistischer Kritik am Staat mit politisch zweckmäßig vernetztem Brachialkapitalismus) damit zusammenhängt, die Bedingungen dieses Teufelskreises zu schaffen bzw. zu reproduzieren – was dessen Zähigkeit miterklärt.

Auch die digitale Transformation zeigt, dass Keynes' Verknüpfung der Staatsagenda mit dem, „was Private nicht machen“, in gefährlicher Weise zu kurz greift. Ob intendiert oder nicht sind die übergreifenden Resultate privatwirtschaftlicher Dispositionen und Kalküle (z.B. der privaten Internetmonopole) oft „technisch sozial“, weil sie alle betreffen und sich ihnen niemand entziehen kann: Man denke an die Entwicklungen in jenen Bereichen, wo digitale Monopole und Plattformen von ausgeprägten Netzwerk-Externalitäten und Lock-ins profitieren. Private Macht- und Profitkalküle bestimmen so übergreifend wirksame Standards und Regeln und erlangen nolens volens eine „politische“ Dimension. Deren weitreichende Problematik wird bspw. in Zingales' (2017) „Politischer Theorie des Unternehmens“ eingehend analysiert.

Vor dem Hintergrund dieser Zustände und Problemlagen erscheint es auf den ersten Blick ratsam, eine klare Trennung zwischen dem Partikularen, Privaten einerseits und dem Kollektiven, Öffentlichen andererseits vorzunehmen. Leider verfängt eine solche Strategie nur selten. Auch die Unterscheidung zwischen „privat“ und „öffentlich“ ist durch eine trügerische Selbstverständlichkeit geprägt, die bei genauerem Hinsehen in eine ebenso verunsichernde Widersprüchlichkeit umschlägt (Demirovic 2005):

„Die öffentliche Diskussion soll partikulare Interessen rational koordinieren helfen. Das ist nur so lange nötig, wie es nicht-rationale Interessen und Einstellungen gibt. Wenn schließlich die Rationalisierung der Lebenswelt so weit fortgeschritten ist, dass alle nur noch in universalistischer Weise und öffentlich immer mit Blick auf den verallgemeinerten Anderen handeln würden, dann gäbe es keine Privatheit mehr, es würden keine partikulare Interessen mehr entstehen, die überhaupt noch öffentlich zur Diskussion gestellt werden müssten. Auf diese

Weise untergräbt Öffentlichkeit aber ihre eigene Grundlage. Öffentlichkeit ist auf ihr Gegenteil, das Private und den Partikularismus, auf irrationale Bedürfnisse und Interessenlagen angewiesen. Das Private darf nicht völlig aufgelöst werden, es muss weiterhin partikularistische private Interessen geben, damit eine Substanz da ist, die weiterhin durch öffentliche Diskussion rationalisiert werden kann.“

Gerade in sozialwissenschaftlichen Ansätzen, die der Öffentlichkeit eine zentrale emanzipatorische Rolle zukommen lassen, gehen das Öffentliche und Private somit eine nicht auflösbare Symbiose ein, „... denn die Öffentlichkeit bezieht ihre Impulse aus der privaten Verarbeitung lebensgeschichtlich resonierender gesellschaftlicher Problemlagen.“ (Habermas 1992: 441, zitiert wie in Demirovic 2004)

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie ein produktives Zusammenspiel zwischen „privaten“ und „öffentlichen“ Akteuren in einer Situation aussehen könnte, die die Unterscheidung zwischen den beiden Sphären gleichzeitig bewahrt und hinterfragt: Eine Möglichkeit stellen gegenseitige Lernprozesse dar, wie sie bspw. im Beitrag von Galonske für den Fall des regionalen Klimamanagements aufgezeigt werden. Dabei zeigt sich, dass die aktuelle Situation auch Chancen birgt: Ein beträchtlicher Anteil der privaten Unternehmerschaft befürwortet vor dem Hintergrund der Probleme eine Ausweitung staatlicher Kompetenzen, und ein beträchtlicher Anteil der öffentlichen Verwaltung und der öffentlichen Unternehmerschaft sieht die Notwendigkeit einer breit angelegten Erziehung der eigenen Organisationen. Eine weitere Möglichkeit sind innovative Formen der ebenenübergreifenden Zusammenarbeit, wie sie bspw. in dem Beitrag von Märçuç thematisiert werden. Schließlich bietet der Ausbau netzwerkartiger oder delegierender Governancestrukturen eine Chance, wenn diese um ein Primat der Politik erweitert werden (siehe hierzu den Beitrag von Klüh).

Neben gemeinsamen Lernprozessen und einer Demokratisierung von Strukturen der Network Governance wird im Beitrag von Schindler und Sesselmeier ein dritter Ansatz thematisiert: Der Ausbau von Strukturen öffentlicher Fürsorge auf der Basis privater Ansprüche. Ausgangspunkt ist die Beobachtung, dass ein vom Individuum gesteuerter Umgang mit transformativen Herausforderungen selbst für das betrachtete Individuum nicht notwendigerweise zielführend ist. Im betrachteten Beispiel führt die Komplexität der Abwägung im Hinblick auf die Implikationen der Digi-

talisierung für die eigene Erwerbsbiografie zu individuellen Entscheidungen, die einer kollektiven Lösung in Form einer generalisierten Arbeitsversicherung unterlegen wären. Über den Versicherungsschutz bei Arbeitslosigkeit hinaus sollen verschiedene Risiken (z.B. resultierend aus sich wandelnden Arbeitsmärkten) abgesichert werden. Als präventive Maßnahme wird hierzu die Einführung von persönlichen Entwicklungskonten empfohlen, die Kosten der Anpassung werden zwischen Individuen, Betrieben und öffentlicher Hand geteilt. In dieser Form wird die für die Sozialversicherung typische Verquickung privater Ansprüche und Pflichten mit einem System öffentlicher Prägung innovativ weiterentwickelt.

In klassischen Formen der sozialen Sicherung (und in den zugrunde liegenden sozialpolitischen Theorien) finden sich somit durchaus zukunftsweisende Ideen, die Dichotomie zwischen privater und öffentlicher Sphäre gleichzeitig zu bewahren und zu überwinden (siehe Kubon-Gilke et al. 2018). Klüh (2016) weist darauf hin, dass sich so auch der Dualismus zwischen Individuum und Kollektiv transzendieren lässt, der für die Sozial- und Staatswissenschaften so kennzeichnend ist. Die elementare Untersuchungseinheit einer staatswissenschaftlich fundierten Ökonomik kann nicht das Individuum sein. Es genügt nicht, das Verhalten des Einzelnen möglichst exakt zu beschreiben und dann die Einzelnen zu einem Aggregat zusammenzufassen. Ebenso wenig können die Staatswissenschaften jedoch vom Umstand abstrahieren, dass am Ende die oder der Einzelne die Betroffenen kollektiver Entscheidungen sind.

4. Politik/Das Politische

Die Unterscheidung zwischen Individuum und Kollektiv führt zu den grundlegenden demokratiepolitischen Dimensionen des Themas, die unter anderem in den Beiträgen von Gawel, Kallhoff und Klüh zur Sprache kommen. Als politische Menschen können wir in Kollektiventscheidungen für eine Gesellschaft optieren, die sich wirksam um die Wohlfahrt ihrer Nachfahr*innen sorgt. Als atomistische Marktteilnehmer*innen sind wir aus vielfältigen Gründen dazu ebenso wenig imstande wie zum wirksamen Widerstand gegen die Macht der Internetmonopole. Auch „Klimamoral“ wird in erster Linie auf der politischen Ebene und nur subsidiär in individuellen Konsumententscheidungen wirksam. Doch Kollektiventschei-

dungen erfordern üblicherweise zunächst die Konstituierung eines Kollektivs. Dass eine solche Konstituierung nicht selbstverständlich ist und Grenzziehungen notwendig macht, wird üblicherweise mit dem Begriff des „Politischen“ beschrieben. Davon zu unterscheiden ist der Begriff der „Politik“, der die Institutionen und Organisationen beschreibt, die eine bestimmte Ordnung herstellen bzw. das Zusammenleben der Menschen ordnen. Wie schon im Fall von „Staat“ und „Markt“ sowie „Privat“ und „Öffentlich“ sind wir mit einer Unterscheidung konfrontiert, die auf der einen Seite unerlässlich, auf der anderen Seite zu problematisieren ist.

Voraussetzung für transformative Staatlichkeit sind demokratische Partizipation und demokratischer Konflikt. Diese sind jedoch angesichts mancher Trends, auch im Zuge der digitalen Transformation, keine Selbstläufer. Beispielweise werden vielfach bestehende oder aufgrund der Technologieentwicklung neu entstehende Möglichkeiten privater Bereitstellung öffentlicher und gemischter Güter bzw. von privaten Substituten öffentlicher Güter undifferenziert entweder als stets willkommene Entlastung des Staats hingestellt – oder sie werden im Sinne der normativen Framings eines Techno-Libertarianismus überhöht. Aktuell werden beispielsweise die Potenziale von Blockchains zur dezentralen Unterstützung der Durchsetzung vertraglicher Arrangements als Ersatz für staatlich-rechtsförmige Durchsetzungsmechanismen diskutiert (vgl. JBNIGÖ 18). Indes gibt es eine Reihe von Gütern, deren öffentliche Bereitstellung für einen demokratischen Rechtsstaat systemrelevant ist. Deren Verdrängung durch private Substitute ist entgegen verbreiteten Privatisierungsideologien keine gute, sondern eine schlechte Idee, weil die Voraussetzungen wirksamer demokratischer Partizipation geschwächt werden.

Interessanterweise kann die Marktversagenstheorie einen Beitrag dazu leisten, demokratische Partizipation abzusichern. Die berechtigte Kritik an ihr sollte deshalb nicht dazu verleiten, das Kind mit dem Bade auszuschütten. Es ist zwar unzweifelhaft richtig, dass „politisch bestimmt wird, was öffentliche Güter sind.“ Es kann aber durchaus die Frage gestellt werden, welche Diskursräume notwendig sind, um den politischen Entscheidungsträger*innen Kriterien an die Hand zu geben, die eine Differenzierung zwischen einem feudalistisch vermachteten Privilegienstaat, einem Staat unter dem Kommando einer leninistischen Kaderpartei oder einem in ein (in der Praxis stets fragiles) Gefüge von öffentlicher Accountability und Feedback eingebetteten demokratischen Leistungsstaat im Sinne von Buchanan ermöglichen würden. Die „Konventionen des Mark-

tes“ und damit auch die Marktversagenstheorie kann bei der Identifikation solcher Kriterien helfen, allerdings nur im Wechselspiel mit anderen Rechtfertigungsordnungen, bspw. der von Knoll beschriebenen *Économie des conventions*. Umso notwendiger ist es aber, tieferliegende politische Bezüge öffentlicher Güter explizit zu machen. Das öffentliche Güterangebot bestimmt die Rahmenbedingungen dessen mit, was Politik sein und bewirken kann – und von wem, wie und wofür in einer Gesellschaft „geplant“ wird. Denn bestimmte öffentliche Güter sind demokratierelevant. Wenn sie durch private Substitute ersetzt werden, kommt es zu demokratiepräkerer Exklusion. Anders gesagt: Der demokratische Verfassungsstaat ist ein irreduzibel öffentliches Gut höherer Ordnung, das die öffentliche Bereitstellung bestimmter systemrelevanter öffentlicher Güter voraussetzt.

Diese abstrakte demokratie- und staatspolitische Betrachtung ist auf vielfältige Weise mit dem konkreten Aufgabenprofil der öffentlichen Wirtschaft verbunden. In den drei Bereichen Globalisierung, Klimawandel und digitale Transformation, aber auch in der Bildungs- und Sozialpolitik ist die aktuell mangelnde Problemlösungsfähigkeit auf je spezifische Weise mit demokratierelevanten Verteilungs- und Machtproblemen verknüpft. Mit rein verteilungspolitischen Reaktionen auf Umbrüche in der Arbeitswelt wird nicht das Auslangen zu finden sein: Im Gegenteil, ein reiner Umverteilungsstaat wird angesichts der kommenden Herausforderungen in verschiedener Hinsicht auf verlorenem Posten stehen, da die organischen (d.h. mit seiner Rolle im Gesamtsystem verknüpften) Voraussetzungen für seine Handlungsfähigkeit fehlen.

Wie Hellwig (2008) mit Blick auf Finanzmarktregulierung nach der Finanzkrise schrieb, müsste gesellschaftliche Regulierung deshalb „more managerial *and* political“ werden. Ökonomen wie Basu (2019) bringen inzwischen im Kontext der digitalen Transformation ähnliche Argumente vor. Diese neue Qualität staatlichen Handelns ist heute indes immer noch bestenfalls Stückwerk. Ähnliches trifft auf die von Mazzucato vorgeschlagene missionsorientierte Technologie- und Industriepolitik in Kernbereichen der Green (New) Deals oder der Green Industrial Revolution zu, die mit komplementären öffentlichen Investitionen und Reformen im Steuersystem verbunden wären – und einem Zusammendenken von ökologisch motiviertem Umsteuern, Verteilung und den einnahmeseitigen Bedingungen staatlicher Handlungsfähigkeit. Viel von dem, was derzeit in diesen und anderen Problemfeldern geschieht, ist immer noch von Par-

tialperspektiven geprägt, obwohl die Konturen grundlegender Problemzusammenhänge mittlerweile bekannt sind. Wie in verschiedenen Beiträgen dieses Jahrbuchs skizziert, hat mangelnde öffentliche Handlungsfähigkeit jedoch Tiefendimensionen, die wohlfeile Gegenrezepte ausschließen. So wäre es wichtig, die Ansätze wie jene von Mazzucato, Hellwig, Klüh einerseits weiter zu konkretisieren, andererseits aber auch in ein Paradigma öffentlicher Wirtschaft einzuordnen, das die einseitigen Ausgangspunkte und Engführungen der Marktversagenstheorie hinter sich lässt.

Die Institutionalisierung eines politischeren Staates, der seine Managementfunktionen ernst nimmt, wird sich aller Voraussicht nach als äußerst konfliktreiches Unterfangen erweisen. Ein solcher Staat macht sich gleich auf mehrfache Weise angreifbar. Aktuell wird dies bspw. in der zunehmenden Kritik der kritischen Sozialwissenschaften an „managerialistischen“ Strukturen oder der Marginalisierung des Begriffs des „Politischen“ im Sinne von bspw. Mouffe (2016) bemerkbar.⁹ Der Staat sitzt zwischen den Stühlen unterschiedlicher Vorstellungen von gesellschaftlicher Vernunft: der instrumentellen Rationalität des Leistungsstaates, der kommunikativen Rationalität des deliberativen Staates und der spezifischpolitischen Rationalität der Grundlegungen des staatlichen Gemeinwesens. Dieses für die Herausbildung eines transformativen Staatsverständnisses entscheidende Trilemma wird im Beitrag von Klüh aufgegriffen. Dabei kommen unter anderem folgende Aspekte zur Sprache:

- Aufgrund des Trilemmas demokratischer Politik erweist sich eine Erächtigung des Staates zur Transformation als ein auf den ersten Blick fast aussichtsloses Unterfangen. Es erfordert eine Ausweitung von ganz unterschiedlichen und sich teils widersprechenden Dimensionen

⁹ Auch die Verarbeitung der Pandemie im politischen Diskurs leidet in vielfacher Hinsicht an einer mangelnden Bereitschaft, die unterschiedlichen Dimensionen demokratischer Politik gemeinsam in den Blick zu nehmen. Es gibt eine Tendenz, *entweder* die Notwendigkeit einer möglichst effektiven Umsetzung von Schutzmaßnahmen (Staat als Manager und als Garant einer instrumentellen Rationalität) *oder* die Notwendigkeit eines deliberativen Ausgleichs der Interessen (Staat als Diskursraum und als Garant einer kommunikativen Rationalität) *oder* die Ausleuchtung der biopolitischen Dimension und Risiken der Pandemie (Staat als ein auf Antagonismen aufsetzendes Kollektiv und als Ausdruck einer spezifisch politischen Rationalität) zu fokussieren. Eine integrierte Betrachtung von zwei oder gar allen drei Dimensionen erfolgt allzu selten.

demokratischer Politik, und mithin einen Staat, in dem gleichzeitig heftig gestritten, konstruktiv diskutiert und effizient, aber unter Einhaltung von stringenten Formen der Rechenschaftslegung gemanagt wird.

- Vor dem Hintergrund der Dringlichkeit der Probleme muss der Umgang mit dem Trilemma aus vorhandenen Strukturen heraus erfolgen. Bedingungen, die auf den ersten Blick als hinderlich erscheinen, könnten sich dabei bei genauerem Hinschauen als Chance erweisen. Insbesondere haben die europäischen Staaten in den letzten Jahrzehnten Strukturen der Delegation und allgemeiner Governance etabliert, die eher demokratiefreundlich sind, aber ein effektives Management erlauben. In der Demokratisierung solcher Strukturen liegen Potenziale einer zügigen Ertüchtigung des Staates (als konkretes Beispiel sei auf den Beitrag von Klüh und Urban 2021 zur Europäischen Zentralbank verwiesen).
- Selbst wenn eine solche Ertüchtigung gelänge, ist das zu überwinden, was seit Ricoeur (1957) als das politische 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 es zu Vermachtung und Machtmissbrauch kommt, dass Formen der instrumentellen Vernunft überhand nehmen, besonders ausgeprägt.

Die Bedeutung dieses politischen Paradoxons für Fragen der Herausbildung einer transformativen Staatlichkeit war schon Polanyi wohlbekannt. Im letzten Kapitel von „The Great Transformation“ beschäftigt er sich deshalb ausführlich mit der Frage, wie Freiheit in einer komplexen Gesellschaft möglich sein könnte. Ausgangspunkt seiner Auseinandersetzung ist die verständliche Angst, die von einer Stärkung staatlicher Machtstrukturen ausgeht. Polanyi warnt zunächst explizit davor, sich eine Gesellschaft „ohne Macht und Zwänge“ zu wünschen. Dies sei genauso wenig möglich wie eine Gesellschaft ohne Wirtschaft. Macht und Zwang sind notwendige Übel, um an anderer Stelle Freiheit zu ermöglichen. Am Ende komme es nur darauf an, was unter dem Strich dabei an Freiheiten herauskäme. Sobald man politische Macht als etwas Unerlässliches akzeptiert und sich von marktliberalen Vorstellungen von Freiheit verabschiedet habe, ließe sich mit der „angstvollen Frage“, ob Freiheit in einer

komplexen Gesellschaft möglich sei, viel besser umgehen. Hinter dieser These dürfte die Überzeugung Polanyis stecken, die Überwindung des inhärenten Widerspruchs zwischen Demokratie und Kapitalismus (siehe hier JBNIGÖ 16, 17) werde in Neugründungen der politischen Gemeinwesen münden, wie sie zu Polanyis Zeiten bspw. im New Deal vermutet wurden. Wie Dale (2008) wohl zu Recht betont, erweist sich Polanyi als Vertreter einer Sichtweise, die die vom Staat abgesetzte *Gesellschaft* wieder zu einer mit dem Staat im Einklang stehenden *Gemeinschaft* (im Sinne von Tönnies) weiterentwickeln will, allerdings unter den Bedingungen wachsender Ausdifferenzierung und Pluralität. Während eine solche Sichtweise kurzfristig allenfalls als Utopie eine produktive Rolle spielen dürfte, lassen sich in jüngster Zeit vermehrt Beispiele für Polanyis Grundidee festmachen, eine ertüchtigte Staatlichkeit ermögliche Zuwächse an Freiheit, die über den bürgerlichen Liberalismus hinausweisen. Die jüngste Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes, die auf die klimapolitisch bedingten Freiheitsgewinne und Freiheitsverluste zukünftiger Generationen abstellt, ist hierfür ein eindruckliches Beispiel.

5. Nationalstaatlich/Suprastaatlich

Einige Kapitel, insbesondere die von Erik Gawel, Mirela Mărcuț und Daniel Mertens, wenden sich schließlich einem weiteren, vielleicht entscheidenden Problem zu: dem globalen oder auch terrestrischen (Latour 2018) Charakter der transformativen Probleme. Weder die planetaren Grenzen noch die Herausforderungen von Pandemien oder neuen Technologien können in nationalen Alleingängen bewältigt werden, zumindest nicht ohne Inkaufnahme sehr hoher Kosten. Doch wirklich funktionsfähige Institutionen und Organisationen der globalen Problemlösung haben sich in vielen Bereichen nie herausgebildet, in anderen in den letzten Jahren und Jahrzehnten zurückgebildet. Schlimmer noch: Impulse einer Intensivierung der Formen internationaler Zusammenarbeit, wie sie nach der Finanz- und Wirtschaftskrise angeregt wurden (Stichwort „Bretton Woods II“) schlugen zunächst in ein „Weiter so“, dann vermehrt in eine Rückbesinnung auf den Nationalstaat um. Aktuelle Tendenzen einer Wiederbelebung der Zusammenarbeit lassen sich zwar durchaus festmachen, werden jedoch noch von der pandemiepolitischen Kleinstaaterei in den Schatten gestellt. Die Paradoxien einer Globalisierung auf Basis

von nationalen Demokratien (und vermehrt Autokratien) haben eher an Schärfe gewonnen.

Die Beiträge des Jahrbuches nehmen, im Unterschied zu einer Vielzahl von pessimistischen Analysen aus den letzten Jahren, Phänomene in den Blick, die einen Ausweg aus dem Globalisierungsparadoxon weisen könnten. Sie setzen sich mit innovativen Formen der Zusammenarbeit über Staatsgrenzen und -ebenen hinweg auseinander, die sich bspw. in der EU, aber auch in der globalen Zusammenarbeit zwischen regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften abzeichnen. Insbesondere im europäischen Kontext ist nicht auszuschließen, dass sich aus diesen Formen der Zusammenarbeit Ansätze zur Herausbildung neuer Formen von Staatlichkeit ergeben, bspw. im Sinne eines europäischen Investitionsstaates (Daniel Mertens), einer regional fundierten quasi-staatlichen Reaktion auf digitale Herausforderungen (Mirela Mărcuț) oder einer staatlichen europäischen Finanzarchitektur (Ulrich Klüh).

Solche Ansätze gehen allzu häufig unter, weil die Unterscheidung zwischen nationalstaatlich basierten, intergouvernementalen Formen der Zusammenarbeit und suprastaatlichen Strukturen den Blick für emergierende Staatlichkeit in den dazwischenliegenden Grauzonen verstellt. Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Multilevel Governance erweist sich in diesem Zusammenhang als Segen und als Fluch, da sie zwar wertvolle Beiträge zur Beschreibung entsprechender Strukturen und Innovationen liefert, aber davor zurückschreckt, die nicht selten damit einhergehende Herausbildung neuer Formen staatlicher Souveränität in den Blick zu nehmen. Bei der Überwindung der hiermit einhergehenden blinden Flecken kommt der EU eine entscheidende Rolle zu. Sie ist nicht nur der Ort, an dem sich entsprechende Innovationen besonders häufig herausbilden; sie aggregiert die oft kleinen Ansätze zu einer im Rahmen von globalen Verhandlungen relevanten Größe.

6. Fazit

Die Beiträge dieser Ausgabe zeigen Wege zur Entwicklung eines transformativen Staatsverständnisses auf. Dazu hinterfragen sie implizit oder explizit vereinfachende Unterscheidungen, wie die zwischen Staat und Markt oder zwischen den unterschiedlichen Ebenen und Dimensionen von Staatlichkeit. Dabei wird deutlich, dass volkswirtschaftliche Analy-

sen sowohl zu einer Verfestigung als auch zu einer Überwindung überkommener Vorstellungen von Staatlichkeit beitragen können. Um Letzteres zu leisten und so zur Ausbildung transformativer Staatlichkeit beizutragen, muss die Ökonomik sich aktiver mit ihren erkenntnistheoretischen und wirtschaftssoziologischen Grundvoraussetzungen sowie mit ihren institutionellen und normativen Grundfragen auseinandersetzen. Das Jahrzehnt nach der großen Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008 hat eine solche Auseinandersetzung zwar auf Seiten der Wirtschaftssoziologie und der Internationalen Politischen Ökonomie befördert. Gleichzeitig haben sich Ökonom*innen unter dem Eindruck der Krise für neue Methoden und Denkweisen geöffnet. Eine ernsthafte Selbstreflexion im Hinblick auf die Art und Weise, wie die Wirtschaftswissenschaften Unterscheidungen treffen und Staat wie Öffentlichkeit mit konstituieren, steht jedoch aus.

Die Kritik vereinfachender Unterscheidungen impliziert nicht, das Denken in den für die Wirtschaftswissenschaften konstitutiven Differenzen abzulehnen oder gar aufzugeben, da dieses gerade im Hinblick auf staatswissenschaftliche Fragen von größter Bedeutung ist. Eine Rückkehr zu einem antiken, aristotelischen Staatsverständnis, in dem der allgemeine Staat „das notwendige Praktische und Positive, die Organisation und Realisation des praktischen Geistes, seine Verwirklichung, Substanz“ (Hegel 1812 [1979]: 225) ist, wäre auch gar nicht möglich. Die aktuelle Renaissance von Denker*innen wie Arendt oder Hegel zeigt aber ein Bedürfnis nach einer grundlegenden Debatte zu einem neuen Verständnis vom Staat auf, das den Notwendigkeiten der aktuellen Krisen gerecht wird. Insbesondere steigt die Skepsis gegenüber Sichtweisen, die die Möglichkeit eines Gemeinwesens vor dem Hintergrund zunehmender Pluralität ablehnen und so den gerade in Deutschland beliebten Antagonismus zwischen Staat und Gesellschaft perpetuieren. Dabei geht es nicht darum, vereinfachend zu identifizieren, sondern das wahre Potenzial eines Denkens in Differenzen zu heben, indem die Gefahr einer übermäßigen Identifikation mit der Differenz mitgedacht wird.

Ökonom*innen wird die Fähigkeit zu einem solchen kritischen Denken in Differenzen oft abgesprochen. Tatsächlich besteht der wohl auffälligste Unterschied zwischen der aktuell praktizierten Ökonomik und den aktuell praktizierten anderen Gesellschaftswissenschaften nicht mehr wie noch vor einigen Jahren in einem naiven Marktglauben. Vielmehr besteht eine völlig unterschiedliche Auffassung davon, wie Begriffe wie Staat,

Markt oder Gesellschaft in den Griff zu bekommen sind. Auf der einen Seite wird deshalb nicht selten exzessiv dekonstruiert, auf der anderen exzessiv identifiziert. In solch einem unterschiedlichen Umgang mit den Herausforderungen eines Denkens der Differenz könnte sogar ein Grundproblem der aktuellen Auseinandersetzung um den Staat insgesamt liegen: Diejenigen, die wie die moderne politische Philosophie das Denken in Differenzen perfektioniert haben (siehe hierzu bspw. Agamben 2020 oder Badiou 2017), haben denjenigen, die an konkreten Handlungsalternativen arbeiten oder Entscheidungen treffen, immer weniger zu sagen.

Sen (2003) zeigt am Beispiel von Piero Sraffa auf, was methodisch und historisch interessierte Ökonom*innen zu diesem Problem beitragen können. Dazu nimmt er einerseits Sraffas Einfluss auf die Philosophie Ludwig Wittgensteins in den Blick. Er argumentiert, dass Sraffas Interesse an Wittgenstein im Kern dem Bedürfnis geschuldet war, Wittgensteins Denken mit den neo-marxistischen Denkweisen Gramscis zu konfrontieren und so eine kritischere Auseinandersetzung mit den sozialen Bedingungen von Sprache, Bedeutung und Kommunikation zu erzwingen. Andererseits zeigt Sen auf, wie die Mitgliedschaft in der sogenannten „Gramsci Connection“ und vielleicht auch die Auseinandersetzung mit Wittgenstein dazu beigetragen haben, Sraffas im engeren Sinne ökonomisches Denken über die üblichen „Grenzen positivistischer und gegenständlicher Denkweisen“ (Sen 2003: 1253, eigene Übersetzung) hinaus zu weiten.

Das Gros der Ökonom*innen wird die Übernahme einer solchen Programmatik als neo-marxistische Zumutung zurückweisen. Glücklicherweise ist dies vielleicht auch gar nicht notwendig: Richtig verstanden kann bspw. die Marktversagenstheorie gute Dienste leisten, denn sie identifiziert Bereiche, in denen es auf der Leistungsebene (öffentliche und meritorische Güter), der Regel-Ebene (Externalitäten, Monopolregulierung, Verteilungsregeln) oder der stabilisierungspolitischen Ebene um Entscheidungen geht, die alle betreffen und die in diesem Sinn Kollektiventscheidungen sind, also Fälle für kollektiv-politische Accountability. Gängige Formen der Marktversagenstheorie blenden diese grundlegende Komplementarität aber aus, insofern sie ein Staatsverständnis als Lückenbüßer-Agentur zur Beseitigung einzelner Fälle von Marktversagen in einem ansonsten wohlfunktionierenden Marktsystem befördern. Dies ist typischerweise mit einem mangelnden Verständnis der Institutionen und Mechanismen der Staatswirtschaft verbunden, die kein bloßer Appendix der Privatwirtschaft sind. Ihre Eigenheiten in puncto kollektiver Ent-

scheidungsprozesse, Managementformen, Budgetierung, Leistungserbringung und Accountability im Spannungsfeld von Politik und Verwaltung bergen spezifische Probleme, aber auch Potenziale. Deren Analyse ist wichtig, weil für die Frage „öffentlich oder privat?“ zu prüfen ist, inwiefern die jeweils sektorspezifischen Prozesse problemadäquat sind bzw. problemadäquat entwickelt werden können, d.h., auf welchen Ebenen es wahrscheinlich ist, dass diese Prozesse Voraussetzungen für Feedback und Accountability im Sinne der Verbesserung der jeweiligen Leistungen schaffen. Insbesondere ist nicht davon auszugehen, dass das Zusammenspiel öffentlicher Accountability mit privatwirtschaftlicher Accountability bei Auslagerung von Teilprozessen immer problemlos ist. Quasi-Märkte und PPPs sind im Lichte spezifischer Accountability-Anforderungen öffentlicher Leistungsprozesse und des spezifischen Kernprofils der jeweils öffentlich bereitzustellenden Güter zu beurteilen. Es ließen sich viele Beispiele geben, bei denen einschlägige Leistungsindikatoren und „Kundenorientierung“ nicht auf der Ebene der eigentlichen öffentlichen Leistung ansetzen: So ist die soziale Funktion einer Zertifizierungsagentur die Bereitstellung relevanter Information auf Märkten mit Informationsasymmetrien – und nicht die Zufriedenheit einer möglichst großen Anzahl an Zertifizierten.

Der Staat gehört zu den Voraussetzungen des Marktes und seiner je spezifischen Qualitäten und Tendenzen – und ist nicht nur Kompensator für seine „Fehler“. Wie oben erwähnt gilt es, Ansätze wie die Marktversagenstheorie in ein Staatsverständnis einzufügen, welches die funktionale Komplementarität von Staat und Markt und die damit zusammenhängenden Unterschiede in den Entscheidungs-, Budgetierungs- und Accountability-Prozessen herausarbeitet statt die öffentliche Wirtschaft ausgehend von der Logik und den Lücken des Markts zu betrachten. Sowohl Kallhoff als auch Sturn zeigen im Übrigen in ihren Beiträgen zu diesem Jahrbuch, weshalb das Grundproblem gerade nicht im gut nachvollziehbaren und praktisch unentbehrlichen Streben nach möglichst präzisen Kriterien für Staatsfunktionen besteht, sondern in einer Quasi-Staatstheorie, die implizit unterstellt, der Staat könne in einer Marktwirtschaft nichts anderes sein als ein Sammelsurium punktueller „Eingriffe“ in „versagende“ Märkte.