

Michael Steiner

Neue Gewichtungen für Staat und Politik

In Goldenen Zeitaltern hatte der Staat wenig Gewicht – ohne Gesetz koordinierten sich autonome Individuen nach bestem Wissen und Gewissen („... quae vindice nullo sponte sua sine lege fidem rectumque colebat“, wie es bei Ovid heißt). Inzwischen ist der Staat für viele – trotz unerfüllter Wünsche an ihn – zu einem Leviathan geworden, der zudem – siehe Österreich-Konvent – neu zu ordnen, in seinem Einfluss auch zu reduzieren ist. Verliert der Staat an Gewicht?

Die dabei aufgeworfenen Fragen – und beim Europa-Konvent sind ähnliche auf anderer Ebene behandelt worden – deuten in Richtung einer grundlegenden Diskussion um neue Formen der Steuerung und Entscheidungsfindung im Gesamtbereich von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft und impliziert, dass herkömmliche Formen zentraler und staatlicher Steuerung nicht mehr funktionieren. Ein solches Konzept einer Gesamtsteuerung in Kooperation mit gesellschaftlichen Kräften ist eine Erweiterung von „New Public Management“ hin zu einem systemorientierten Konzept des Staatshandelns und gleichzeitig eine Antwort auf die weiter zunehmenden Probleme einer zentralen Steuerung.

Dahinter stecken viele offene Fragen: Wie werden halb- und nichtöffentliche Akteure einer Zivilgesellschaft in den Politikgestaltungsprozess eingebunden? Wie werden Querschnittsmaterien behandelt? Wie erfolgt die Koordination von, darüber hinaus der Zusammenhalt zwischen unterschiedlichen Akteuren mit unterschiedlichen Strategien in einander überlappenden Politikfeldern?

Damit angesprochen sind allgemeine Probleme der Politikkohärenz. Beispiele gibt es genug: im (Aus)Bildungsbereich, wo durch größere Autonomie der Universitäten und durch neue Institutionen (wie Fachhochschulen) neue Akteure mitwirken, wodurch - wie bereits die langjährige Erfahrung in der Lehrlingsausbildung zeigt – die Koordination unterschiedlicher Interessen nicht einfach unter den Hut zu bringen ist; bei neuen Aufgaben für Kommunen und Regionen, wo „Regionalisierung“ häufig ohne Kompetenzaufteilung stattfindet; in der Forschungs- und Technologiepolitik, wo unterschiedliche Forschungseinrichtungen und Förderinstitutionen zu koordinieren sind.

Diese Fragen sind Ausdruck vielfacher Veränderungen im politisch-gesellschaftlichen Bereich und können aus österreichischer Perspektive als Mit- und Nachvollzug dessen interpretiert werden, was in modernen westlichen Gesellschaften als Ausdifferenzierung geschehen ist: Diese Gesellschaften sind durch immer stärker werdende funktionale Subsysteme charakterisiert, die miteinander in unterschiedlich starkem Zusammenhang stehen. Der öffentliche Sektor hat dabei – auch wenn er aufgrund seiner vielfachen Funktionen eine wichtige Rolle einnimmt – seine dominante Position verloren. Die Notwendigkeit staatlichen Eingreifens wird zwar gerade in der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion mit allokativen und distributiven Argumenten unterstützt und die Tatsache von Marktversagensphänomenen als Legitimierung herangezogen. Dieser Argumentationsstrang war auch in der ökonomischen Debatte lange Zeit dominierend. Angeregt und beeinflusst von systemischen Argumenten, die besonders auch in der Industrie- und Technologiepolitik Platz griffen, hat sich ein Paradigmenwechsel vollzogen, durch welchen an Stelle der Optimierungslogik, die sich hauptsächlich auf Marktversagensphänomene abstützt, eine Anpassungslogik getreten ist, die sich vornehmlich auf Systemversagen gründet. Dabei wird davon ausgegangen, dass evolutionäre Prozesse unausweichlich ineffizient sind und sich nicht mit statischen Regeln der Effizienz messen lassen; wichtiger ist die Einschätzung der institutionellen Struktur hinsichtlich ihrer Fähigkeit, innovierende Aktivitäten zu fördern und dies vor allem durch nicht über den Markt verlaufende Prozesse und Interaktionen. Staatliches Eingreifen legitimiert sich aus dieser Perspektive aus der Notwendigkeit, einen Wandel zu unterstützen, der aus sich heraus nicht oder nicht schnell genug stattfinden würde. Anstelle der Effizienz als Maßstab für wirtschaftspolitisches Eingreifen treten die innovative Kreativität und die notwendigen Rahmenbedingungen, ohne die sie nicht oder nicht ausreichend stattfindet. Daraus ergibt sich eine neue Sicht über die Bestimmungsgründe wirtschaftlicher Entwicklung, aber auch der Möglichkeit ihrer (wirtschafts)politischen Beeinflussung.

Mehrfache Konsequenzen können daraus abgeleitet werden.

Der systemische Charakter der Politik wird weiter zunehmen. Auch Politik handelt in Netzwerkbeziehungen und ist funktional differenziert. Politiknetzwerke sind dann adäquate Mechanismen für Ressourcenmobilisierung, wenn die Kapazität für Entscheidungsfindung und –treffen und Implementierung zwischen öffentlichen und privaten Akteuren gestreut ist. Gerade als Koordinator bleibt die Politik aber wichtig. Eine Form von funktionaler Differenzierung besteht in der klarer werdenden Aufgabenteilung unterschiedlicher Ebenen staatlichen Handelns. Eine „Stufenordnung der (Wirtschafts)Politik“ bedeutet eine Zuordnung

von Aufgaben an diejenige Institutionen, die die Macht haben, diese auch durchzusetzen, sowie eine entsprechende Assigination von Zielen und Instrumenten auf spezifische Ebenen. Der kommunikative und unterstützende Charakter von Politik wird sich verstärken; dadurch entstehen neue Anforderungen an Inhalt und Form von Politik selbst. Der Kommunikationsprozess zwischen den verschiedenen Verwaltungseinheiten in horizontaler und vertikaler Dimension verdichtet sich damit. Kommunikation in der Form der Beratung und der Moderation ist für sich selbst Inhalt der Politik geworden.

Politik gewinnt zusätzliche Dimensionen: Sie wird zu einem Aufgabengebiet, das den Wandel unterstützt – ihre Aufgabe besteht nicht mehr darin, gegebene Ressourcen zu allozieren und zu verteilen, sondern einen dynamischen Evolutionsprozess zu initiieren und zu begleiten.

Diese neue Aufgabe führt zu neuen Anforderungen an die Politik selbst. Wenn es vornehmliche Aufgabe von Politik ist, den Wandel zu unterstützen, dann beeinflusst dies auch die Inhalte der Politik und führt zu einem nicht-technokratischen Verständnis von Politik. Sie greift nicht hierarchisch von oben ein, sondern ist Teil des kooperativen Prozesses. Politikformulierung und Implementierung wird Teil eines interaktiven Prozesses der Beratung und des Konsenserarbeitens, nicht zuletzt auch der Motivation. Dazu gehört auch der Aufbau eines entsprechenden institutionellen Rahmens und dessen laufende Veränderung.

Dies führt zu weiteren Fragen und zu neuen Problemen politischen Handelns. „Governance“ ist ein neues Schlagwort für solche Probleme und dehnt die Frage der Konsistenz von Steuerungsmechanismen über die verfassungsmäßige Dimension auch auf Abhängigkeiten von Institutionen der Zivilgesellschaft aus. In ihr wirken vielfache Institutionen und Akteure mit unterschiedlichen Interessen und Strategien, die oftmals außerhalb der direkten Einflussphäre der Politik sich befinden; trotzdem – oder umso mehr – müssen deren Interessenslagen in die allgemeinen Politikstrategien einordenbar sein. Dabei ergeben sich nicht nur Fragen einer verbesserten Koordination, sondern auch der Kohärenzfindung durch vielfach implizite Steuerungsmechanismen. Die Antworten sind nicht leicht.

Trotzdem, von der Perspektive einer „Österreichischen Schule“ ökonomischen, aber auch juristischen Denkens und eines „evolutionären“ Denkansatzes haben diese Grenzen eines durchkonzipierten Systems einen unbestreitbaren Charme – Hayeks ökonomische Weltsicht hat sich immer einem sozialen Konstruktivismus entgegengestellt, die Anpassungslogik evolutionären Denkens kennt keine optimalen Endpunkte. Ebenso lehrt uns die Systemtheorie, dass das Wesen eines dezentralen Systems in seiner endogenen Kraft für

Stabilisierung liegt. Für Politik und Staat bedeutet dies, dass sie an altem Gewicht verlieren, gleichzeitig neue Schwerpunkte setzen und zusätzliche Rollen gewinnen müssen.

Autor:

Ao.Univ.-Prof Mag. DDr. Michael Steiner

Institut für Volkswirtschaftslehre

Universität Graz

Universitätsstraße 15/F4

8010 Graz

Tel. +43 - 316 - 380-3450

Fax +43 - 316 - 380-9520

e-mail: michael.steiner@uni-graz.at

www.kfunigraz.ac.at

JOANNEUM RESEARCH ForschungsgesmbH.

Institut für Technologie- und Regionalpolitik

Elisabethstraße 20

8010 Graz

Tel. +43 - 316 - 876-1488

Fax +43 - 316 - 876-1480

www.joanneum.ac.at