

Rolf G. Heinze

Rückkehr des Staates?

Rolf G. Heinze

Rückkehr des Staates?

Politische
Handlungsmöglichkeiten
in unsicheren Zeiten



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet
über <<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

1. Auflage 2009

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2009

Lektorat: Frank Engelhardt

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist Teil der Fachverlagsgruppe

Springer Science+Business Media.

www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Umschlagbild: Bernhard Sprute, Bad Oeynhausen: „System (Arabesken)“, 2002

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Krips b.v., Meppel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-16769-5

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----------|
| Vorwort..... | 7 |
| 1 Das Pendel schwingt zurück: Von der Marktdominanz zur Renaissance des Staates..... | 11 |
| 1.1 Die Rückkehr der Sozialwissenschaften..... | 13 |
| 1.2 Das Ende der Markt(leicht)gläubigkeit..... | 18 |
| 1.3 Von der Reformeuphorie zu Steuerungsgrenzen..... | 22 |
| 1.4 Steuerung als experimentelle Politik..... | 26 |
| 1.5 Die Fiktion des starken Staats..... | 29 |
| 1.6 Der neue Staatsrealismus..... | 33 |
| 1.7 Das Private ist politisch..... | 39 |
| 2 Vom Ende der Privatisierungseuphorie: Das Beispiel Wohnen..... | 43 |
| 2.1 Der deutsche Wohnungsmarkt im Wandel..... | 50 |
| 2.2 Folgen der Privatisierung kommunaler Wohnungsunternehmen..... | 54 |
| 3 Transformation der Wohlfahrtsproduktion in Deutschland: Neue Governance-Strukturen im Sozialsektor..... | 61 |
| 3.1 Entgrenzung des traditionellen „Wohlfahrtskorporatismus“ in Deutschland..... | 61 |
| Exkurs: Grundstrukturen und Leistungspotenziale..... | 67 |
| 3.2 Wandel politischer Handlungsstrategien im Wohlfahrtssektor..... | 73 |
| 3.3 Verschränkung verschiedener Steuerungsmodi: zur Architektur eines neuen Paradigmas der Wohlfahrtsproduktion..... | 82 |
| 4 Wohlfahrt und Wachstum: Gesundheits- und Wohnungswirtschaft als Innovationspotenzial für Wirtschaft und individuelle Lebensqualität..... | 89 |
| 4.1 Vom passivierenden zum aktivierenden Wohlfahrtsstaat..... | 91 |
| 4.2 Telemedizin und eHealth als Wege zu mehr Selbstständigkeit und Eigenverantwortung der Patienten..... | 99 |
| 4.3 Demographischer Wandel, Ambient Assisted Living (AAL) und der Aufbau eines „dritten“ Gesundheitsstandortes..... | 106 |
| Fazit..... | 113 |

| | | |
|----------|---|-----|
| 5 | Arbeitsmarkt- und Sozialinklusion: Von der traditionellen Analogie zur prekären Balance | 117 |
| 5.1 | Beschäftigungskrise und gesellschaftliche Desintegration | 117 |
| 5.2 | Sozial- und wirtschaftspolitische Optionen zur Revitalisierung der Analogie..... | 125 |
| | Exkurs: Garantiertes Bürgereinkommen und Tauschnetzwerke als Antwort auf wachsende Risiken?..... | 130 |
| 5.3 | Beschäftigungspolitische Strategien: Leitmärkte und Cluster als Fluchtpunkte für den Beschäftigungsaufbau..... | 133 |
| | Exkurs: Regenerative Energiewirtschaft als Wachstumsbranche | 138 |
| 5.4 | Soziale Integration für Langzeitarbeitslose durch öffentliche Beschäftigung?..... | 141 |
| 5.5 | Neue Handlungsfelder im Schnittfeld von formeller und informeller Arbeit | 144 |
| 5.6 | Aussichten auf eine Verknüpfung von sozialer Kohäsion und wirtschaftlicher Zukunftsfähigkeit..... | 148 |
| 6 | Hochschulen in der Region: Vom Elfenbeinturm zum Leuchtturm? | 155 |
| 6.1 | Das neue Interesse an regionalen Innovationssystemen..... | 155 |
| 6.2 | Ein empirischer Zugang: Medizintechnik, Wissenschaft und Existenzgründungen in den Regionen Nürnberg-Erlangen und Ruhrgebiet..... | 165 |
| 6.3 | Regionale Clusterpolitik zwischen Modewelle und Neustrukturierung von Netzwerken: Ein Zwischenfazit | 173 |
| 7 | Politikberatung im Spannungsfeld von Lobbyismus und Verwissenschaftlichung | 175 |
| 7.1 | Von der konventionellen zur „reflexiven“ Politikberatung? | 175 |
| 7.2 | Beratung als Dialog..... | 178 |
| | Exkurs: Der Weg zum „aktivierenden Staat“ als ein Ergebnis dialogorientierter Beratung | 180 |
| 7.3 | „Beziehungsspiele“ zwischen Politik und Beratung in der Entscheidungsgesellschaft | 189 |
| 7.4 | Auf dem Weg in die „Beraterrepublik“? Zwischen Lobbying, kommerzieller Beratung und öffentlichem Interesse | 195 |
| 8 | Epilog: Weder Ökonomismus noch Etatismus. Konturen einer komplexen Gesellschaftsteuerung | 205 |
| | Literatur | 223 |

Vorwort

Die Krise auf dem Finanzmarkt hat dem Staat nach einer Phase der Marktgläubigkeit – die fast schon an Hörigkeit grenzte – zu einem unverhofften **Comeback** verholfen. Kreisten noch vor kurzem die politischen Debatten um den Rückzug des Staates und propagierten die Selbstverantwortung, so hat sich nun der Wind gedreht. Nicht nur Banken brechen zusammen, ganze Staaten stehen angesichts totaler Überschuldung vor dem Kollaps, und die viel beschworenen Selbstregulierungsmechanismen greifen nicht mehr. Wer hätte nach dem Zusammenbruch des „Realsozialismus“ in der ehemaligen DDR vor 20 Jahren daran gedacht, dass es in der „neuen“ Bundesrepublik zu Verstaatlichungen und sogar Enteignungen von Banken kommen könnte? Das im Februar 2009 von der Bundesregierung beschlossene „Rettungsübernahmegesetz“ sieht aber genau diese massiven Eingriffe des Staates vor, wenngleich es nicht auf eine flächendeckende Anwendung zielt, sondern mit Blick auf die Folgen des Zusammenbruchs einer großen Bank konzipiert wurde, für die der Staat ohnehin schon mit über 100 Milliarden Euro bürgt.

Aber wo liegt die Grenze zwischen „systemischen“ Erfordernissen (etwa zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte) und strukturellen Krisen bei Großunternehmen in anderen für den Wirtschaftsstandort Deutschland zentralen Branchen (den „Schlüsselindustrien“), die massive Staatsinterventionen rechtfertigen? Schon heute wird angesichts der enormen Staatshilfen vor der drohenden Überschuldung und Staatsversagen gewarnt. Noch dominieren in der Regierungspolitik pragmatische Konzepte (vor allem eine expansive Fiskalpolitik), um die Verwerfungen im Finanzsystem in den Griff zu bekommen. Längst hat sich die Krise aber über die finanzpolitische Bühne in die Realwirtschaft und die Gesellschaft hinein verlagert, und es gibt bislang **kein Drehbuch** zur Bewältigung der Krise.

Traditionelle Unternehmen gehen in die Insolvenz, ganze Wirtschaftsbranchen, die jahrelang das Land prägten (etwa die Automobilindustrie), stehen vor einer ungewissen Zukunft und bauen in großem Umfang Beschäftigung ab. Wurde noch im Herbst 2008 in Deutschland der niedrigste Arbeitslosenbestand seit über 20 Jahren gefeiert, so verschärft sich seit Anfang 2009 die Beschäftigungskrise wieder. Die Arbeitslosenzahlen gehen auch international rapide in die Höhe, in den USA gingen im Januar 2009 täglich 20.000 Arbeitsplätze verloren. Und es trifft inzwischen nicht nur die Problemregionen und ausgewählte Wirtschaftsbranchen, auch die bisherigen Gewinner des Strukturwandels sind betrof-

fen. Die gesellschaftliche „**Normalisierung**“ der Krisenerfahrung, die nicht mehr nur selektiv einzelne Problemgruppen trifft, kann nicht ignoriert werden. Parallel zur Ausbreitung der globalen Wirtschaftskrise, deren Dimension auch von den wirtschaftswissenschaftlichen Experten nicht oder nur spät prognostiziert wurde, diffundiert die Krise in der Gesellschaft und führt zu sozialen Zersplitterungen. Ängste um die Stabilität des Finanzsystems, um Arbeitsplätze, aber auch um die soziale Sicherung greifen um sich, zumal die Politik trotz aller Rettungsversuche nicht den Eindruck vermitteln kann, diese „Systemkrise“ in den Griff zu bekommen.

Dies führt zu Legitimationsverlusten der Regierungen und kann politische Instabilitäten erzeugen, wenngleich die Politik die Finanzkrise weder direkt verursacht hat (sieht man einmal von fehlenden und nicht effizienten Regulierungen der globalen Finanzmärkte ab) noch darauf vorbereitet war. Zwar gibt es in Deutschland noch keine großen Demonstrationen oder allgemein eine umfassende Radikalisierung und zunehmende Gewaltbereitschaft (wie in anderen europäischen Ländern, etwa in Frankreich). Dennoch steht die Politik vor der riesigen Herausforderung, sowohl die Wirtschafts- und Finanzkrise einzudämmen als auch die sozialen Desintegrationsprozesse aufzuhalten. Haben symbolische Gesten am Anfang noch auf die Bevölkerung beruhigend gewirkt, so sind die Vertrauensvorschüsse auch in Deutschland irgendwann aufgezehrt. Die **Verunsicherung** wächst unter Politikern genauso wie unter den Bürgern. In den letzten Jahrzehnten haben sich ohnehin viele Menschen von der Politik entfremdet. Deutschland ist zur „Zuschauerdemokratie“ geworden. Deshalb sind die Proteste noch verhalten, was die vielfältigen individuellen Rückzugs- und Resignationsprozesse eher noch erleichtert. Die Wahlfreiheiten sind in einer individualisierten und weitgehend enttraditionalisierten „Entscheidungsgesellschaft“ ohnehin angewachsen und können zu einer „Entbettung“ sozialer Beziehungen führen. Durch die globale Finanzkrise könnte dieser „postsoziale“ Rückzug noch verstärkt werden, was wiederum diejenigen potentiellen politischen Kräfte lähmt, die das einseitige, nur auf die Marktlogik vertrauende Wirtschaftssystem produktiv überwinden wollen.

Kollektive soziale Protestbewegungen entstehen auch deshalb nicht, weil die traditionellen Feindbilder unscharf geworden sind. Sogar konservative Volksparteien sprechen inzwischen von Verstaatlichung, manche sogar von Enteignung. Die traditionelle politisch-ideologische Statik von „rechts“ und „links“ gerät ins Wanken, politische Lager erodieren. Die **sozialstrukturellen Fragmentierungen** setzen sich im politischen System fort und erschweren einheitliches politisches Handeln, zumal über die Ursachen der Krise und damit auch die Chancen einer wirkungsvollen Therapie keine Einigkeit herrscht. Konsens besteht nur darin, dass der Finanzcrash nicht als ein Naturgesetz zu verstehen ist,

der wie ein Sturm über das Land fegt. Auslöser waren vielmehr unzureichende Regulierungen des Finanzsystems, eine einseitige Orientierung an der Marktlogik und einem sich selbst steuernden Kapitalismus. Nicht zuletzt tragen reale Akteure im Bankensystem mit ihren **Verhaltensweisen** (etwa große Risiken für schnelle Rendite einzugehen, aber auch die „Gier“ nach wirtschaftlichem Erfolg) eine wesentliche Verantwortung für die Misere.

Damit ist aber noch nichts über die politischen Handlungsmöglichkeiten in der Krise gesagt, zumal das traditionelle Muster von „Markt“ oder „Staat“ nicht mehr greift. In den letzten Jahrzehnten haben sich – differenziert nach einzelnen Sektoren – längst verschiedene Steuerungsmodelle herausgeschält. Die klassischen ökonomischen Theorien verkennen in ihrem dichotomen Denken die Kraft solcher **Synthesen** und hybriden Organisationsformen. Mit der Renaissance des Staates haben die auf den Markt fixierten Wirtschaftstheorien erheblichen Tribut zahlen müssen. Parallel zur Ausbreitung der Finanzkrise und der tiefsten ökonomischen Rezession seit über fünfzig Jahren haben ökonomische Konzepte, die auf einen Rückzug des Staates und auf Privatisierung setzten, an Bedeutung verloren. Unter völlig veränderten Vorzeichen reüssieren hingegen erneut die Sozialwissenschaften als „Krisengewinner“, auch wenn sie ihn ihrem Selbstverständnis längst nicht mehr nur Krisenwissenschaft sind. Doch sozialwissenschaftliche Disziplinen nehmen eben nicht nur den Markt als Steuerungsmodell in den Blick, sondern fragen auch nach seiner sozialen Einbettung und der Bedeutung von Lebenswelten.

Von diesem Fundament aus richtet sich der Blick in diesem Buch auf ganz konkrete politische Herausforderungen und Möglichkeiten. Zur Einführung stellt sich die Frage nach den Ursachen und widersprüchlichen Folgen einer **Renaissance des Staates**. Anschließend rückt ein Politikfeld ins Zentrum, das traditionell zur öffentlichen Daseinsvorsorge gezählt wird, aber seit geraumer Zeit ein Spielfeld von Privatisierungen geworden ist: das Wohnen (Kap. 1). Die Privatisierungseuphorie ist hier allerdings nach dem Finanzcrash relativ schnell wieder verflogen, ohne dass es zu einer neuen Verantwortungsübernahme seitens der öffentlichen Hand gekommen wäre (Kap. 2). Nach diesen aktuellen Bezügen wird der Steuerungsmix bei den sozialen Diensten behandelt, die traditionell in Deutschland korporatistisch geprägt waren und in den letzten Jahren ebenfalls durch Ökonomisierungsstrategien geprägt wurden. Hier ist noch nicht entschieden, ob neue Konflikte zwischen den kollektiv verantwortlichen etablierten Trägern sozialer Dienste und den vermarktlichten Diensten aufbrechen oder es zu einem ausgewogenen Wohlfahrtsmix kommt (Kap. 3)?

Ein ausgeprägter Wandel der **sektoralen Steuerung** ist im Bereich des Gesundheitswesens zu beobachten, das sich vom Versorgungssystem zur Gesundheitswirtschaft weiterentwickelt hat. Durch die Alterung der Gesellschaft und die

Ausbreitung moderner Informations- und Kommunikationstechnologien eröffnen sich neue Optionen, die unter dem Stichwort „vernetztes Wohnen“ diskutiert werden. Insbesondere rückt der Haushalt als „dritter“ Gesundheitsstandort in den Blickpunkt der Debatte um eine zukunftsfähige soziale Sicherung. Neben dem Aspekt der Versorgung und der Lebensqualität (also Fragen der Solidarität und sozialen Einbettung) berührt dieser Sektor zentral auch die Frage nach zukünftigen Leitbildern für den Standort Deutschland. Die Chance, dass ein Land wie Deutschland mit einer der „ältesten“ Bevölkerung der Welt zu einem „Leitmarkt“ für wirtschaftlich-soziale Innovationen im Alter werden könnte, wird anhand der Potentiale von vernetztem Wohnen und telemedizinischen Anwendungen aufgezeigt (Kap. 4).

Die Fokussierung auf Leitmärkte und neue Versorgungssysteme hat auch starke beschäftigungspolitische Implikationen; der Dienstleistungssektor in Verknüpfung mit intelligenten Technologien könnte zudem gesellschaftliche Fragmentierungstendenzen abmildern und neue sozialintegrative Perspektiven eröffnen (Kap. 5). Gerade in der Anwendung von Informationstechnologien bei hochwertigen Gesundheitsdienstleistungen sowie effizienterer Energienutzung liegen erhebliche Innovationschancen. Immer mehr in den Blickpunkt gesellschaftlicher Zukunftsentwürfe wie auch strukturpolitischer (Cluster-)Strategien rücken deshalb die Hochschulen und Forschungsinstitute, deren systemische Wirkungen aber noch besser zur Entfaltung gebracht werden müssen. Hierfür ist allerdings organisationales Lernen in **regionalen Innovationssystemen** gefragt, das sich durch Strategiefähigkeit, Kreativität und „Learning by Monitoring“ auszeichnet (Kap. 6). Damit kommt die Politikberatung ins Spiel, die in den letzten Jahren auch vermehrt dialogorientierte Beratungsformen anbietet, welche die klassische Trennung von Wissenschaft und Politik aufheben. Allerdings verharrt sie noch im Spannungsfeld von Verwissenschaftlichung und einem neu strukturierten Lobbyismus, der über die klassische Verbandsherrschaft hinausweist (Kap. 7). Zukünftig wird die Politik- und Organisationsberatung noch stärker ausgerichtet werden in Richtung auf strategisches Lernen in heterogenen Netzwerken.

Nach den sektoralen und regionalen Studien zum Wandel der „Governance-Strukturen“ und den Defiziten und Grenzen marktlicher Selbststeuerung schließt das Buch mit einem Rekurs auf die Handlungsfähigkeit des Staates (Kap. 8). Wenn es auch keine Rückkehr zum starken Staat gibt und die derzeit kursierenden steuerungsoptimistischen Thesen relativiert werden müssen, so gewinnt der Staat dennoch an symbolischer Ausstrahlung. Diese Strahlkraft wirft zugleich einen Schatten auf einige Privatisierungs- und Vermarktlichungsstrategien, gerade in sozial sensiblen Feldern.