

Ludger Heidbrink,
Alfred Hirsch (Hg.)

STAAT OHNE

VERANTWORTUNG?

Zum Wandel der
Aufgaben von Staat
und Politik

Staat ohne Verantwortung?

Ludger Heidbrink, PD Dr. phil., ist Leiter der Forschungsgruppe »Kulturen der Verantwortung« am KWI Essen. *Alfred Hirsch*, PD Dr. phil., ist dort Forschungsgruppenkoordinator.

Ludger Heidbrink, Alfred Hirsch (Hg.)

Staat ohne Verantwortung?

Zum Wandel der Aufgaben von Staat und Politik

Campus Verlag
Frankfurt/New York

© Campus Verlag GmbH

Gedruckt mit Unterstützung der Alfred und Cläre Pott-Stiftung, Essen

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

ISBN 978-3-593-38217-3

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

Copyright © 2007 Campus Verlag GmbH, Frankfurt/Main

Druck und Bindung: KM-Druck, Groß-Umstadt

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier.

Printed in Germany

Besuchen Sie uns im Internet: www.campus.de

© Campus Verlag GmbH

Inhalt

Vorwort

Ludger Heidbrink und Alfred Hirsch 9

Einleitung

Der Staat der Verantwortungsgesellschaft

Ludger Heidbrink und Alfred Hirsch 11

1. Voraussetzungen und Grundlagen politischer Verantwortung

Grenzen der Verantwortung

Robert Spaemann..... 37

Politische Verantwortung

Julian Nida-Rümelin..... 55

Sicherheit, Freiheit, Gerechtigkeit – zur Verantwortlichkeit des Staates in der neueren Staatszieldiskussion

Wolfgang Kersting 87

Die säkulare Verantwortung der Politik

Volker Gerhardt 119

Gesichter der Politik – Verantwortung zwischen rechtlicher, politischer und ethischer Orientierung

Werner Stegmaier..... 143

2. Die Entstehung des Staates aus der Verantwortung

Wahre Demokratie – Marx, politische Subjektivitäten und
anarchische Meta-Politik

Simon Critchley..... 167

Staat und Politik aus Verantwortung

Pascal Delbom..... 193

Verantwortung und Ungeschicklichkeit: Herkunft und Herstellung
des Staates aus den sozialen Ansprüchen

Michel Vanni..... 217

Unbedingte Verantwortung – Politik nach Derrida

Tobias Nikolaus Klass..... 231

3. Staatliche Verantwortung in der globalisierten Welt

Die Handlungsfähigkeit des Nationalstaats in Zeiten
der Globalisierung

Renate Mayntz..... 267

Ist politische Folgenverantwortung unter Globalisierungsbedingungen
möglich? Die Arbeitslosigkeit als Beispiel

Helmut Klages..... 283

Globalisierung rechtlicher Verantwortung? Verantwortungsattribution
bei Kollektivsubjekten in normen- und handlungstheoretischer
Perspektive

Werner Krawietz..... 309

Zur Neubestimmung von Gerechtigkeit in einer globalisierten Welt

Nancy Fraser..... 343

4. Verantwortung im Kontext staatlicher Institutionen

Die Politik vervollkommnet die Ethik? Begründungs- und Realisierungsprobleme einer Ethik institutionellen Handelns

Christoph Hubig.....375

Verantwortung für Institutionen – zu einer »Ethik der Regeln«

Karl-Heinz Ladeur.....391

Die Konstruktion von politischer Verantwortung zwischen Staat und Zivilgesellschaft

Richard Münch.....415

Nachhaltige Politik – Systematisierungshilfen für die Begründungsprobleme der »Verantwortung«

Emanuel Richter443

Staatstypen, Leitbilder und Politische Kultur: Das Beispiel des Gewährleistungsstaates

Gunnar Folke Schuppert.....467

Autorinnen und Autoren497

Vorwort

Der vorliegende Aufsatzband ist aus der Arbeit der Forschungsgruppe »Kulturen der Verantwortung. Die kulturellen Voraussetzungen komplexer Verantwortungsgesellschaften« hervorgegangen, die am Kulturwissenschaftlichen Institut Essen (KWI) tätig ist. Die Forschungsgruppe untersucht den Stellenwert des Verantwortungsbegriffs in den gegenwärtigen Gesellschaften. Sie befasst sich mit den soziokulturellen Bedingungen, die für die praktische Umsetzung des Verantwortungsprinzips erforderlich sind. Die Rede von der »Verantwortungsgesellschaft«, die seit geraumer Zeit die Runde macht, ist höchst voraussetzungsreich. Sie setzt moralische Werte, soziale Normen, politische Regeln und ökonomische Ziele voraus, die in einer pluralistischen Kultur der Verantwortlichkeit verankert sein müssen, um ihre Wirksamkeit im Kontext komplexer Gesellschaften entfalten zu können.

Im Zentrum dieses Bandes steht die Frage nach den veränderten Verantwortungsaufgaben von Staat und Politik. Schon seit längerem lässt sich eine Verschiebung staatlicher Aufgaben in private oder gesellschaftliche Bereiche beobachten. Die traditionelle Daseinsvorsorge des Staates ist dabei ebenso rückläufig wie die Reichweite staatlicher Steuerungsleistungen. Der Staat beschränkt sich zunehmend auf seine Gewährleistungs- und Rahmenverantwortung. In der öffentlichen Diskussion wird diese Entwicklung einerseits heftig kritisiert und andererseits nachdrücklich befürwortet. Kritiker wie Befürworter dieser Entwicklung vermögen jedoch kaum genauere Auskunft über die Folgen dieser Entwicklung zu geben. Die starke Abnahme sozialversicherungspflichtiger Arbeit, die deutliche Veränderung in der Altersstruktur der Bevölkerung, die Herausforderungen in Forschung und Bildung, der globale Wettbewerb um ökonomische Standortvorteile aber auch die zunehmende Verrechtlichung inter- und transnationaler Beziehungen setzen den Nationalstaat in seinen Handlungsmöglichkeiten unter Druck. Die vielfältigen Beziehungen zwischen

Staat, nationaler und internationaler Ökonomie, Kultur, Zivilgesellschaft, Europäischer Union, Vereinten Nationen und zahlreichen anderen transnationalen Institutionen führen zu einer kaum mehr überschaubaren Summe an Interdependenzen und Vernetzungen. Diese lösen die alte Vorstellung von der Erfüllungsverantwortung des Staates immer mehr auf. Gleichwohl steht es außer Frage, dass bestimmte Verantwortungen auf absehbare Zeit bei den einzelnen Staaten verbleiben werden. Denn ein Ersatz etwa im Bereich des Rechts, des Sozialstaats oder der Bildungsplanung ist weithin nicht in Sicht. Unbestritten ist daher, dass der Staat und seine Institutionen sich an die veränderten Umstände anpassen müssen, damit sie in Zukunft weiterhin ihren grundlegenden Verantwortungsaufgaben nachkommen können.

Die Beiträge des vorliegenden Bandes befassen sich unter anderem mit der Frage, welche Funktion das Recht und die staatlichen Institutionen bei der Gestaltung eines gemeinwohlorientierten Handelns spielen können. Hierbei darf die Rolle der handelnden Subjekte nicht außer Acht gelassen werden. Es bedarf neben der Aufmerksamkeit für systemische Prozesse auch einer intellektuellen Sensibilität für die individuelle Handlungsverantwortung der am politischen Geschehen Beteiligten. Denn die Frage nach der Verantwortung des Staates betrifft sowohl die lebensweltliche Praxis der Bürger sowie ihre Partizipation an öffentlichen Prozessen als auch die staatlichen Institutionen und ihre vielfältigen Aufgabenbereiche.

Unser Dank gilt den Autorinnen und Autoren für ihre Beiträge und ihr Bereitschaft, sich an der beschriebenen Debatte zu beteiligen. Wir danken auch Nora Drees, Ursula Sanders, Sebastian Seidel und Christian Strauch für die redaktionelle Bearbeitung dieser Aufsatzsammlung. Für ihre Mitarbeit in unserer Forschungsgruppe danken wir Regina von Görtz und Judith Schildt. Nicht zuletzt gilt unser besonderer Dank der Fritz Thyssen-Stiftung für die finanzielle Förderung der Forschungsgruppe und der Alfred und Cläre Pott-Stiftung, die eine großzügige Druckkostenbeihilfe gewährt hat.

Ludger Heidbrink und Alfred Hirsch
Essen, im Oktober 2006

Einleitung – Der Staat der Verantwortungsgesellschaft

Ludger Heidbrink und Alfred Hirsch

Der Wandel der Staatlichkeit steht außer Frage. »Die Epoche der Staatlichkeit«, so schreibt Carl Schmitt schon 1963, »geht jetzt zu Ende«. Der »Staat als Modell der politischen Einheit« habe ausgedient, seiner Aufgabe als lenkender und leitender »Souverän« vermag er nicht mehr nachzukommen, da an seine Stelle die liberale Massengesellschaft getreten ist, die in demokratischer Eigenregie über die Aufgaben der Politik entscheide.¹ Nach Ernst Forsthoff lebt der klassische Staat als politisches Entscheidungszentrum in der modernen Industriegesellschaft nur noch in der »Erinnerung« fort, weil er durch Bürokratie und Verwaltung, durch soziale Versorgungsapparate und funktionale Großstrukturen abgelöst worden ist.² Aus der Sicht von Niklas Luhmann liegt der Sinn des Staatsbegriffs allein noch darin, eine »Selbstbeschreibungsförmel des politischen Systems« zur Verfügung zu stellen, dessen Einheit realiter nicht mehr existiert, sondern durch kommunikative Prozesse hergestellt werden muss, in denen der Staat als bloße »Form« der politischen Selbstorganisation in Erscheinung tritt.³

Seit dem Eintritt in das Zeitalter der Globalisierung ist deshalb nicht nur von der Auflösung des Staates die Rede, der seine Verfügungsgewalt an die einzelnen gesellschaftlichen Teilsysteme abgegeben hat, die sich nach wirtschaftlichen und rechtlichen, nach kulturellen und wissenschaftlichen, nach konfessionellen und ästhetischen Gesichtspunkten selbst organisieren. Es ist auch seit geraumer Zeit vom Niedergang der Nationalstaaten die Rede, die durch die politischen und ökonomischen Vernetzungen ihre zentrale Rolle als Gesetzgeber und Identitätsstifter, als Steuerungsinstanz und Zugehörigkeitskollektiv eingebüßt haben.⁴ Der Souveränitätsver-

1 Schmitt, *Der Begriff des Politischen*, S. 10f.

2 Forsthoff, *Der Staat der Industriegesellschaft*, S. 11ff.

3 Luhmann, *Die Politik der Gesellschaft*, S. 217ff.

4 Vgl. Guéhenno, *Das Ende der Demokratie*, S. 17–37; Ohmae, *Der neue Weltmarkt*, bes. S. 13–19.

lust des Staates resultiert nicht nur aus der Ausdifferenzierung des politischen Systems und der gleichzeitigen Vergesellschaftung des Politischen, sondern auch aus der Krise des demokratischen Liberalismus, der nicht mehr in der Lage ist, den Bürgern eines Landes lohnenswerte Lebensziele und effektive Mittel der Mitbestimmung zur Verfügung zu stellen.⁵

Man muss dieser Krisendiagnose des entmachteten Staates nicht zustimmen, zumal zahlreiche Gründe gegen ihre Triftigkeit sprechen.⁶ Es dürfte jedoch kein Zweifel daran bestehen, dass sich der Staat mit seinen politischen Institutionen in einem grundlegenden Wandlungsprozess befindet, der die Neubestimmung der gesellschaftlichen Aufgaben von Staat und Politik erforderlich macht. Die Notwendigkeit dieser Neubestimmung hat ihren Grund vor allem darin, dass der liberale Staat der Neuzeit im Lauf seiner Entwicklung an Grenzen gestoßen ist, die auf geradezu paradoxe Weise der fortschreitenden Erweiterung seines Einflussbereichs zu verdanken sind. Die Evolution des neuzeitlichen Staates ist dadurch gekennzeichnet, dass immer weitere Zuständigkeiten und Lebensbereiche der staatlichen Einflussnahme unterworfen wurden, während seine hoheitliche Verfügungsgewalt im gleichen Maß zurückgenommen und der anwachsenden gesellschaftlichen Selbstorganisation angepasst wurde. Der Weg vom Polizeistaat über den Rechtsstaat und Sozialstaat zum modernen Steuerungsstaat lässt sich als Weg der sukzessiven Erweiterung staatlicher Zuständigkeiten beschreiben, der die Übertragung staatlicher Aufgaben an gesellschaftliche Akteure, nichtstaatliche Organisationen und private Kräfte gegenübersteht.⁷

Wandel der Staatsaufgaben und Karriere des Verantwortungsprinzips

Der Wandel der Staatsaufgaben und der damit zusammenhängende Umbau des politischen Systems werden von einer auffälligen Karriere des Verantwortungsbegriffs begleitet. Dass die Verantwortungskategorie in politischen Kontexten auftaucht, ist an sich nichts Neues. So findet sich die

5 Exemplarisch dafür Willke, *Entzauberung des Staates*, Bauman, *Die Krise der Politik*.

6 Zur Kritik an der Diagnose des entmachteten Staates Höffe, *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung*, S. 153ff., Zürn, *Regieren jenseits des Nationalstaates*, S. 329ff.

7 Kaufmann, »Diskurse über Staatsaufgaben«.

Rede von der Verantwortung schon im 17. und 18. Jahrhundert wieder, wenn von der politischen Verantwortlichkeit des Ministers oder der Regierung gesprochen wird, wobei hier die Zuständigkeit und die Erfüllung von Aufgaben aufgrund eines ausgeübten Amtes oder Mandates im Vordergrund steht.⁸ Die politische Verantwortung bezieht sich vor allem auf den Politiker, Amtsinhaber oder Ministerialbeamten, der gegenüber den Gesetzen, dem Parlament und dem Volk rechenschaftspflichtig ist, eine besondere Folgenverantwortung für sein Handeln trägt, die aus dem in ihn gesetzten Vertrauen als Repräsentant des Staates resultiert.⁹ Verantwortung ist ein traditionelles Strukturelement des Rechtsstaates und demokratischer Gesellschaften, in denen Machtverhältnisse ausbalanciert, Gewalten geteilt und individuelle Freiheiten in wechselseitigem Einverständnis eingeschränkt werden.¹⁰

Neu an der gegenwärtigen Situation ist, dass das Verantwortungsprinzip ins Zentrum der staatsrechtlichen und verfassungsrechtlichen Diskussion eingewandert ist und dem Zweck dient, das gewandelte Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft zu charakterisieren.¹¹ Für diese Entwicklung lassen sich zumindest drei Gründe nennen: Mit dem Rückzug des Staates aus seiner hoheitlichen Aufgabenerfüllung zugunsten freier Marktkräfte und der Verpflichtung privater Akteure werden zum einen neue Formen der Verantwortungsstufung und Verantwortungsteilung notwendig, die das Zusammenspiel von Staat und Gesellschaft regeln. Zum Zweiten wird eine veränderte Verantwortlichkeit des Staates erforderlich, der trotz seiner Abgabe von Aufgaben weiterhin die Verpflichtung besitzt, grundlegende Garantien für die gesellschaftliche Selbstorganisation zu erbringen. Und zum Dritten sind die Mitglieder der Gesellschaft aufgefordert, ihren Teil der öffentlichen und persönlichen Verantwortung zu übernehmen, der

8 Vgl. McKeon, »The Development and the Significance of the Concept of Responsibility«, S. 8f. Mc Keon führt als Beispiel für die früheste Verwendung des Ausdrucks »responsibility« die *Federalist Paper* von Alexander Hamilton (1787) an. Adjektivistische Verwendungen finden sich schon früher, so etwa bei John Locke, der 1690 davon spricht, dass »all Parents were, by the Law of Nature, under an obligation to preserve, nourish and educate the Children«, da Gott, der Allmächtige existiert, »to whom they were to be accountable for them« (*Two Treatises of Government*, § 56).

9 Preuß, *Politische Verantwortung und Bürgerloyalität*, S. 148ff., S. 178ff., Ottmann, »Verantwortung und Vertrauen als normative Prinzipien der Politik«, S. 372ff.

10 Saladin, *Verantwortung als Staatsprinzip*, Dustdar, *Abschied von der Macht*, bes. S. 85ff.

11 Dreier, »Verantwortung im demokratischen Verfassungsstaat«.

für die Funktionsfähigkeit demokratischer Gemeinwesen unumgänglich ist.¹²

Von der Erfüllungsverantwortung zur Gewährleistungsverantwortung

Die genannten Gründe führen zum Hauptstrang der gegenwärtigen Debatte um die veränderten Staatsaufgaben, der den Titel »Von der Erfüllungsverantwortung zur Gewährleistungsverantwortung« und den Untertitel »eine Chance für den überforderten Staat«¹³ trägt. Der Übergang vom Interventionsstaat zum Gewährleistungsstaat wird vor allem deshalb als Chance begrüßt, weil damit die Hoffnung verbunden ist, verschiedene Herausforderungen in einem Handstreich bewältigen zu können. Der Gewährleistungsstaat soll eine Anpassung der Staatstätigkeit an die Kräfte des freien Marktes ermöglichen und die Gesellschaftsmitglieder zur Übernahme gemeinsamer Aufgaben aktivieren, während gleichzeitig die staatliche Zuständigkeit für die öffentliche Leistungserbringung gewahrt bleibt.

Für die Bewältigung dieser Herausforderungen eignet sich das Verantwortungsprinzip deshalb besonders gut, weil sich mit seiner Hilfe die Zurechenbarkeit von Aufgaben und erwartbaren Handlungsfolgen mit der Ungewissheit komplexer Steuerungsprozesse verbinden lässt.¹⁴ Die Verantwortungskategorie bildet den Nukleus der aktuellen Debatte um den Wandel der Staatlichkeit und die veränderten Aufgaben von Staat und Politik, weil sie einerseits die Inpflichtnahme staatlicher und nichtstaatlicher Akteure ermöglicht, andererseits genügend Spielraum für neue Formen der öffentlich-privaten Aufgabenorganisation und des Zusammenwirkens von Staat und Gesellschaft lässt. Dies kann in mehrfacher Hinsicht beobachtet werden:

Ein Hauptgrund für die staats- und verfassungsrechtliche Prominenz des Verantwortungsprinzips hängt mit dem Umbau der öffentlichen Verwaltung, wie sie seit Längerem unter dem Schlagwort des New Public Management betrieben wird, und den Forderungen nach dem aktivierenden Staat zusammen, die aus der Reform des Wohlfahrtsstaates und der sozial-

12 Siehe ähnlich Di Fabio, »Verantwortung als Verfassungsinstitut«, S. 18ff.

13 Hoffmann-Riem, »Von der Erfüllungs- zur Gewährleistungsverantwortung«.

14 Heidbrink, *Handeln in der Ungewissheit*.

staatlichen Institutionen hervorgegangen sind.¹⁵ Mit dem Umbau der Behörden zu modernen Dienstleistungsunternehmen und der Zusammenarbeit von öffentlichen, halbstaatlichen und privaten Einrichtungen, wie sie unter dem Dach des Public Private Partnership stattfindet, obliegt es dem Staat, als kooperative Instanz zwischen öffentlichen, marktwirtschaftlichen und privaten Interessen zu vermitteln, ohne dabei die Verantwortung für das Gemeinwohl gänzlich abzugeben.¹⁶

Dies geschieht dadurch, dass an die Stelle der einseitigen Erfüllungsverantwortung eine mehrdimensionale Gewährleistungs- und Regulierungsverantwortung tritt, die auf die Einbindung nichtstaatlicher Kräfte in staatliche Entscheidungsverfahren zielt, die Übertragung von Aufgaben und den Transfer von Kosten in soziale Sektoren reguliert und die Sicherung individueller Grundrechte und der öffentlichen Grundversorgung garantiert. So besteht die staatliche Gewährleistungsverantwortung, die inzwischen auch in das Grundgesetz Eingang gefunden hat, unter anderem darin, die Privatisierung öffentlicher Einrichtungen wie der Bahn oder Post zu überwachen, Auditierungsverfahren im Umweltschutz zu regeln und die Zulassung für netzgebundene Dienstleistungen wie die Versorgung mit Strom und Wasser oder den Zugang zu Verkehrswegen zu kontrollieren.

Die Gewährleistungsverantwortung als staatliche Infrastruktur- und Rahmenverantwortung unterscheidet sich von der herkömmlichen Interventions- und Vorsorgeverantwortung dadurch, dass sie nicht direkt in die gesellschaftlichen Prozesse eingreift und daseinsnotwendige Leistungen erbringt, sondern durch die Bereitstellung erforderlicher Infrastrukturen und Rahmenregeln dafür sorgt, dass eine ausreichende Grundversorgung gewährleistet ist und die Sicherung des Individual- und Gemeinwohls garantiert wird. So gesehen könnte man in der Tat davon sprechen, dass die Gewährleistungsverantwortung als »Infrastrukturverantwortung sowohl nach ihrer historischen Entwicklung als auch nach ihrer verfassungsrechtlichen Fundierung dem Rechtsstaatsprinzip, dem Sozialstaatsprinzip wie auch dem neueren Umweltstaatsprinzip«¹⁷ vorausgeht. Ihr primäres Ziel besteht nicht darin, soziale Transferleistungen zu verordnen oder gegen die Logik des Marktes betriebliche Umweltauflagen zu verhängen, sondern die notwendigen Bedingungen und Regeln für die gesellschaftliche Selbstregulierung zur Verfügung zu stellen.

15 Bandemer u.a., »Staatsaufgaben«.

16 Schuppert, »Gemeinwohldefinitionen im korporativen Staat«.

17 Hermes, »Gewährleistungsverantwortung als Infrastrukturverantwortung«, S. 117.

Der Gewährleistungsstaat bedient sich zu diesem Zweck eines Konzepts der Verantwortungsteilung und Verantwortungsstufung, das der Vielzahl von Gemeinwohlakteuren und der komplexen Organisation des Gemeinwohls gerecht zu werden versucht.¹⁸ Die Stufung der staatlichen Verantwortlichkeiten reicht von der herkömmlichen Erfüllungsverantwortung, mit welcher der Staat seinem hoheitlichen Wahrnehmungsmonopol in den zentralen Ressorts von Justiz, Polizei, Finanzen, Inneres und Äußeres nachkommt, über die Bereitstellungsverantwortung, bei der rahmenrechtliche Ordnungsstrukturen für die Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Kooperationspartnern gewährleistet werden, bis zur Auffang- und Abfederungsverantwortung, durch die Steuerungsdefizite korrigiert und Schadensverläufe (etwa durch Sozialhilfe) kompensiert werden. Die Teilung von Verantwortlichkeiten führt insgesamt zur Delegation staatlicher Aufgaben an halbstaatliche und private Akteure, die ihre Beiträge zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben leisten, wie dies beispielsweise im Dritten Sektor, aber auch im dualen Rundfunksystem oder der dualen Abfallentsorgung zu beobachten ist.

Entscheidend bei der gesellschaftlichen Verantwortungsorganisation durch den Gewährleistungsstaat sind der Übergang von der Fremdüberwachung zur Selbstüberwachung und die Ergänzung von staatlicher Kontrolle durch die Praxis der freiwilligen Selbstverpflichtung und Selbstbindung sozialer Akteure. Mit einem gewissen Recht lässt sich deshalb sagen, dass der Gewährleistungsstaat das regulative Gegenstück zur Zivilgesellschaft bildet, in der die Verantwortungskategorie zum Grundprinzip und Motor sozialer Selbstorganisation geworden ist.¹⁹ Der Gewährleistungsstaat ist der Staat der Verantwortungsgesellschaft. Er teilt mir ihr eine Reihe von Eigenschaften, die ihn als Organisationsmodell sozialer Selbstorganisation auszeichnen, aber auch seine Grenzen, Probleme und Schwächen markieren.

18 Vgl. Hoffmann-Riem, »Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff«, Schuppert, *Staatswissenschaft*, S. 289ff.

19 Heidbrink/Hirsch, *Verantwortung in der Zivilgesellschaft*.

Staat ohne Verantwortung?

Wie die Zivilgesellschaft beruht der Gewährleistungsstaat nicht auf hierarchischen Ordnungen und kategorischen Prinzipien, sondern auf heterarchischen Netzwerken und falliblen Regelungen. Der Staat der Verantwortungsgesellschaft arbeitet mit kooperativen Problemlösungen, welche die Beteiligung von Verhandlungspartnern, das Aushandeln gemeinsamer Verfahrensprinzipien und die aktive Partizipation der Gesellschaftsmitglieder erforderlich machen. Die korporatistische Ausrichtung, die sich aus der Vergesellschaftung des Staates entwickelt hat, schlägt sich in mischinstrumentellen Steuerungsstrategien nieder, die aus ordnungsrechtlichen Garantien, ökonomischen Anreizbildungen, präventiven Genehmigungen und vorläufigen Regelungen bestehen.²⁰ Diese Form der hybriden Kontext- und Rahmensteuerung sorgt dafür, dass der Staat zwar die ordnungsrechtliche Sicherheitsverantwortung für den Umgang mit sozial erzeugten Risikoprozessen trägt, die operative Verantwortung jedoch letztlich bei den Verhandlungsparteien und beteiligten Akteuren liegt, die sich deshalb vielfach von der Zuständigkeit für ihre Handlungsfolgen entlastet wöhnen, andererseits aber dazu gebracht werden müssen, als zivile Kooperationspartner und private Verursacher bei den nötigen Problemlösungen mit zu wirken.

Diesem Verantwortungsdilemma versuchen Staat und Politik durch Maßnahmen zu entgehen, die stärker auf Integration, Improvisation und Moderation setzen, während gleichzeitig die Bedeutung weicher Faktoren wie Kultur, Wissen und Moral in den Vordergrund treten. Zu den Maßnahmen, die angesichts der zunehmenden Entgrenzung und Vernetzung der Staatlichkeit eingefordert werden, gehört die »Umrüstung der Rechtsordnung«, die stärker auf integrative Ansätze, auf Mediation, Informalität und Optionenwahl setzt und sich durch prozeduralisiertes Recht, normative Schnellebigkeit und intensivierete Folgenverantwortung auszeichnet.²¹ Die Umstellung des Rechtssystems auf normative Ungewissheit und soziale Segmentierung dürfte jedoch allein nicht ausreichen, um den Staat der Verantwortungsgesellschaft in den Stand ausreichender gesellschaftlicher Koordination zu versetzen. Erforderlich ist darüber hinaus die Erzeugung

20 Vgl. Steinberg, *Der ökologische Verfassungsstaat*, S. 165ff. Zu den Konsequenzen für die Gesetzgebung, insbesondere für Verwaltungsentscheidungen vgl. Ladeur, *Das Umweltrecht der Wissensgesellschaft*, S. 118ff.

21 Hoffmann-Riem, »Das Recht des Gewährleistungsstaates«, S. 101ff.

von funktionalem Sozialkapital, das in Gestalt gemeinsamen Wissens und kognitiver Kompetenzen die gesellschaftliche Selbstorganisation vorantreibt. Neben das Recht als Koordinationsmedium müssen soziale Institutionen der Selbstbeobachtung treten, in denen die Individuen die Fähigkeit intelligenter Handlungskontrolle ausbilden, die nicht durch das politische System in die Gesellschaft »hineingeregelt« wird, sondern auf dem Weg der eigenen praktischen Konfrontation mit komplexen Sachproblemen erlernt und auf Dauer gestellt wird.²²

Der Umgang mit komplexen Problemlagen setzt ein Verantwortungsverständnis voraus, das primär in der Absorption von Unsicherheit besteht.²³ Der Staat der Verantwortungsgesellschaft – und hierin liegen seine eigentlichen Grenzen – kann die erforderliche Bindung von Unsicherheit nicht in hinreichender Weise dadurch gewährleisten, dass er Regeln für die Selbstregulierung zur Verfügung stellt. Er ist darauf angewiesen, dass die Akteure und Kräfte, mit denen er kooperiert, autonome Verantwortungskompetenzen besitzen, durch die sie sich anstehende Probleme selbst zu rechnen, eigenständige Lösungen finden und an ausgehandelte Regeln halten. Die hierfür notwendige Bereitschaft zur Selbstbindung muss deshalb durch den staatlichen Ausbau einer gemeinwohlermöglichenden Institutionenkultur unterstützt werden. Dies soll unter anderem dadurch geschehen, dass die durch Fremdkontrolle geprägte Verwaltungskultur stärker auf eine »Kultur der Eigenverantwortung« umgestellt und zugleich eine »Governancekultur« gefördert wird, die zunehmend auf die gesellschaftliche Selbstregulierung von Konflikten und Interessenkollisionen setzt.²⁴

Der Umstand, dass die veränderten staatlichen Legitimationsverfahren und Funktionsstrukturen in einer entsprechenden Institutionen-, Verwaltungs- und Governancekultur verankert werden müssen, macht deutlich, dass der Staat der Verantwortungsgesellschaft in ganz erheblicher Weise von Ressourcen lebt, über die er keine unmittelbare Verfügung besitzt. Die Forderung nach einer »Kultur der Freiheit«,²⁵ die sich durch gemeinsame Wert- und Sinnorientierungen, durch habitualisierte Verhaltensformen und eingeübte Praktiken der Problembewältigung auszeichnet, zeigt, dass die politische Reform der Verantwortungsaufgaben umso mehr auf Bestände des Wissens, der Moral und der Kultur zurückgreifen muss, je stärker auf

22 Ladeur, *Der Staat gegen die Gesellschaft*.

23 Luhmann, *Politik der Gesellschaft*, S. 43.

24 Schuppert, »Der Gewährleistungsstaat«, S. 30ff.

25 Di Fabio, *Die Kultur der Freiheit*.

Verfahren der regulierten Selbstregulierung gesetzt wird. Historisch gewachsene Traditionen, sozial geronnene Erfahrungen, durch Lernprozesse generierte Konventionen und eine implizite Ethik der Regelbefolgung sind erforderlich, damit die staatlich gewährleisteten Rahmenbedingungen gesellschaftlicher Selbstregelung auch tatsächlich den *sensus responsabilis* auf Dauer stellen und ihn mit der Fähigkeit zur reflexiven Selbstbeobachtung ausstatten, die für den Umgang mit hochgradigen Ungewissheitsfolgen nötig ist.

Die Diskussion um die gewandelten Aufgaben von Staat und Politik mündet so gesehen mit einer gewissen Unvermeidlichkeit in eine Art *circulus vitiosus*, der von der staatlichen Kontextsteuerung über die soziale Selbstorganisation und die normative Selbstbindung zurück in die politische Förderung kollektiver Problembewältigungsressourcen führt. Um seinem Verständnis als Garant des Gemeinwohls gerecht zu werden, muss der Staat der Verantwortungsgesellschaft einen Teil seiner Aufgaben an nichtstaatliche Akteure, Instanzen und Institutionen abgeben, deren Fähigkeit und Bereitschaft zur Übernahme der Verantwortungsaufgaben er gleichzeitig fördern oder – falls dies nicht möglich ist – durch präventive Maßnahmen oder Kontrollen absichern muss. Beide Wege sind jedoch hochgradig voraussetzungsvoll: Die Steuerung sozialer Prozesse über das Medium des Rechts, zumal unter Bedingungen der Globalisierung, wird durch die Kollision unterschiedlicher Rationalitäten und kulturell geprägter Lebensformen zunehmend erschwert.²⁶ Zugleich nehmen die Bestände an gemeinsamem Wissen und moralischen Verbindlichkeiten, aus denen sich die Kompetenzen und Bereitschaften zur gesellschaftlichen Verantwortungsübernahme speisen, durch die Fragmentarisierung hochmoderner Sozialsysteme ab und lassen es als unwahrscheinlich erscheinen, dass politische Maßnahmen der Bildung, Erziehung und des Lernens zur ihrer Regeneration beitragen.²⁷ Vor diesem Hintergrund scheint auch die Kategorie des Individual- und Gemeinwohls immer weniger geeignet zu sein, um als Leitmaßstab rechts- und sozialstaatlichen Handelns zu dienen. Dies zeigt sich nicht zuletzt darin, dass es in den öffentlich-privaten Netzwerken und Verhandlungsarenen in steigendem Maß schwieriger wird, differenzierte Zurechnungen von Entscheidungen vorzunehmen, wenn Dinge aus dem Lot gelaufen sind oder dringender Reformbedarf besteht, da eine Einigung

26 Fischer-Lescano/Teubner, *Regime-Kollisionen*.

27 Nowotny, *Unersättliche Neugier*.

auf das Wohl der Gemeinschaft, von dem her sich die Verantwortung der beteiligten Parteien ableiten ließe, kaum noch zu erzielen ist.

Ist die Handlungsfähigkeit des Staates im Zeitalter der Vernetzung und Globalisierung damit eingeschränkter als in früheren Zeiten? Führt der Rückzug des Staates aus öffentlichen Aufgaben und ihrer Übertragung an gesellschaftliche Kräfte zu einer wachsenden Kluft »zwischen dem staatlichen Verantwortungsbereich und dem staatlichen Durchsetzungsbereich«?²⁸ Ist der Staat der Verantwortungsgesellschaft womöglich ein Staat ohne Verantwortung? Oder ist das Gegenteil der Fall, tragen Staat und Politik durch die Expansion ihrer Zuständigkeiten zuviel Verantwortung, wodurch die freie Entfaltung gesellschaftlicher Kräfte und die Umsetzung von Eigenverantwortung verhindert wird? Und kann der Staat den unterschiedlichen Verantwortungsansprüchen seiner Bürger letztlich überhaupt gerecht werden?

Zu den Beiträgen

Grenzen von Verantwortungsbereichen gibt es nicht erst auf der komplexeren Ebene des Staates und seiner Institutionen. Der Band beginnt deshalb mit einer grundsätzlichen Sichtung des Verantwortungsbegriffs, seiner politischen Reichweite und seiner gesellschaftlichen Geltung. Bereits im Kontext subjektiven Handelns und Verhaltens gilt es, ein Maß für die jeweiligen Verantwortlichkeiten zu entwickeln. So warnt *Robert Spaemann* vor einer »Überdehnung« der Verantwortungsethik, da dies die Gefahr einer Auflösung von Verantwortlichkeit überhaupt in sich birgt. Eine grenzenlose Verantwortung als Universalverantwortung gedacht, ist für das endliche Wesen Mensch schlechterdings unmöglich. Die Verantwortung für sich selbst – insbesondere die im tätigen Leben wahrgenommene – gebe bereits die Grenzen für andere Verantwortungen an. Dieser Beschreibung der Verantwortung in sinnvollen Grenzen steht die historische Entstehung des Verantwortungsprinzips in gewisser Hinsicht entgegen. Denn das Auftauchen des Verantwortungsbegriffs in der Moderne geht mit der Aufhebung von angestammten Grenzen einher. So ist die Ethik der Verantwortung auch eine Reaktion auf die zunehmende Komplexität der modernen

28 Grimm, »Der Wandel der Staatsaufgaben und die Zukunft der Verfassung«, S. 627f.

Lebensverhältnisse und verläuft parallel zur Ausdifferenzierung der Gesellschaft insgesamt. Sie ist eine Antwort auf die wissenschaftlich bedingte Durchdringung langfristiger Prozesse, die mittelbar und unmittelbar mit menschlichem Handeln verbunden sind. Die flexible Reaktion einer Verantwortungsethik ist nach Spaemann aber auch gefragt, weil sich die Rahmenbedingungen menschlichen Handelns immer schneller verändern. Verantwortung wird folglich dort nötig, wo keine präzisen Handlungsvorschriften zu befolgen sind, sondern ein Mensch für komplexe Aufgaben zuständig ist und sein Handeln einen Verhaltensspielraum lässt, der durch die jeweilige individuelle Kompetenz auszufüllen und auszumessen ist.

Diese Kompetenz verortet *Julian Nida-Rümelin* in seinem Beitrag »Politische Verantwortung« wesentlich in dem der humanistischen Denktradition entspringenden Vertrauen, dass der handelnde Mensch sich von Gründen leiten lässt. Der Mensch kann sinnvoll nur dann Verantwortung für etwas übernehmen, wenn es dafür Gründe gibt. Insofern sind Rationalität und Freiheit eng verzahnt mit dem Denken und der Erfahrung der Verantwortung, denn sie wirken zusammen in der spezifischen *condition humain*, im Denken sowie Handeln von Gründen bestimmt zu werden. Jede größere oder umfangreichere Formation menschlicher Vergemeinschaftung muss daher in ihren Begründungszusammenhängen stets den Schritt zurück zur individuellen Verantwortung nehmen. Da jede kollektive Handlung nach Nida-Rümelin aus einer Kombination individueller Handlungen besteht, die von Kooperationsabsichten getragen werden, ist letztlich alle kollektive Verantwortung auf individuelle Verantwortung zurück zu führen. Kollektive Verantwortung ruhe vor allem dann einer kollektivistischen Metaphysik auf, wenn sie dem Kollektiv mentale Eigenschaften und moralische Qualitäten zuschreibt. Handlungen und Handlungsintentionen sind Eigenschaften von Individuen. Diese müssen auch die von ihnen durch Kooperation hervorgebrachten kollektiven Handlungen mit Gründen rechtfertigen und sind insofern für sie verantwortlich. Dieses trifft auch auf politische Kollektive, wie Parteien, Verbände und Regierungen zu. Auch sie basieren in ihrer gelingenden Fassung auf dem kooperativen Handeln ihrer Mitglieder. Aus diesem Grunde aber gebe es keine »korporative Verantwortung« qua Verantwortung eines politischen Kollektivs, denn dessen Entscheidungen gehen aus der Kooperation von verantwortlichen Individuen hervor. Kollektive Verantwortungen seien daher stets in individuell kooperative Verantwortungen aufzulösen, will man Entscheidungen und Handlungen sinnvoll zuordnen.

Es liege daher nahe, in der Weigerung, die eigentliche Verantwortung in der Freiheit und Entscheidungsfähigkeit des Individuums zu erfassen, eine mehr oder weniger bewusste Abwehr der Verantwortungsübernahme überhaupt zu sehen. Eine solche Einstellung weist *Wolfgang Kersting* dem bürgerlichen Subjekt der Moderne ausdrücklich zu. Denn dieses mache den Staat für alle nur erdenklichen und erfahrbaren Lebensumstände verantwortlich – und entlaste sich selbst im gleichen Zuge von jeder Zuständigkeit und individuellen Geschick. Daraus resultiert eine Überfrachtung des Staates mit Aufgaben und Regelungen privater Lebensverhältnisse, die es ihm dauerhaft unmöglich machen, seiner zentralen Verantwortlichkeit, nämlich der »Ordnungsvorsorge« (Luhmann) nachzukommen. Diese besteht darin, den Bürgern eines staatlichen Gemeinwesens stabile und kalkulierbare Rahmenbedingungen sowohl für ihre soziale Kooperation als auch für ihre private Risikobewältigung zu bieten. Es bedarf nach Kersting einer grundlegenden Korrektur der Verantwortungsteilung zwischen den bürgerlichen Subjekten und dem Staat. Vieles muss wieder auf den einzelnen und seine Fähigkeiten zurück übertragen werden, was bisher vom Staat erwartet wurde. Dieses treffe ebenso auf die vom Staat zu leistenden Gerechtigkeitsgarantien zu. Denn mehr als die Gewährleistung basaler Grundrechte, wie Gleichheit vor dem Gesetz und Schutz des Eigentums, sei dem Staat nicht zuzumuten. Das von der sozialstaatlichen Macht zur Unselbstständigkeit verführte Individuum müsse in seiner Rückbesinnung auf grundlegende liberale Werte die Fesseln des »zentralbürokratischen Wohlfahrtsstaates« abstreifen.

Das Dilemma, zwischen der bürgerlichen Freiheitssehnsucht einerseits und der Gewährung dieser Freiheit durch einen handlungsmächtigen Staat andererseits das richtige Maß zu finden, kann gleichwohl nicht die realen Auswirkungen der bürgerlicher Ideenwelt desavouieren. Diese hatte es vermocht, mit der rechtsstaatlichen Absicherung der Freiheit und Würde der Person das Zentrum der politischen Macht zu erobern, wie *Volker Gerhardt* befindet. In diesem Prozess am Beginn der bürgerlichen Epoche werde deutlich, dass die Politik wesentliche Fragen der Selbststeuerung dem Recht überlasse. Auch im Zeitalter der fortschreitenden Globalisierung ökonomischer, wissenschaftlicher, technischer, medizinischer und anderer Normen lässt sich dieser Prozess kaum anders denn als ein mit Verrechtlichungsdynamik aufgeladener Vorgang denken. Offen muss indes die Konstitution dieses zukünftigen Rechts und ihres politischen Rahmens bleiben. In der zukünftigen politischen Daseinsform des bürgerlichen

Subjekts wird sich zeigen, ob dieses die Verantwortung für seine Verantwortlichkeit zurückgewinnen kann. Denn nur mittels einer Besinnung auf seine Freiheitsfähigkeit vermag das Individuum auch wieder die Ausmaße seiner Verantwortungsbeziehungen zu erfassen. Im Vordergrund jeder Verantwortungsbeziehung steht daher nach Gerhardt die Selbstverantwortung, die Voraussetzung einer Verantwortung für andere und anderes ist. Dabei ist Verantwortung säkular verfasst, d.h. sie ist auf weltliche Gegenstände und Handlungszusammenhänge bezogen. Diese »Säkularität« oder Weltbezogenheit der Verantwortung vermehrt und steigert sich noch durch die wachsende Verstrickung des Menschen in soziale, technische und politische Verhältnisse. Dabei ist es unübersehbar, dass die in dieser Weltbezogenheit des Menschen gewonnene Freiheit auch eine zunehmende Verantwortungslast mit sich bringt.

Es bedarf daher heute – mehr als je zuvor – einer verstärkten Reflexion auf das Phänomen der Orientierung im sozialen und politischen Raum. Nur eine Philosophie der Orientierung vermag, wie *Werner Stegmaier* meint, die Frage zu beantworten, wie sich eindeutige Verantwortungsverhältnisse herstellen lassen, die das Gemeinwohl befördern und stabilisieren können. Dabei ist es keineswegs einfach, Grundlagen einer Orientierung der Verantwortung in allen virulenten Handlungsfeldern abzustecken. Es bestehe stets die Gefahr, dass die Erwartungen an die Politik und ihr Problembewältigungsvermögen überborden und ins Illusionäre abgleiten. Die Politik und ihre Entscheidungsträger neigen dann ihrerseits dazu, auf die anschwellende Überforderung mit bloßen moralischen Absichtserklärungen zu antworten. Dieser Prozess wird durch die globalen Verflechtungen nationaler Politik nur noch forciert. Sowohl Fordernde als auch Geforderte scheinen in eine nicht enden wollende Steigerung von Problemlagen verstrickt zu sein. Von der Bekämpfung der weltweiten Armut, der Eindämmung des eskalierenden Terrorismus bis hin zu dringenden Antworten auf die zunehmenden Anzeichen eines drohenden Klimawandels gilt es Verantwortungsorientierung zu stiften, ohne in einer Spirale der politischen Moralisierung die entscheidenden Zukunftsprobleme aus dem Blick zu verlieren. Die hier notwendige Orientierung bieten nicht mehr Ideologien und Parteiprogramme, sondern generieren sich in verantwortungspraktischen Erfahrungswelten. Die Person des Politikers, der sich Politik als Beruf wählt und in der Regierungsverantwortung steht, kann allerdings nicht alleine solche Orientierungsaufgaben bewältigen, vielmehr bedarf es auch auf

Seiten derjenigen, die regiert werden, einer Wahrnehmung ihrer Verantwortung.

Woher rührt aber überhaupt der Impuls der Regierten und politischen Subjekte, Verantwortung auf sich zu nehmen oder Verantwortung von anderen einzufordern? Nach *Simon Critchley* ist es gerade die prinzipielle Unbegrenztheit der Verantwortung, die das Individuum zur politischen Aktion und konkreten Verantwortungsübernahme treibt. Eine solche wird vor allem dann zur politisch relevanten Tat und erhält die Dynamik einer »radikalen Politik«, wenn der betroffene Einzelne aus seiner Partikularität heraus gelangt und eine Universalisierung seines Status erfolgt. Exemplarisch vollzieht sich dies beim Migranten und Flüchtling, dessen individuelles und partikulares Schicksal erst dann wahrgenommen wird, wenn es sich als »Migration« oder »Flucht« benennen lässt. Eine Politik, die sich in diesem Prozess von partikularen Ansprüchen hin zu universellen Bedeutungen vollzieht, steht in einer deutlichen Distanz zum Staat. Gerade im Prozess der Globalisierung wird dies deutlich. Denn die Vervielfältigung der sozialen und politischen Akteure bringt zugleich auch eine Zunahme an politischen Alternativen mit sich. Diese sind Bedingung der Möglichkeit einer fortlaufenden und erfolgreichen Demokratisierungsbewegung. Echte Demokratisierung sei dabei allerdings nicht durch etwaige eschatologische Projekte und durch Gewissheiten der Vernunft zu haben, sondern sie stütze sich allein auf ethische Forderungen, die wesentliche Bestandteile einer wirkungsmächtigen Meta-Politik sind. Orientierungen für eine zukünftige politische Verantwortung könnten sich besonders hier finden lassen, wengleich sie eine Moralisierung der Politik vermeiden müsste.

Jenseits der Moral ergibt sich damit für die politischen Institutionen und das politische Handeln eine Beziehung zur Verantwortung, die diese nicht nur als Haltung und ethische Einstellung in die Politik einführt, sondern die Notwendigkeit und die Orientierung der Politik und des Staates aus der Verantwortung entstehen lässt. Insbesondere mit Blick auf die Genese des Staates und der Politik aus der Verantwortung gilt es zu beachten, dass die politisch wahrgenommene Verantwortung nicht allen Ansprüchen, die aus individuellen und sozialen Kontexten an sie gerichtet werden, gerecht werden kann. *Pascal Delhom* macht deutlich, dass die Gerechtigkeit der Politik gerade darin besteht, ein Bewusstsein für die Unmöglichkeit einer derart umfassenden Verantwortung zu entwickeln. Politische Amtsträger und Bürger sind dabei gleichermaßen in ein Verantwortungsverhältnis eingebunden, in dem die Bedürfnisse der anderen Menschen und das Wohl

der Allgemeinheit prinzipiell Vorrang vor der Sorge um sich selbst haben. Dies gilt in besonderem Maße für die politischen Amtsträger, die dazu verpflichtet sind, Verantwortung für andere zu tragen, weil sie von diesen in die politische Verantwortung eingesetzt wurden. Insofern liegt die Vermutung nahe, dass der Staat sich seines Fundamentes beraubt, wenn er vorrangig an die Eigenverantwortung des einzelnen appelliert und dabei übersieht, dass diese im politischen Gemeinwesen ohne die Verantwortung für andere schlechterdings undenkbar ist. Denn erst aus der Antwort auf Ansprüche von anderen gehen politische Institutionen und Institutionen der Gerechtigkeit hervor.

Allerdings haben wir es in der Praxis mit einer ständigen Verschränkung und Vernetzung staatlicher, rechtlicher und gesellschaftlicher Zuständigkeiten zu tun. Jede Praxis im Staat und in der Gesellschaft antwortet auf eine Vielzahl unterschiedlicher Ansprüche und beantwortet diese Ansprüche in einer die vorhandenen und tradierten Normen modifizierenden Weise. *Michel Vanni* nennt dieses unaufhörliche aber notwendige Verfehlen der sozialen und politischen Ansprüche im Anschluss an Jacques Rancière »Ungeschicklichkeit«. Keine private und keine öffentliche Person kann je sicher sein, dass Ansprüche richtig adressiert wurden und die gegebenen Antworten, und dies gilt für das Recht auslegende Gericht ebenso wie für den Politiker, genau auf den jeweiligen Anspruch passen. Dies mag als Mangel und Verfehlen betrachtet werden, erweist sich aber bei näherem Hinsehen als Quell steter Erneuerung des Sozialen und des Politischen. Dies gilt auch für die Problematik der politischen Verantwortung. Denn eine private, soziale, rechtliche oder politische Verantwortung muss gewährleisten, dass sie weder exakt die an sie gerichteten Ansprüche treffen kann noch, dass ihre eigene Praxis, auf diese zu antworten, immer auch Ergänzung und Veränderung von tradierten Normen ist. Politische Verantwortung ist daher nicht als totale Kontrolle und Regelbefolgung zu denken, sondern als Fähigkeit, auf die Komplexität, Variabilität und Partikularität sozialer und politischer Prozesse kreative und ihnen angemessene Antworten zu (er)finden.

Die in diesem Denken der politischen Verantwortung ruhende Aporie findet sich auch in den Überlegungen Jacques Derridas wieder, die in dem Beitrag von *Tobias Nikolaus Klass* zentraler Bezugspunkt sind. Jede Verantwortung, die übernommen wird, lebt bis zu einem entscheidenden Maß von ihrem Unwissen darum, was überhaupt Verantwortung ist – und dies trifft in besonderer Weise auf die politische Verantwortung zu. Gleichwohl

führt dieses nicht vorhandene Wissen über das, was wir Verantwortung nennen, keineswegs zur verantwortungslosen Praxis. Vielmehr scheint jede verantwortliche Praxis einen Kern von Unverantwortlichkeit zu enthalten. Keine Vernunft und keine Moral vermögen diesen Ort der Entscheidung, die sich als verantwortlich begreift, zu durchmessen. Verantwortung kann nicht gedacht werden als das Resultat einer exakten Berechnung, sondern sie tritt auf den Plan als Antwort auf die Einzigartigkeit des Anspruches durch eine andere Person und ihrer stets überbordenden Ansprüche. Für den verantwortlich Handelnden bedeutet dies, sich immer wieder in der ethischen Erfahrung zu finden, niemals verantwortlich genug zu sein. Dies hat zur Folge, dass wir in den rechtlichen und politischen Institutionen Entlastung suchen. Denn sie erst vermögen es, einen Ausgleich der divergierenden vielfältigen Ansprüche herzustellen und eine Übertragung genereller Verantwortlichkeiten zu benennen und durchzusetzen. Die Kehrseite dieser Verallgemeinerung von Verantwortungsverhältnissen durch die Dimension des Staates und des Rechts ist, dass die von hieraus wahrgenommene Verantwortungspraxis den Anspruch des einzigartigen Individuums und der partikularen Situation verfehlen muss. Ein verantwortliches und gerechtes Recht hätte stets nach einem Ausgleich zwischen einer allgemeinen und partikularen Verantwortungspraxis zu suchen.

Mit anderen Vorzeichen und unter anderen methodischen Vorkehrungen nähert sich *Renate Mayntz* diesem Problemzusammenhang. Auch sie befindet, dass die erfolgreiche Steuerung nicht immer in den Händen des Staates liegt, sondern dass wesentliche Voraussetzungen für eine gelingende Steuerung des Gemeinwesens in dem jeweiligen gesellschaftlichen Regelungsfeld liegen. Dies liegt auch in der Entwicklung der letzten Jahrzehnte begründet, in denen die autonome Handlungsfähigkeit der Nationalstaaten durch die sich verändernden globalen Bedingungen auch nach innen deutlich eingeschränkt worden ist. Allerdings ist dies nicht als Auflösung des Nationalstaats zu begreifen, sondern als eine Transformation des Nationalstaats älteren Typs. Ohnehin ist dieser als zeitlich begrenztes historisches Phänomen nicht mit einem für immer feststehenden Katalog an Staatsaufgaben versehen gewesen. Zwar kommt es zur Einschränkung von Befugnissen des Nationalstaats durch die Einrichtung transstaatlicher Organisationen, aber diese bieten zugleich auch Chancen einer Beteiligung an neuen Formen der Governance, welche die nationalstaatlichen Belange weit übersteigen. Nicht nur durch solch neue Formen des Mitwirkens ist die strikte Trennung zwischen der Innenseite einer nationalstaatlich ver-

fassten Gesellschaft und der Außenseite der sie umgebenden Gesellschaften kaum mehr möglich. Den damit verbundenen Risiken kann am besten durch eine verstärkte Kooperation der einzelnen Nationalstaaten begegnet werden. So lassen sich Probleme im Kontext des globalisierten Finanzsystems durchaus mittels der Kooperation verschiedener Staatsbanken lösen. Neue Gouvernancestrukturen dürften jedoch weiterhin mit deutlich wirksamen Machtinteressen konfrontiert sein. Die politische Verantwortung des Nationalstaats besteht zweifelsfrei in dem Erkennen und Wahrnehmen solcher neuer transnationaler Governanceoptionen.

Eine Optimierung des Erfolges politischen Handelns hat stets unmittelbar mit der Frage nach der Verantwortung zu tun. Denn wenn im Weberischen Sinne Handlungsfolgen wichtige Parameter für die politische Verantwortung sind, dann kann nur ein erfolgreiches politisches Handeln auch den Ansprüchen, verantwortlich zu agieren, gerecht werden. Durch die steigende Interdependenz sozialer und politischer Entscheidungen scheinen jedoch die Erfolgsaussichten nationaler Politik geringer zu werden. Die Politik ist im Kontext dieser Entwicklungen mit dem Dilemma konfrontiert, Strategien der Komplexitätsreduktion, Komplexitätsvermeidung und Komplexitätsumgehung zu praktizieren, die zugleich die von der Politik zu beachtende, umfassende Folgenverantwortung erheblich behindern, wie *Helmut Klages* meint. Der allenthalben zu beobachtende Reflex der Politik, dieses Dilemma zu lösen, indem sie Folgenverantwortung zu minimieren und an den Staat gerichtete und bisher von ihm erfüllte Leistungsansprüche zu reduzieren versucht, erweist sich in Teilen als äußerst kurzatmig. Wichtig wäre hingegen die Beachtung und Analyse aller an den sozialen und ökonomischen Maßnahmen beteiligten Einflüsse und ihrer jeweiligen Wechselwirkungen, anstatt allzu einfache Lösungsmaßnahmen zu ergreifen. Die Minimierung und Zurückdrängung des Staates aus einem erheblichen Teil seiner ehemaligen Zuständigkeitsbereiche führt jedoch zu einer zunehmenden politischen Gestaltungsunfähigkeit. Politische Verantwortung ließe sich daher am besten wahrnehmen, wenn der Staat eine Optimierung seiner Aktionen statt einer Reduktion derselben plane. Auch kann Politik als immer noch im nationalen Denken verfasste Regelungsordnung von den »Global Players« der Wirtschaft lernen, deren struktureller Vorsprung sich unmittelbar in weitreichendem Einfluss und erheblicher Gestaltungskraft niederschlägt.

Die heute notwendig einzunehmende weltgesellschaftliche Perspektive hilft, die Konstitution und Zuschreibung von Verantwortung auch in loka-

len und regionalen Lebenswelten grundsätzlich besser zu verstehen. Gleichwohl darf nicht außer Acht gelassen werden, dass die kulturelle und geschichtliche Prägung der Nationalstaaten eine gewisse Beharrungskraft aufweist und noch immer als wichtiger Faktor der Verantwortungsgenerierung zu gelten hat. Auf der Ebene des Rechts stellt sich dieses Problem in besonderem Maße, denn ob die unterschiedlichen nationalen und kulturell geprägten Rechtssysteme eigenständige Kommunikationssysteme oder als ein einziges globales Informationssystem zu betrachten sind, gilt *Werner Krawietz* als zentrale Frage. Fest steht, dass es zur Zeit keinen Weltstaat und dementsprechend kein Weltrecht gibt. Auf weltgesellschaftlicher Basis müsste Recht verstanden werden als ein »System von diversen Rechtssystemen« (Habermas), das unterschiedliche nationale Rechtssysteme innergesellschaftlich zusammenführt. Dies funktioniert allerdings nicht ohne Widersprüche und Konflikte, da die Komplexität der zu regelnden Rechtsbeziehungen kaum mehr überschaubar ist. Der Prozess einer wachsenden Globalisierung des Rechts ist dabei nicht mehr aufzuhalten und bedarf neuer interkultureller Kompetenzen, die eine besondere Einsicht in die Vernetzung und gegenseitige Integration der verschiedenen Rechtskulturen sowie eine verantwortungsbewusste Rechtspraxis erfordern.

Auch in Fragen der Gerechtigkeit können der Nationalstaat und die nationale Gesellschaft kaum mehr die entscheidende Grundeinheit sein. Die sozialen Prozesse sind in zunehmendem Maße grenzüberschreitend und werden auch in ihren Auswirkung nicht mehr allein von den nationalen Gesellschaften gesteuert. Den die nationalen Ökonomien nutzenden und nach eigenen Vorteilen gebrauchenden transnationalen Unternehmen stellen sich zunehmend Nichtregierungsorganisationen und Globalisierungsprotestler kritisch entgegen. Die Macht der transnational operierenden Unternehmen besteht unter anderem darin, nationale Regelungen zu umgehen und den jeweiligen Gesellschaften die Kosten, nicht aber die Vorteile ihres Engagements aufzubürden. Es bedarf daher, wie *Nancy Fraser* meint, einer neuen Ausrichtung unserer Gerechtigkeitstheorien. Diese müssen im Zeitalter der Globalisierung dreidimensional werden. Neben der politischen Dimension der Repräsentation müssen sie die ökonomische Dimension der Umverteilung und die kulturelle Dimension der Anerkennung berücksichtigen. Dabei hat eine solche Neuausrichtung der Gerechtigkeitstheorien noch immer die Ausgrenzungs- und Abschottungspraktiken der traditionellen Nationalstaaten mit ins Kalkül zu ziehen. Die Probleme der Gerechtigkeit lassen sich zwar nicht mehr im nationalen Raum klären, werden

aber auch im Zeitalter der Globalisierung noch immer von den nationalen Gesellschaften – und hier insbesondere den prosperierenden Staaten – unter Ausschluss des Restes der Welt diskutiert. Dem wirken wenige, aber deutlicher vernehmbar werdende, transnational operierende Institutionen entgegen, wie beispielsweise das Welt-Sozialforum, die einen globalen öffentlichen Raum schaffen, der eine Perspektive für eine »postwestfälische« demokratische Gerechtigkeit andeutet.

Ein Blick zurück in die Begründungsproblematik institutioneller Ordnung wirft *Christoph Hubig*. Er stellt die Frage, ob überhaupt eine Unterscheidung zwischen individuellem und institutionellem Handeln möglich ist und welche Implikationen normativer Art sich hieraus ergeben. In der Auseinandersetzung mit der Aristotelischen Ethik zeigt er, dass deren Überlegungen durchaus einen Rahmen für die Untersuchung des Verhältnisses von individuellem und institutionellem Handeln liefern. Sie leisten dies sowohl in deskriptiver wie auch normativer Hinsicht. An Aristoteles ließe sich die neuzeitliche Anthropologie einer »Nichtfestgestelltheit«, »Dezentrierung« und »exzentrischen Positionalität« durchaus anschließen, nach der dem Menschen sein Verhältnis zu sich selbst nicht mehr vorgegeben, sondern stets neu zu gewinnen ist. Ein solches Bemühen um das humane Selbstverhältnis erfolgt unter Distanzierung von den jeweiligen institutionellen Voraussetzungen, die dem Menschen immer schon Selbstverhältnisbestimmungen auferlegen. Im Prozess der Distanzierung von ihnen und der Neuschaffung seiner Beziehung zu sich selbst beteiligt sich der Mensch zugleich an der fortgesetzten Modifikation der Institutionen. Dabei liefert die institutionelle oder politische Ethik die Voraussetzungen für jede Individualethik, denn sie gewährleistet in Form einer »Fernverantwortung« die normativen Grundlagen, auf denen sich die Pluralität individueller Ethiken erst entfalten kann.

Gemäß den Ausführungen von *Karl-Heinz Ladeur* ergibt sich gerade vor diesem Hintergrund eine Verantwortung der Individuen *für* Institutionen. Dabei geht es zunächst darum, eine Limitierung und Präzisierung der Verantwortungsbeziehungen entgegen einer ausufernden Vervielfältigung zu entwerfen. Die Auflösung objektiver Zwänge und tradierter sozialer Ordnungen bringt auch eine Entlastung von der Internalisierung fixer Regeln mit sich. Die Folgen hiervon scheinen für das Individuum kaum mehr in eigene Orientierung und eigenes Handeln übersetzbare Verbindlichkeiten zu sein. Es vollzieht sich daher eine Entgrenzung von Verantwortungsverhältnissen, in denen das Individuum sich für alles und jeden verantwortlich