

POLITIKUM

Heft 3 | 2020

ANALYSEN | KONTROVERSEN | BILDUNG

GLEICHWERTIGE LEBENSVERHÄLTNISSE

VISION ODER ILLUSION

Wie eine demokratische
Verheißung scheiterte

Staat und Pflicht –
Fundamental-
ökonomie

Überversorgte Städte,
unterversorgtes Land?

Gentrifizierung und
soziale Polarisierung

Mauer in den Köpfen:
Ost vs. West

Deutschland: € 12,80, Österreich: € 13,90, Schweiz: sFr 16,90



 **WOCHEN
SCHAU
VERLAG**



Seite 4

Schwerpunkt

Wie eine demokratische Verheißung scheiterte

Die Ankündigung, die „Grenzen des Staates zurückdrängen“ zu wollen, enthielt nicht nur ein Freiheitsversprechen, sondern war auch eine demokratische Verheißung. Sie blieb allerdings unerfüllt.



Seite 26

Schwerpunkt

Stadt versus Land?

Bei allen Klagen über das Gefälle zwischen Stadt und Land ist die Versorgung mit Leistungen der Daseinsvorsorge insgesamt überwiegend gut. Verbesserungsbedarf gibt es allerdings bei Vielfalt und Qualität des Angebots.



Seite 10

Schwerpunkt

Fundamentalökonomie

Mit diesem Begriff wird die Bedeutung materieller und immaterieller Güter der Daseinsvorsorge für jeden Einzelnen wie auch für Staat, Gesellschaft und Wirtschaft beschrieben, die der Staat verantworten muss.



Seite 34

Interview

Ost und West

Auch dreißig Jahre nach dem Mauerfall teilt sich das Land in Ost und West. Neben einer „Anerkennungsdiskrepanz“ aus „ostdeutscher“ Perspektive werden die alten Trennlinien hauptsächlich von Menschen mit westlicher Sozialisation aufrechterhalten.



Seite 18

Schwerpunkt

Gentrifizierung

Der Rückzug des Staates aus dem Wohnungsbau und die Preisexplosion bei Immobilien in einigen Städten hat Selektions- und Verdrängungsprozesse ausgelöst, die das Gesicht von Stadtvierteln und ganzen Städten verändert haben.



Seite 42

Pro & Contra

Gleichwertige Lebensverhältnisse

Nutzen und Zweck von Regionalfördermaßnahmen werden unterschiedlich bewertet. Sind sie für den sozialen Zusammenhalt erforderlich und ist die „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ ein sinnvolles Ziel?



Seite 58

Interview

Die Politik hat sich selbst kastriert

Die Daseinsvorsorge in öffentlicher Hand dient mehr als der Bereitstellung wichtiger Güter und Dienstleistungen. Sie zähmt den Kapitalismus, dämpft die Ungleichheit und stärkt, richtig gemacht, Teilhabe und Demokratie.

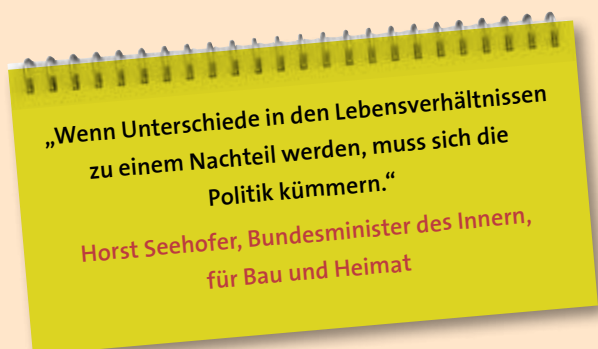


Seite 66

Forum

Wahrheit und Lüge in postfaktischen Zeiten

Die politische Lüge kommt, selbstverständlich, auch in der Demokratie vor. Die hält das aus. Eine Kultur der Lüge, wie sie im „postfaktischen Zeitalter“ gedeiht, ist hingegen eine Bedrohung.



■ Gleichwertige Lebensverhältnisse – Vision oder Illusion

Stefan Schieren

„Jeder Dollar ein Wahlzettel“. Wie eine demokratische Verheißung scheiterte 4

Hans-Jürgen Bieling u. Matthias Möhring-Hesse

Den Staat in die Pflicht nehmen. Staatliche Gewährleistung der öffentlichen Infrastruktur 10

Martin Kronauer

Gentrifizierung und soziale Polarisierung in der Stadt 18

Antonia Milbert und Matthias Furkert

Übersorgte Städte, unterversorgtes Land? Regionale Selektionsprozesse im Bereich der Daseinsvorsorge 26

Madlen Preuß

Ein neuer „Ost-West-Konflikt“? Deutschland im Jahr 30 der Wiedervereinigung 34

■ Pro & Contra

Christian A. Oberst

Warum es in der Sozialen Marktwirtschaft der Regionalpolitik bedarf 43

Joachim Ragnitz

Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse: ein untaugliches Konzept 50

■ Interview mit Kevin Kühnert

Die Politik hat sich selbst kastriert 58

■ Forum

Klaus Stüwe

Wann Lügen zum Problem werden. Zum Umgang mit der Wahrheit im postfaktischen Zeitalter 66

■ Rezensionen

Bücher zum Thema 72

Bücher für den Politikunterricht 77

Das besondere Buch 78

■ Literaturtipps 79

Impressum 80



© Mike Mareen - stock.adobe.com

DEN STAAT IN DIE PFLICHT NEHMEN

Staatliche Gewährleistung der öffentlichen Infrastruktur

von HANS-JÜRGEN BIELING und MATTHIAS MÖHRING-HESSE

Die Organisation und Bereitstellung der öffentlichen Infrastruktur ist ein heiß diskutiertes Thema – vor allem dann, wenn die Finanzierungskosten sehr groß sind oder wenn Leistungen nicht oder nur unzureichend erbracht werden. Spätestens dann wird erkennbar, dass es sich bei der öffentlichen Infrastruktur nicht um irgendeinen Teilbereich der Gesellschaft handelt, sondern um eine wichtige Lebensader, die für die wirtschaftlichen Abläufe und die gesellschaftliche Integration, aber auch für das ganz alltägliche Leben aller unverzichtbar ist.

Copyright Wochenschau Verlag

Die staatliche Organisation öffentlicher Güter

Dass die Infrastruktur grundlegend für eine Gesellschaft ist, ist in dem Begriff, zusammengesetzt aus den lateinischen Wörtern *infra* (unterhalb) und *structura* (Zusammenführung), bereits vorgesehen – und wird auch weithin anerkannt. Bezogen auf die Leistungen, die einer Infrastruktur zugerechnet werden, ist häufig von „öffentlichen Gütern“ die Rede. In der Volkswirtschaftslehre werden solche Güter durch zwei Kriterien definiert (Samuelson 1954): Sie stehen allen zur Verfügung, d. h. niemand kann von deren Nutzung ausgeschlossen werden (Prinzip der Nicht-Ausschließbarkeit). Außerdem werden sie nicht durch ihre Inanspruchnahme aufgebraucht; dadurch, dass sie genutzt werden, werden andere in ihrer Nutzung nicht beeinträchtigt (Prinzip der Nicht-Rivalität). Als typische Beispiele für öffentliche Güter werden Luft, Sonne oder Leuchttürme genannt. Für viele öffentliche Güter treffen beide Kriterien allenfalls bedingt zu: Gute Luft gibt es nicht überall, daher auch nicht gleichermaßen für alle; Züge sind oft überfüllt, und auf Stuttgarts Straßen steht man morgens und abends im Stau.

Diese Beispiele, übrigens auch die Leuchttürme, weisen zudem darauf hin, dass öffentliche Güter zu meist nicht wie Sonne und Luft von Natur aus existieren, sondern gesellschaftlich hergestellt werden müssen. Ihre Produktion und Bereitstellung, deren Organisation, Umfang und Qualität sind nicht vorab definiert. Vielmehr werden sie in politischen Prozessen immer wieder ausgehandelt (Helfrich 2012). Die beiden Prinzipien aus der Volkswirtschaftslehre sind entsprechend zu ergänzen und zu präzisieren: Indem man sich in politischen Auseinandersetzungen auf bestimmte öffentliche Güter verständigt, verständigt man sich zugleich darauf, dass entsprechende Leistungen so hergestellt werden, dass *erstens* niemand von der Nutzung dieser Leistungen ausgeschlossen wird und dass sich die Nutzer*innen *zweitens* in deren Nutzung nicht gegenseitig stören oder beeinträchtigen. Öffentliche Güter *sollen* deshalb so hergestellt werden, dass sie den Nutzungsberechtigten in ausreichendem Maße und – nebenbei auch – in ausreichender Qualität zur Verfügung stehen.

Bei der Organisation öffentlicher Infrastrukturdienstleistungen ist also Politik im Spiel, daher auch Akteure wie Parteien, Verbände, Gewerkschaften oder Bürgerinitiativen – und nicht zuletzt der Staat. Wenn es um Fragen des Umfangs und der Qualität des Infrastrukturangebots geht, wird der Staat auf unterschiedlichen

Ebenen – auf der zentralen oder regionalen, häufig auch auf der kommunalen, zum Teil sogar europäischen Ebene – adressiert und in die Verantwortung genommen. Die vorgebrachten Ansprüche der gesellschaftlichen Akteure variieren nach Interessenlage. Sie können primär investitions- und produktionsstrategisch oder aber lebensweltlich und versorgungstechnisch motiviert sein. Die letztgenannte Motivation ist jüngst von einer internationalen Autor*innengruppe mit der Konzeption der „Fundamentalökonomie“ stark gemacht worden (Foundational Economy Collective 2019). Gemäß dieser Konzeption ist das allgemeine Wohlergehen weniger durch den individuellen Konsum als durch den sozialen Konsum bestimmt. Der soziale Konsum ist wiederum stark von den unverzichtbaren, von der Fundamentalökonomie bereitgestellten Gütern und Leistungen abhängig, z. B. von Wohnen, Mobilität, Bildung, Kinderbetreuung, medizinischer Versorgung, Energie- und Wasserversorgung etc.

Die Fundamentalökonomie lässt sich in zwei Bereiche untergliedern. Den einen Bereich bildet die *materielle Infrastruktur*. Diese „besteht aus Rohren und Kabeln, Versorgungs- und Filialnetzen, die jeden Haushalt mit den unverzichtbaren Dingen des Alltags verbinden – Wasser, Strom, Bankdienstleistungen, Lebensmittel“ (ebd., 65). Den anderen Bereich bildet die *soziale Infrastruktur*, wobei die Autor*innengruppe von einer „providentiellen Fundamentalökonomie“ spricht. Hierzu zählt sie die typischen wohlfahrtsstaatlichen Aktivitäten, die medizinische Versorgung, Bildung, Pflege, Polizei, Justiz und Verwaltung sowie die Bereitstellung bezahlbaren Wohnraums.

Historisch gesehen vollzog sich der Ausbau der öffentlichen Infrastruktur in größeren Schüben. In den meisten europäischen Ländern expandierte im Zuge der zweiten Welle der Industriellen Revolution im 19. Jh. zunächst die materielle Infrastruktur. In den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg, d. h. unter den Bedingungen des wohlfahrtsstaatlich regulierten Kapitalismus verlagerte sich dann der Schwerpunkt hin zur Ausweitung des sozialen Infrastrukturangebots.

„Die wachsende politische Macht der Unternehmen bleibt die treibende Kraft hinter dem Vormarsch der Postdemokratie.“

Colin Crouch, Soziologe



Postverkehr in der Fläche: Inbegriff des Gewährleistungsstaats

Dimensionen der staatlichen Gewährleistung

Weil mit den eingangs angesprochenen Ansprüchen verbunden, sind öffentliche Güter staatsbedürftig (vgl. Vogel 2007). Sie werden nur dann in ausreichendem Umfang und guter Qualität bereitgestellt und können nur dann von allen genutzt werden, wenn der Staat dafür Sorge trägt. In dem Maße, wie entsprechende Ansprüche an den Staat gerichtet werden, hängt wiederum die Legitimation staatlicher Herrschaft daran, dass die öffentlichen Güter auch tatsächlich so wie erwartet zur Verfügung stehen. Daher ist der Staat der öffentlichen Güter genauso bedürftig, wie diese seiner bedürftig sind.

Wird der Staat dafür verantwortlich gemacht, dass die die Infrastruktur ausmachenden öffentlichen Güter zur Verfügung stehen, so ist damit noch nicht gesagt, wie er dieser Verantwortung entspricht. Historisch und im internationalen Vergleich hat er diese Aufgabe unterschiedlich erfüllt. Grundsätzlich lassen sich drei verschiedene Muster oder Formen identifizieren (vgl. Schuppert 2001, 401 f.):

- Der Staat stellt erstens die Infrastruktur in Eigenregie her und stellt den Nutzer*innen entsprechende Leistungen zur Verfügung, besorgt also Produktion und Distribution. Sofern diese Form dominiert, ist vom *Produktions- oder Leistungsstaat* die Rede, der eine *Erfüllungsverantwortung* übernimmt.
- Der Staat delegiert zweitens die Herstellung und Bereitstellung von öffentlichen Gütern an andere gesellschaftliche, private oder gemeinnützige Ak-

teure. Dies kann auf dem Wege einer kooperativen oder direktiven Konzessionierung, einer Beauftragung oder der subsidiären Kooperation geschehen. Wenn diese Form prägend wird, ist vom *Regulierungs- oder Gewährleistungsstaat* die Rede, der die infrastrukturellen Leistungen „nur“ noch reguliert bzw. überwacht und kontrolliert, deren Herstellung unterstützt oder refinanziert und auf diesem Weg eine *Gewährleistungsverantwortung* übernimmt.

- Als *Interventionsstaat* kann der Staat in Not- oder Krisensituationen einspringen und öffentliche Infrastrukturdienstleistungen übernehmen, deren Herstellung eigentlich anders vorgesehen ist. Er übernimmt dann eine *Auffangverantwortung*, die ergänzend zu den beiden anderen Verantwortungsmodi praktiziert wird. Dass der Staat in Not- oder Krisensituationen ersatzweise einspringt, kann grundlegend so vorgesehen sein, kann aber auch ohne eine solche Regelung und dann auch ohne Planung „passieren“.

Die unter dem Begriff „Gewährleistungsstaat“ geführte Diskussion bezieht sich vor allem auf die zweite Dimension. Genauer betrachtet übernimmt der Staat aber auch in den anderen Dimensionen – durch die Verantwortung für die Bereitstellung öffentlicher Güter – *Gewährleistungsaufgaben*. Entsprechend lässt es sich nachfolgend nicht vermeiden, dass „Gewährleistung“ mal als Oberbegriff für staatliches Handeln und mal als untergeordneter Spezialbegriff für eine besondere Form staatlichen Handelns benutzt wird.

Politik des Gewährleistungsstaats

In vielen Bereichen der sozialen Infrastruktur, etwa in der medizinischen Versorgung oder im weiten Feld der Sozialen Dienste, gab es in Deutschland seit jeher keine unmittelbare staatliche Leistungserbringung. Vielmehr kooperierte der Staat mit gesellschaftlichen Akteuren, mit Vorliebe mit denen der Freien Wohlfahrtspflege – und dies unter der Maßgabe der „Subsidiarität“. Dabei erkannte der deutsche Staat an, dass diese Akteure für bestimmte Leistungen – aus der Sache geboten oder weil historisch so gewachsen – verantwortlich sind, während ihm „lediglich“ die Verantwortung zukommt, diese Akteure darin zu unterstützen. In vielen anderen Bereichen vor allem der materiellen Infrastruktur hatte der deutsche Staat hingegen – direkt oder über öffentliche Unternehmen – die Leistungserbringung selbst übernommen. Für

diese Bereiche lässt sich der bis in die 1980er Jahre dominante Staatstypus als Produktions- und Leistungsstaat charakterisieren.

Dies änderte sich in dem Maße, wie sich der Staat durch die Privatisierung großer Bereiche der öffentlichen Infrastruktur, vor allem der netzgebundenen Infrastrukturdienstleistungen wie Post, Telekommunikation, Bahn oder Energie, aber auch in der Form von Public Private Partnerships (PPPs), aus der direkten

.....

Der Staat hat bei der Kontrolle der Wohnraumversorgung Macht und Einfluss verloren

.....

Leistungserbringung schrittweise zurückzog, um sich finanziell und legitimatorisch zu entlasten (Bieling 2009). Dieser Rückzug korrespondierte zunächst mit dem neoliberal geprägten Leitbild des „schlanken Staates“. Der Staat *sollte* aus seiner Gewährleistungsverantwortung (im allgemeinen Sinn), also aus seiner Verantwortung dafür entlassen werden, dass öffentliche Güter bereitstehen. Dazu gehörte es dann auch, dass man die Eigenschaft entsprechender Leistungen als öffentliche Güter bestritt, also gleichzeitig mit dem Rückzug des Staats die bislang staatlich erstellten öffentlichen Güter relativierte, wenn nicht gleich „vernichtet“ hat. Nachdem die negativen Begleiterscheinungen dieses Prozesses – unzureichende Investitionen in die Infrastruktur und Versorgungsdefizite in der Fläche – hervortraten, wurde dieses Leitbild gegen Ende der 1990er Jahre modifiziert. Fortan war nun vermehrt vom Gewährleistungsstaat die Rede, d. h. von einem Staat, der den Umfang und die Qualität des Infrastrukturangebots – z. B. in Form der Bundesnetzagentur – effektiv zu überwachen und zu kontrollieren hat. Zugleich wurden die Leistungen, die überwacht und kontrolliert wurden, wieder „mehr“ zu öffentlichen Gütern, die des Staates bedürftig sind.

Im Bereich der sozialen Infrastruktur wurde in dieser Epoche die Art der staatlichen Gewährleistung umgebaut. Der gewährleistende Staat wurde nicht nur in seiner Verwaltungs- und Regulierungsarbeit, sondern auch in seinen Kooperationsbeziehungen mit gesellschaftlichen Akteuren „modernisiert“ – und hat auch diese zur „Modernisierung“ gezwungen (Möhring-Hesse 2018): Die für den bundesdeutschen Sozialstaat typischen Privilegien der Freien Wohlfahrtspflege

wurden aufgelöst, deren Einrichtungen mit gewerblichen Leistungserbringern gleichgestellt – und sie alle zu Anbietern von Sozialen Diensten gemacht, die um staatliche Aufträge konkurrieren. Dadurch wurde ein Wettbewerb zwischen den Anbietern in Gang gesetzt, sodass jeder für sich unter starken Kosten- und Qualitätsdruck geriet. Zugleich wurden sie auf dem Wege des „Kontraktmanagements“ einer kontinuierlichen Preis- und Qualitätskontrolle durch mehr oder weniger staatsnahe Stellen unterstellt. Zudem wurde in einigen Bereichen von der „Objekt-“ auf die „Subjektsteuerung“ umgestellt. Die Nutzer*innen wurden mit Kaufkraft ausgestattet; ihnen wurden Auswahl und Beauftragung der Anbieter überlassen. So wurden sie zu Kund*innen der von ihnen genutzten Dienstleistungen und die von ihnen beauftragten Anbieter wurden auf „Wohlfahrtsmärkte“ gezwungen.

Bei der sozialen Infrastruktur wurde der deutsche Staat nicht – wie bei der materiellen Infrastruktur – zum Gewährleistungsstaat umgeformt. Er war schon zuvor Gewährleistungsstaat und hat „lediglich“ seine bisherige Gewährleistungsverantwortung „modernisiert“. Dazu hat er sich von der „Subsidiarität“ verabschiedet. Den gesellschaftlichen Akteuren entzog er die Erstverantwortung für entsprechende Leistungen und setzte sich stattdessen selbst in die unmittelbare Gewährleistungsverantwortung. Deshalb sah er sich nicht mehr zur Unterstützung der mit ihm kooperierenden Akteure verpflichtet. Stattdessen beauftragt er diese mit der Erstellung derjenigen Leistungen, zu



Regulierter Wettbewerb

deren Gewährleistung er sich verpflichtet hat. Die öffentlichen Güter bleiben so erhalten – allerdings mit veränderter Verantwortungszuschreibung und mit veränderten Kooperationsbeziehungen: Der Staat hat bei deren Herstellung und Bereitstellung, übrigens auch bei der Nutzung, das Sagen. Die gesellschaftlichen Akteure werden zu Anbietern entsprechender Leistungen im staatlichen Auftrag und die Nutzer*innen zu Begünstigten staatlicher Wohlfahrt. Diese Art der staatlichen Gewährleistung drückt sich in den sozialpolitischen Leitbildern vom „aktivierenden“, „präventiven“ oder „investiven Sozialstaat“ aus. Diese wurden als Alternativen zum neoliberalen Leitbild vom „schlanken Staat“ ausgegeben. Wie bei diesem soll der Staat vor gesellschaftlichen Ansprüchen geschützt werden. Im Unterschied zu diesem sollte er jedoch in einer umfassenden Gewährleistungsverantwortung gehalten und die in Frage stehenden Leistungen als öffentlichen Güter „erhalten“ werden.

Die eingangs getroffene Unterscheidung zwischen materieller und sozialer Infrastruktur wird durch diesen kurzen Rückblick – für Deutschland – bestätigt. Die erinnerten Entwicklungen in der staatlichen Gewährleistungsverantwortung führen auch in diesen beiden Bereichen zu tendenziell unterschiedlichen Formen der Bereitstellung: Was die materielle Infrastruktur betrifft, so hat der Staat weite Bereiche der anstehenden Leistungen einzelwirtschaftlichen Akteuren zur Produktion und Distribution überlassen. Seiner Gewährleistungsverantwortung kommt er vor allem in Form der Regulierung sowie der Überwachung und Kontrolle nach. Geregelt werden etwa Bedingungen und Mindeststandards der privatwirtschaftlichen Leistungserstellung. So wird den Postdienstleistern vorgeschrieben, dass sie die Post an alle Haushalte jeden Tag von Montag bis Samstag ausliefern müssen. Im Bereich der sozialen Infrastruktur beauftragt der Staat hingegen Anbieter sozialer Dienste, besteht dabei auf möglichst geringen Preisen und möglichst hoher Qualität, regelt das richtige Nutzer*innenverhalten, dirigiert und kontrolliert seine Vertragspartner über „Kontraktmanagement“.

„Italien ist ein Musterbeispiel dafür, wie populistische Politik ein Land in den Ruin treiben kann.“

Philip Ther, Zeithistoriker

Die staatliche Kontrolle ist oft verborgen, wenn der Staat die Bereitstellung der sozialen Dienste über „Wohlfahrtsmärkte“ organisiert. Dann überlässt er die Kontrolle der Anbieter scheinbar den Kund*innen der sozialen Dienste. Da er aber deren Verhalten normiert und dirigiert, reguliert er darüber die von diesen bestellten Anbieter. Zusätzlich kontrolliert der Staat die Anbieter über Preis- und Qualitätskontrollen im „Verbraucher*innen“-interesse.

Staatliche Macht(-ansprüche)

Sowohl in der materiellen als auch in der sozialen Infrastruktur hat die skizzierte Entwicklung nicht unmittelbar zu weniger Staat in der Gesellschaft geführt. Dem Anspruch nach – so lässt sich das Leitbild des Gewährleistungsstaates interpretieren – gibt es eine erhöhte staatliche Kontrolle über die Erbringung infrastruktureller Leistungen. Der Staat ist in der Pflicht, die Bereitstellung der fraglichen Leistungen in ausreichendem Umfang und ausreichender Qualität sicherzustellen. Er strebt dabei danach, die Aktivitäten derjenigen, die sie herstellen, aber auch den Konsum durch die Nutzer*innen zu steuern, diese zu „aktivieren“ und in die richtige „Richtung“ zu lenken.

Dass der Staat hierbei erfolgreich ist, ist aber keineswegs gewiss. Im Bereich der materiellen Infrastruktur hat sich der Gewährleistungsstaat mit den Unternehmen mächtige Gegenüber geschaffen und sich selbst den eigensinnigen Gesetzmäßigkeiten des privatwirtschaftlichen Kapitalismus ausgesetzt. Paradigmatisch sind dafür die Verhältnisse auf den Wohnungsmärkten, insbesondere in den städtischen Ballungsräumen, in denen die Kommunen durch Verkauf ihrer Wohnungsbestände mächtige Wohnungskonzerne geschaffen haben. In einer vereinfachten Übersicht wird man sagen können, dass der Staat bei der Kontrolle der Wohnraumversorgung Macht und Einfluss verloren hat. Mehr noch: In dem Maße, wie der Staat bei der Bereitstellung bezahlbaren Wohnraums, aber auch bei anderen Leistungen der materiellen Infrastruktur, die Kontrolle verloren hat, haben diese Leistungen die Eigenschaft verloren, öffentliche Güter zu sein, deren Bereitstellung von den Ansprüchen der Nicht-Ausschließung und der Nicht-Rivalität her bemessen werden. Werden diese Ansprüche dennoch – wie im Fall der Wohnraumversorgung – erhoben, sieht der Gewährleistungsstaat recht schlecht aus: Auf dem Wege der Regulierung und der Kontrolle bekommt er in vielen Bereichen keine im Umfang und Qualität aus-

75

J A H R E

unabhängiger Journalismus
für die Wissenschaft

DUZ

//

Der Eindruck, den man von den deutschen Arbeiten im Feld der Zeitgeschichte gewinnt, ist alles in allem sehr sympathisch, besonders wenn man die Publizistik der ersten Nachkriegszeit, der Zwanziger Jahre, zum Vergleich heranzieht. Damals leidenschaftliches oder hämisches Anklagen auf der einen Seite, stures Ableugnen oder Beschönigen auf der anderen; heute ruhige sachliche Forschung, die, wenn sie auch den Zorn nicht ganz unterdrücken kann, doch den Ursachen, den Motiven, den unentrinnbaren Vorgegebenheiten, den Gewissenskonflikten, den menschlich-allzu menschlichen Schwankungen gerecht zu werden sucht und um wissenschaftliche Fixierung bemüht ist.

//



Mann, Golo:

Vergegenwärtigte Vergangenheit. In: Deutsche Universitätszeitung: 12. Jahrgang Nr. 20, 21. Oktober 1957. S. 16-19.

DUZ

MAGAZIN
FÜR WISSENSCHAFT
UND GESELLSCHAFT

DER DIALOG, EIN FORUM, DIE DUZ.

3 AUSGABEN FÜR 15 EURO IM KENNENLERN-ABO

SHOP.DUZ-MEDIENHAUS.DE/DM-TESTEN.HTML

Copyright Wochenschau Verlag



reichende Versorgung mit entsprechenden Leistungen hin. In den politischen Auseinandersetzungen um diese Leistungen wird staatlichen Stellen dies vorgehalten – und dann nicht nur den einzelwirtschaftlichen Akteuren oder „dem Kapitalismus“, sondern auch dem Gewährleistungsstaat zum Vorwurf gemacht.

Bei der sozialen Infrastruktur konnte der Staat seine

.....

*Das Programm des
Gewährleistungsstaates
ist nicht aufgegangen*

.....

Kontrollmacht über die Anbieter, aber auch über die Nutzer*innen sozialer Dienste deutlich steigern, konnte vor allem deren Einfluss auf staatliche Entscheidungen – im Vergleich zu den früheren Zeiten der „Subsidiarität“ – minimieren. Anbieter wie Nutzer*innen sozialer Dienste folgen seither stärker den Auflagen und Vorgaben des Staates, auch wenn sie die staatliche Kontrolle womöglich nicht merken, sondern dem „ökonomistischen“ Geist der Zeit und diesem womöglich aus freien Stücken „gehorschen“. Auch bei stärkerer staatlicher Kontrolle blieben die Leistungen der sozialen Infrastruktur weitgehend als öffentliche Güter erhalten, sodass für deren Bereitstellung weiterhin die Prinzipien der Nicht-Ausschließung und der Nicht-Rivalität gelten. Allerdings ist zu beobachten, dass sie – in der Tendenz – zunehmend weniger in ausreichendem Maße und ausreichender Qualität bereitstehen. Das aber wird dem Staat vorgehalten, so er – nach der „Modernisierung“ der staatlichen

Gewährleistung – seiner Gewährleistungsverantwortung zunehmend weniger gut entspricht.

Politik mit dem Gewährleistungsstaat

Programmgemäß hat der Gewährleistungsstaat immer auch eine erzieherische Komponente. Staatliche Institutionen übernehmen gegenüber der Gesellschaft die Verantwortung, die vonseiten „der“ Gesellschaft vorgegebenen öffentlichen Güter zu gewährleisten. Sie binden dabei zugleich die gesellschaftlichen Akteure in die Herstellung und die Bereitstellung dieser Güter mit ein; und machen die Nutzer*innen für deren angemessene und sparsame Inanspruchnahme verantwortlich. Der Gewährleistungsstaat nimmt die Anbieter und Nutzer*innen in die Pflicht und versucht sie im Interesse aller zu aktivieren.

Seit einiger Zeit wird dieses im Gewährleistungsstaat angelegte Erziehungsverhältnis umgedreht: In politischen Auseinandersetzungen werden öffentliche Güter – z. B. hinsichtlich der Wohnraumversorgung – wieder oder, z. B. hinsichtlich sauberer Luft in den Großstädten, neu behauptet oder – wie bei der ambulanten medizinischen Versorgung – aktualisiert. Um Ansprüche beim Staat unterbringen zu können, formulieren politische Akteure – Parteien, Verbände, NGOs oder Bürgerinitiativen – ihre Anliegen in einem für staatliche Institutionen verständlichen Programm: Sie erinnern staatliche Institutionen daran, Sorge dafür zu tragen, öffentliche Güter in ausreichendem Maße und guter Qualität her- und bereitzustellen.

Um die fraglichen Güter in Umfang und Qualität zu realisieren, werden staatliche Aktivitäten, wird vor allem neues Recht und mehr Geld gefordert. Dem Staat

© picture alliance / Winfried Rothermel



Der Konzern Deutsche Wohnen besitzt allein in Berlin und Umgebung rund 115.000 Wohnungen.

wird hierbei nicht notgedrungen eine Leistungsverantwortung zugesprochen. In den politisch umstrittenen Bereichen der materiellen und der sozialen Infrastruktur reklamieren die gesellschaftlichen Akteure zum Teil für sich selbst, entsprechende Leistungen erbringen und bereitstellen zu können, sofern staatliche Stellen, zumeist die Kommunen, ihnen „hilfreich“ unter die Arme greifen. So treten in den Städten Wohnungsinitiativen und -genossenschaften an, den dringend notwendigen bezahlbaren Wohnraum „herzustellen“, und verlangen staatliche Unterstützung, etwa bezahlbaren Boden in ausreichender Größe und Lage sowie mit guter Infrastruktur, und häufig auch finanzielle Förderung. Diese Unterstützung wird nicht – wie in Zeiten der „Subsidiarität“ – durch die Qualität der zu unterstützenden Einrichtungen und durch deren eingespielten Kooperationsbeziehungen zum Staat gerechtfertigt, sondern durch die Qualität der von ihnen in Aussicht gestellten Güter. In der Tendenz, so lässt sich beobachten, wird die staatliche Gewährleistungsverantwortung durch gesellschaftliche Akteure so definiert, dass sie eher kommunal und regional anfällt, dass sie eine stärkere Partizipation der Nutzer*innen vorsieht und dass bei deren Herstellung gemeinwohlorientierte Einrichtungen statt privatwirtschaftliche Anbieter oder staatliche Einrichtungen zum Zuge kommen sollen.

Ob und wie die Auseinandersetzungen über den Umfang und die Qualität der öffentlichen Güter in den unterschiedlichen Bereichen der materiellen und sozialen Infrastruktur verlaufen, ist empirisch genauer zu untersuchen. Die Konflikte weisen allgemein darauf hin, dass das Programm des Gewährleistungsstaats, insofern dieses den Staat vor Überforderungen schützen und gesellschaftliche Ansprüche abwehren wollte, nicht aufgegangen ist. Hat man mit Hinweis auf die staatliche Gewährleistung zunächst Staatsleistungen abgegeben und die Erbringung der im staatlichen Auftrag erstellten Leistungen stärker kontrollieren können, so erzeugt dieses Programm gegenwärtig eine Gegenbewegung. Über die Politisierung von öffentlichen Gütern werden dem Gewährleistungsstaat inzwischen neue und alte gesellschaftliche Ansprüche auferlegt. Dabei werden diese Ansprüche eher anspruchsvoll formuliert und etwa mit starken Partizipationsansprüchen versehen, was dem Staat die Gewährleistung tendenziell schwieriger macht. Sollte das so sein, dann haben sich gesellschaftliche Akteure das Programm des Gewährleistungsstaats angeeignet

und wenden es nun gegen den Staat, der als Gewährleistungsstaat eigentlich eine derart umfassende Inanspruchnahme hatte verhindern wollen.

LITERATUR

- Bieling, Hans-Jürgen 2009: „Privat vor Staat“? Zur Entwicklung politischer Leitbilder über die Rolle des Staates. In: WSI-Mitteilungen, 62 (5), S. 235–242.
- Foundational Economy Collective 2019: Die Ökonomie des Alltagslebens. Für eine neue Infrastrukturpolitik. Berlin.
- Helfrich, Silke 2012: Gemeingüter sind nicht, sie werden gemacht. In: Helfrich, Silke/Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.): Commons. Für eine neue Politik jenseits von Markt und Staat. Bielefeld, S. 85–91.
- Möhring-Hesse, Matthias 2018: Verbetriebswirtschaftlichung und Verstaatlichung. Der destruktive Formwandel der Freien Wohlfahrtspflege. In: Heinze, Rolf G. u.a. (Hg.): Neue Governancestrukturen in der Wohlfahrtspflege. Wohlfahrtsverbände zwischen normativen Ansprüchen und sozialwirtschaftlicher Realität. Baden-Baden, S. 57–78.
- Samuelson, Paul A. 1954: The Pure Theory of Public Expenditures. In: Review of Economics and Statistics 36 (4), S. 387–389.
- Schuppert, Gunnar Folke 2001: Der moderne Staat als Gewährleistungsstaat. In: Schröter, Eckard (Hg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Opladen, S. 399–414.
- Vogel, Berthold 2007: Die Staatsbedürftigkeit der Gesellschaft. Hamburg.

Dieser Beitrag entstand im BMBF-Projekt GROEG (Gemeinwohl-relevante öffentliche Güter. Die politische Organisation von Infrastrukturaufgaben im Gewährleistungsstaat).



Dr. Hans-Jürgen Bieling ist Professor für Politische Ökonomie am Institut für Politikwissenschaft der Eberhard Karls Universität Tübingen und Mitherausgeber von **POLITIKUM**.



Dr. Matthias Möhring-Hesse ist Professor für Theologische Ethik/Sozialethik an der Eberhard Karls Universität Tübingen.

Weitere lieferbare Hefte



www.politikum.org