

## IV.1 Modelle in zwei Dimensionen

---

Systematisch betrachtet, spiegeln die einleitend aufgeführten Staatsmodelle und -konzepte zwei unterschiedliche Schwerpunkte in der Betrachtungsperspektive wider. Ableitend lassen sich damit staatliche Modelle zwei Dimensionen zuordnen, die entweder primär auf *Leistung* (und damit Staatstätigkeit) oder auf *Steuerung* abzielen. Verbunden mit den Begriffen von Staat und Staatlichkeit, wird daher im Folgenden zwischen den Modellen in der *Leistungsdimension des Staates* und der *Steuerungsdimension der Staatlichkeit* unterschieden.<sup>1</sup>

### IV.1.1 Modelle des Staates in der Leistungsdimension

Eine Betrachtung der Modelle des Staates in der Leistungsdimension muss zunächst den Staatsbegriff ins Zentrum rücken. Die jellineksche Trias der Elemente des Staates (vgl. Jellinek 1914: 394ff.) – *Staatsgebiet* (Territorium), *Staatsvolk* (Staatsbürger:innen) und *Staatsgewalt* (Machtmonopol über Staatsgebiet und -volk) – stellt auf den ersten Blick die staatliche *Souveränität*, sowohl nach innen wie auch nach außen, in den Mittelpunkt. Damit verbunden ist als *Staatszweck* beziehungsweise als *Staatsfunktion* eine zentrale Leistungserbringung: diejenige der Sicherheit. In dieser Abhandlung soll jedoch nicht vom absolutistischen, sondern vom modernen Staat die Rede sein.

Für den Idealtypus des modernen, westlichen Staats sind neben den Staatselementen von Jellinek weitere Aspekte kennzeichnend: Der moderne Staat ist ein Rechts- und Verfassungsstaat, ein Nationalstaat und eine Demokratie (vgl. Reinhard 2007: 13f.; Walkenhaus 2006: 23). Der moderne, demokratische Rechts- und Verfassungsstaat erweitert die staatliche Souveränität um den Aspekt der Volkssouveränität und ergänzt die Dimensionen der *Legitimität* sowie der Vorstellung einer von der staatlichen Ordnung

---

1 Dementsprechend stehen mit Blick auf den Fokus dieses Bandes in Kapitel III.2 *Steuerungsinstrumente* und nicht, weitergefasst, *Politikinstrumente* im Zentrum. Bei den Politikinstrumenten unterscheiden etwa Braun und Giraud (2014: 182) zwischen 1. staatlichen Instrumenten zur Sicherstellung wichtiger öffentlicher Güter und 2. Instrumenten zur Beeinflussung gesellschaftlichen Handelns. Diese Unterscheidung spiegelt sich in den zwei Modelldimensionen dieses Kapitels wider.

zu unterscheidenden *gesellschaftlichen Ordnung*.<sup>2</sup> Kaufmann (1991: 5) bringt den letztgenannten Dualismus auf den Punkt, wenn er sagt: »Der Staat ist selbst eine bestimmte Ordnungsvorstellung, und er gilt gleichzeitig als Garant gesellschaftlicher Ordnung.« Damit tritt die bürgerliche Gesellschaft oder Zivilgesellschaft (civil society) als wichtige Sphäre neben die staatliche Sphäre.

Im Gegensatz zum vormodernen Staat, der nur reagierte und »in der Regel nicht selbst die Initiative« ergriff, zog der moderne Staat »mit Verweis auf das Gemeinwohl immer neue Materie an sich« und begann »alles und jedes zu regeln« (Reinhard 2007: 69). Der Staatszweck erweitert sich damit über den Sicherheitsaspekt hinaus um weitere Dimensionen wie etwa Wohlfahrt. Das Konzept eines für die allgemeine Daseinsvorsorge zuständigen (und durch ökonomische Ressourcen und Steuerungsfähigkeit dazu fähigen) Wohlfahrtsstaats ist somit zentraler Bestandteil des Staats der Moderne (vgl. Mergel 2022: 11). So entwickelt sich der moderne Staat zu einer institutionalisierten Herrschaftsordnung zur Versorgung mit Kollektivgütern beziehungsweise zum Garanten von Gemeinwohl. Diese Perspektive verdeutlicht, dass die Frage nach dem *Wandel des Staates* vor allem eine Frage nach dem (veränderten) Modell des Staates beziehungsweise des Staatskonzepts in der Leistungsdimension ist.

Der Aufstieg des modernen Staates geht dabei nicht nur Hand in Hand mit der Ausformung des Kapitalismus, von Privateigentum und Eigentumsrechten. Die zunehmende soziale Komplexität beantwortete der Staat in seiner Entwicklung zum modernen Staat mit der Herausbildung eigenständiger Felder. Diese gesellschaftlichen Subsysteme, etwa privater, politischer, religiöser und wirtschaftlicher Art, sind durch jeweils eigene Institutionen und Interaktionsformen gekennzeichnet und damit Gegenstand politischer Steuerung (vgl. Reinhard 2007: 16, 20). Aus dieser Perspektive kommt die Dimension der Staatlichkeit – als Ausgestaltung der Kompetenzen zur effektiven Herrschaftsausübung – ins Spiel.

#### IV.1.1.1 Staatszweck und -funktionen

Dem Staat als solchem werden unterschiedliche Funktionen zugeschrieben, die ihn zum einen konstituieren. Zum anderen kann deren Erfüllung eine legitimitätsstiftende Wirkung entfalten oder deren Nichterbringung staatliche Legitimität infrage stellen. Staatsfunktionen sind eng verknüpft mit dem Staat als Gebilde aus Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsmacht. Denn die »territoriale Begrenzung ist Bedingung der Möglichkeit zur Produktion von Kollektivgütern, weil ein Kollektiv sich nur dann auf die Herstellung solcher Güter einigen wird, wenn mithin klar ist, wer die Kosten trägt und wer Nutznießer ist« (Willke 1997: 120). Der Begriff der Staatsfunktionen bezieht sich somit auf die Dimension der grundlegenden Leistungen des Staates (vgl. Walkenhaus 2006: 40). Mayntz (1997a: 186) unterscheidet drei zentrale Staatsfunktionen: seine Ordnungsfunktion, die Wohlfahrtssicherungsfunktion und die staatliche Gestaltungsfunktion.<sup>3</sup>

2 Willke (1997: 29) stellt heraus, dass sich in der Moderne »die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft als Leitdifferenz von Allgemeinem und Besonderem« etabliert.

3 Braun und Giraud (2014: 179) unterscheiden nur in Distributions- und Ordnungsfunktion.

In der Ordnungsdimension benötigen Gesellschaften ein Mindestmaß an Koordination und Kooperation zur Aufrechterhaltung eines stabilen Zustandes, da sie ansonsten – als komplexe Systeme – zu einer stetig zunehmenden Unordnung neigen (was im zweiten Hauptsatz der Thermodynamik mit dem Begriff der Entropie verbunden ist).<sup>4</sup> Im Kern geht es hierbei um die Frage nach Regierbarkeit. Die Gestaltungsdimension zielt primär auf die Frage der Gestaltungsfähigkeit und damit die staatliche Steuerungsfähigkeit. Diese steht im nachfolgenden Kapitel unter dem Modell der Staatlichkeit im Fokus.

Im Folgenden geht es unter dem Modell des Staates in der Leistungsdimension um die von Mayntz angesprochene Wohlfahrtsicherungsfunktion. Willke (2014a: 25) konkretisiert, dass die jeweils primäre Staatsfunktion in der Leistungsdimension infolge der historischen Fortentwicklung des Staates einer kontinuierlichen Änderung unterliegt: Die Entwicklung verläuft dabei von dem auf innere und äußere Sicherheit und Ordnung bedachten souveränen Machtstaat, über den Ressourcen re-/distribuierenden Wohlfahrtsstaat hin zum gesellschaftssteuernden Staat der Wissensgesellschaft.

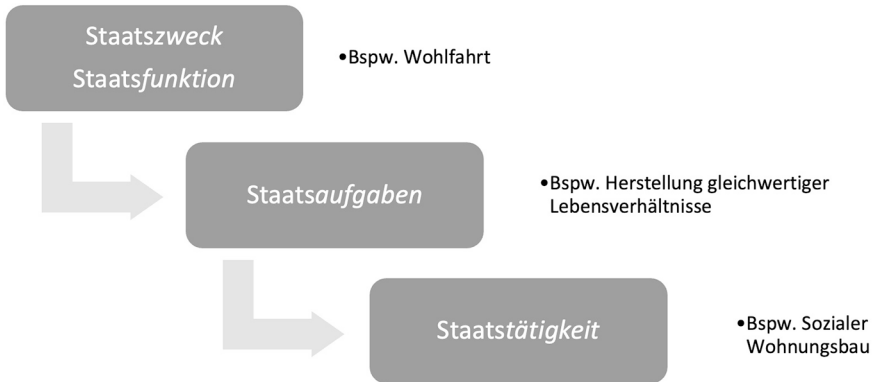
Wie Politik als Prozess der Bearbeitung gesellschaftlicher Problemlagen und als Versuch der Herstellung verbindlicher Regelungen aus alternativen Handlungsmöglichkeiten zur Lösung dieser Probleme verstanden werden kann, so stellt der Staat in der Leistungsdimension Kollektivgüter zur Verfügung. »Die Staatsziele sind mithin im strengen Sinne die für eine Gesellschaft in einer bestimmten historischen Epoche definierten *kollektiven Güter*<sup>5</sup> [Herv. i. O.]« (Willke 1997: 119). Damit sind zwei grundlegende, gesellschaftlich zu verhandelnde Fragen verbunden. Erstens stellt sich die Frage, welche Güter als öffentliche Güter (beziehungsweise Kollektivgüter) angesehen werden sollen. Daran schließt als zweite Frage an, inwieweit der Staat diese Güter selbst herstellen oder ihre Produktion an Dritte übergeben und somit nur ihre Herstellung gewährleisten soll. Insbesondere in letzterem Fall muss der Staat dazu in der Lage sein, steuernd in gesellschaftliche Subsysteme eingreifen zu können, um seiner Gewährleistungsverantwortung nachzukommen (vgl. Scharpf 1989: 17).

Auf der Ebene der Staatsfunktionen sind die kollektiven, öffentlichen Güter aber noch unkonkret und unbestimmt (es geht also allgemein um Sicherheit oder Wohlfahrt).

- 
- 4 Diesen negativen Automatismus bringt Pinker (2018: 28) wie folgt auf den Punkt: »Abgeschlossene Systeme werden unaufhaltsam weniger strukturiert, weniger organisiert, unfähiger, interessante und nützliche Ergebnisse hervorzubringen, bis sie in ein Gleichgewicht grauer, lauwarmer, homogener Monotonie abgleiten und dort verharren.« Für eine kritische Betrachtung der Übertragung der thermodynamischen Entropie auf Fragen der gesellschaftlichen Ordnung siehe etwa Feustel (2018: 35–66), der diese als dystopische Erzählung vom unaufhaltsamen Niedergang charakterisiert.
  - 5 Ein Kollektivgut ist dadurch gekennzeichnet, dass es, im Gegenteil zum Clubgut, für alle zugänglich und nutzbar ist (wobei weiterhin zu definieren ist, wer unter »alle« fällt). Im Gegensatz zur Unterscheidung zwischen »reinen« öffentlichen Gütern (nicht rivalisierender Konsum, unteilbar und kein Ausschluss möglich) und privaten Gütern (rivalisierender Konsum, teilbar und Ausschluss möglich) (vgl. etwa Sack 2019: 43) besteht der Unterschied zwischen Kollektivgütern und öffentlichen Gütern zum einen darin, dass Ersteres eher auf die Bereitstellungsdimension, Letzteres eher auf die Nutzungsdimension abhebt. Zum anderen können Kollektivgüter (als »unreine« öffentliche Güter) auch partiell rivalisierend sein (so *dürfen* zwar theoretisch alle Personen an einer öffentlichen Veranstaltung teilnehmen, platz- und sicherheitsbedingt *können* in der Praxis aber nicht beliebig viele und damit nicht wirklich *alle* Personen teilnehmen).

Die Funktionen des Staates beziehen sich mithin auf übergreifende, gesamtgesellschaftliche Zusammenhänge.

Abbildung 6: Staatsfunktionen, -aufgaben und -tätigkeit



Quelle: Eigene Darstellung.

Insofern sind hiervon die kleinteiligeren und konkreteren Staatsaufgaben zu unterscheiden, deren Legitimation aus den Staatsfunktionen abgeleitet wird (siehe Abbildung 6) (vgl. Kaufmann 1991: 10).<sup>6</sup> Oder andersherum gewendet: »Staatsaufgaben liegen logisch [...] unterhalb abstrakter Staatszwecke und Staatszielbestimmungen, die ihrerseits erst durch Staatsaufgaben konkretisiert werden« (Walkenhaus 2006: 39).

#### IV.1.1.2 Staatsaufgaben und Staatstätigkeit

Im Gegensatz zu abstrakten Staatsfunktionen sind die »Staatsaufgaben [...] die vom Staat konkret übernommenen Zuständigkeiten und Aufgabenfelder« (ebd.: 40). Staatliche Aufgaben ergeben sich – wie auch ihre Grenzen – zum einen aus dem Grundgesetz. Würde man es dabei belassen, würde sich daraus jedoch keinesfalls die tatsächliche Staatstätigkeit ableiten oder erklären lassen (vgl. ebd.: 37). »Der Bereich des Politischen und Staatsaufgaben sind nicht gott- oder naturgegeben, sondern Ergebnisse politischer Aushandlungsprozesse« (Willke 1997: 147). Staatsaufgaben sind daher zum anderen insbesondere Gegenstand und Ergebnis gesellschaftlicher Diskurse sowie politischer Aushandlungen und Entscheidungen.<sup>7</sup> »Staatsaufgaben können zugeschrieben, gefor-

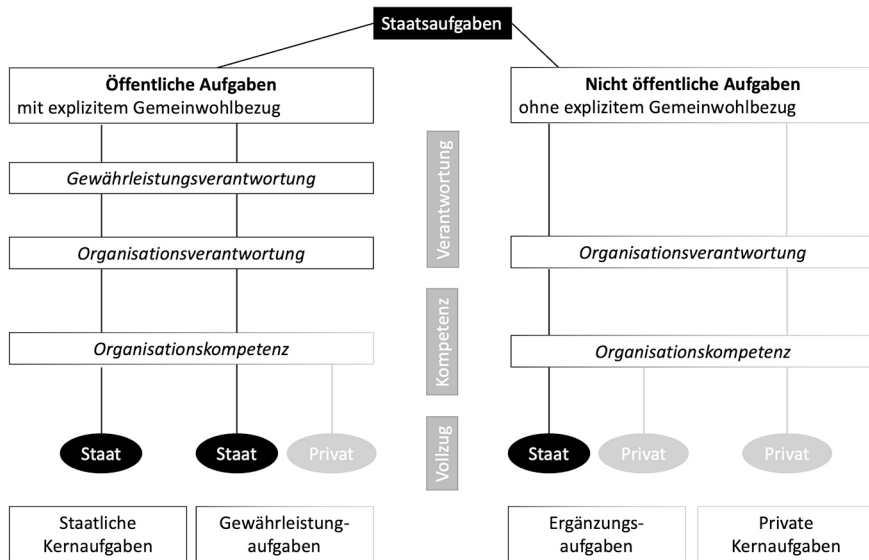
6 Mit der dreiteiligen Abbildung inhaltlich aber nicht begrifflich kompatibel ist die Pyramide von Staatsaufgaben von Schuppert (2003: 215), an deren Spitze das Gemeinwohl als allgemeinstes aller Staatsziele steht, gefolgt von den öffentlichen Interessen und Staatszielen. Auf Stufe 3 folgen die öffentlichen Aufgaben und Staatsaufgaben. Kompetenzen und Befugnisse stehen auf der vierten Stufe. Die unterste Stufe bilden schließlich Staatsfunktionen und Handlungsformen.

7 Die Diskurshaftigkeit von Staatsaufgaben ist einer der Gründe für die (einfachere) Ausweitung von Staatsaufgaben und -tätigkeit. So erfolgt die »Ausformulierung der sozialstaatlichen Aufgaben [...] nicht auf der Verfassungs-, sondern auf der Gesetzgebungsebene« (Kaufmann 1991: 16).

dert oder induktiv erschlossen werden. Diskurse über Staatsaufgaben können somit sehr unterschiedlichen Argumentationen folgen« (Kaufmann 1991: 7). Folglich gibt es keine »universelle Aufgabentheorie« (Naschold 2000: 66).

Was als Staatsaufgabe wahrgenommen wird, entsteht aber nicht nur aus gesellschaftlichen Debatten, dem politischen Prozess oder der Kultur heraus. Auch aus grundlegenden gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und technologischen Veränderungen erwachsen neue Aufgaben, Notwendigkeiten der Steuerung und Gestaltung. Dementsprechend sind »externe Faktoren, politische Prozesse und institutionelle Bedingungen« für die Entwicklung und den Wandel von Staatsaufgaben verantwortlich (Walkenhaus 2006: 42).

Abbildung 7: Typen von Staatsaufgaben



Quelle: Naschold (2000: 68); eigene Darstellung.

Unabhängig davon, durch welche Effekte aus wünschenswerten Zuständen staatliche Zuständigkeiten und damit Staatsaufgaben erwachsen, existiert ein abgestuftes Konzept staatlicher Aufgaben. Unterscheiden lassen sich auf einer ersten Ebene öffentliche und nicht-öffentliche Aufgaben. Das Unterscheidungsmerkmal besteht dabei in dem explizit vorhandenen oder nicht vorhandenen Gemeinwohlbezug (vgl. Naschold 2000: 68). Selbst wenn eine konsens- und mehrheitsfähige Verständigung über die Aufgaben erfolgt, ist damit aber noch nicht die Frage nach der (Leistungs-)Erbringung (durch wen), der Art und Ausgestaltung der Erbringung (welche Instrumente, Leistungen) und der Sicherstellung der Erbringung (welche Steuerung) geklärt. Sowohl die Kompetenzen als

auch die Verantwortung für Entscheidungen, Organisation und Erfüllung<sup>8</sup> können unterschiedlich ausgestaltet sein. Dementsprechend lassen sich vier unterschiedliche Aufgabentypen ableiten (siehe Abbildung 7).

Aus einem expliziten Gemeinwohlbezug auf Basis eines gesellschaftlichen Konsenses ergibt sich die Verantwortung des Staates, die Aufgabenerfüllung zu gewährleisten und zu organisieren. Die Organisationskompetenz – und damit der Vollzug der Aufgabe beziehungsweise die Leistungserbringung – kann jedoch unterschiedlich verteilt werden. *Staatliche Kernaufgaben* (wie äußere Sicherheit) sind dadurch gekennzeichnet, dass der Staat hier die Gesamtverantwortung und -kompetenz innehat und damit auch den Vollzug beziehungsweise die Erfüllungsverantwortung.<sup>9</sup> Der Staat erbringt in diesem Bereich Leistungen der Daseinsvorsorge und Kollektivgüter, die (anderenfalls) unter Markt- und Wettbewerbsbedingungen nicht (ausreichend) zur Verfügung stehen würden (vgl. Willke 2014a: 6).<sup>10</sup>

Bei *Gewährleistungsaufgaben* dagegen gibt der Staat die Organisationskompetenz und die Erfüllungsverantwortung teilweise (durch Leistungserbringung im Wettbewerb) oder ganz an private Akteure ab.<sup>11</sup> Die großen Privatisierungsprojekte im deutschen Kontext (Post, Telekommunikation und Bahn) zeigen, dass mit der Abgabe der Erfüllungsverantwortung an private Akteure dem Staat gleichzeitig eine neue Überwachungs- und Regulierungsverantwortung zukommt, ohne die er seiner Gewährleistungsverantwortung nicht nachkommen könnte (vgl. Schuppert 2005b: 16f.; Walkenhaus 2006).

Aus der Gewährleistungsverantwortung wird ersichtlich, dass es sich bei den Gewährleistungsaufgaben genauso wie bei den Kernaufgaben des Staates weiterhin um zentrale Güter und Leistungen der Daseinsvorsorge handelt. Insofern sind beide »zentral für die Ansprüche, welche die Bürger gegenüber dem modernen Staat erheben können« (Foundational Economy Collective 2019: 67).

Auch bei nicht-öffentlichen Aufgaben ohne expliziten Gemeinwohlbezug kann der Staat sich dafür entscheiden, für diese die Organisationsverantwortung zu übernehmen. Bei solchen *Ergänzungsaufgaben* können Organisationskompetenz und Vollzug

8 Im Sfb 597 wurden Entscheidungsverantwortung, Organisationsverantwortung und Letztverantwortung unterschieden (siehe beispielsweise Hurrelmann et al. 2008: 305). Anstelle von Letztverantwortung wird in dieser Abhandlung eher von Erfüllungsverantwortung gesprochen.

9 Bei den Kernaufgaben handelt es sich zumeist um klassische hoheitliche Aufgaben, wie die äußere Sicherheit. Weitere Aufgaben kommen hinzu, wenn etwa »ein Vollzug durch nichtstaatliche Träger aus Qualitäts-, Risiko-, Mißbrauchs-, Gleichbehandlungsaspekten nicht in Betracht kommt bzw. wenn private Träger nicht verfügbar sind« (Schuppert 1996: 44).

10 Das Foundational Economy Collective (2019) bezeichnet die materiellen und sozialen Infrastrukturen zur Bereitstellung dieser fundamentalen Güter und Leistungen als Fundamentalökonomie. Bei dieser handelt es sich um »eine historisch gewachsene moralische Ökonomie, die zu bestimmten Zeiten an bestimmten Orten entsteht und das Produkt einer komplexen Kombination von politischem Kampf, technischer Innovation und wissenschaftlicher Forschung darstellt« (ebd.: 156). Insofern spiegelt sich die Gesellschafts- und Diskursgebundenheit der Staatsziele in den konkreten Staatsaufgaben.

11 Dahinter steht in der Regel die Erwartung, dass Gewährleistungsaufgaben besser, kostengünstiger, effektiver oder effizienter durch nicht-staatliche Akteure erbracht werden können.

ebenfalls zwischen Staat, Staat und Privat oder nur Privat variieren. Nicht zu den staatlichen Aufgaben gehören die rein *privaten Kernaufgaben* (vgl. Naschold 2000: 68).

Aus dieser Perspektive sind Staatsaufgaben also immer auch mit der Dimension der (nicht) vorhandenen Leistungsfähigkeit des Staates verbunden. Denn diese ist ein zentraler Faktor zur Erklärung des Verhältnisses zwischen den erwarteten *Staatsaufgaben* und der faktischen *Staatstätigkeit*. »Kernaufgabe des Regierens ist, die für eine Gesellschaft relevanten Kollektivgüter zu bestimmen und für ihre Realisierung zu sorgen« (Willke 2014a: 23). Staatstätigkeit meint damit die tatsächlich stattfindende Umsetzung der Staatsaufgaben mit dem Ziel der »Realisierung des Gemeinwohls« (Walkenhaus 2006: 39).

Aus den unterschiedlichen Typen von Staatsaufgaben und der damit verbundenen Differenzierung in der Erfüllungs-, Organisations- und Gewährleistungsverantwortung wird deutlich, dass mit der Sicherstellung der Gemeinwohlproduktion und Leistungserbringung zugleich unterschiedliche Konzepte der Steuerung verbunden sind. Diese können sich zu einem dominanten Steuerungsparadigma verdichten und sich damit zuspitzen als ein bestimmtes *Modell von Staatlichkeit* beschreiben lassen.

#### IV.1.2 Modelle der Staatlichkeit in der Steuerungsdimension

Die Kategorie der Staatlichkeit wird nicht immer einheitlich ausgestaltet. So verweist etwa Anter (2013: 24) darauf, dass diese auch eine normative Dimension beinhalte, deren Indikatoren es offenzulegen gelte. Walkenhaus (2006: 17) dagegen hebt hervor, dass es bei der Kategorie der Staatlichkeit im Gegensatz zur Kategorie des Staates »keinen ausgeprägten normativ-institutionellen Bezug« gebe – es handle sich vielmehr um den »arbeitenden Staat« sowie um die Frage nach der Qualität und Quantität seines Handelns. Die Beschäftigung mit dem arbeitenden Staat lenkt den Blick auf die Steuerungsdimension:

»Was liegt näher als das komplizierte Geschäft der demokratischen Willensbildung und des Umgangs mit der für Demokratien typischen Menge von Staatsaufgaben als Steuerungshandeln zu begreifen?« (Wiesenthal 2006: 17).

Da es im Kern dieser Abhandlung um veränderte staatliche Steuerung geht, steht im Folgenden die Perspektive auf Staatlichkeit als Form des »arbeitenden Staates« im Mittelpunkt. Dabei geht es um eine moderne Staatlichkeit als Voraussetzung für eine »funktionierende freiheitliche Gesellschaft«, womit also die normative Dimension nicht gänzlich ausgeklammert wird (Anter 2013: 26). Der arbeitende Staat und seine Institutionen strukturieren das Zusammenleben auf Basis grundlegender Werte und Ordnungsprinzipien, etwa indem sie rechtsverbindliche Regeln setzen oder Koordinationsfunktionen übernehmen (vgl. Walkenhaus 2006: 24). Damit kann sich »der Gebrauch und Einsatz [von Steuerungsinstrumenten] nach den jeweils geltenden politischen Wertvorstellungen und der aktuellen Zusammensetzung der Regierungen« ändern (Braun/Giraud 2014: 179).