

IV.3 Moderner Staat II:

Der kooperative Gewährleistungsstaat

Das klassische Bild des Staates als des dem Gemeinwohl dienenden intervenierenden Leistungsstaates wich in den 1990er-Jahren immer stärker dem Eindruck eines Staates auf dem Rückzug. Offe (1984: 239) wies bereits Mitte der 1980er-Jahre darauf hin, dass die »Leistungsfähigkeit etatistischer Regelungen [...] weitgehend ausgereizt« erschienen, unter anderem aufgrund der »chronischen Finanzkrise der öffentlichen Haushalte«, die den »materiellen Interventionsspielraum [...] einschränke[.]«. Der intervenierende Leistungsstaat geriet damit gleich an zwei Fronten unter Druck. Aus dieser Perspektive weist der Begriff des Gewährleistungsstaates an der ersten Front auf den Rückzug aus der Leistungserbringung hin. An der zweiten Front wird der Interventionsstaat durch den kooperativen, verhandelnden Staat abgelöst. Der Staat auf dem Rückzug spielt damit auf einen Wandel in beiden Dimensionen – dem Modell des Staates in der Leistungsdimension und dem Modell der Staatlichkeit in der Steuerungsdimension – an.

IV.3.1 Modell des Staates: Gewährleistungsstaat

Den Rückzug des Staates auf der Ebene der Leistungserbringung kennzeichnen ebenfalls zwei Dimensionen: die Beschränkung der Staatsaufgaben auf die Kernbereiche sowie die arbeitsteilige Erbringung der Leistungen zwischen Staat und Gesellschaft (vgl. Schuppert 1996: 33). »Der ›Gewährleistungsstaat‹ ist damit eine Chiffre vielleicht auch ein neues Leitbild – für die sich wandelnde Rolle des Staates« (Franzius 2003: 494). Mit dem Begriff des Rückzugs soll deutlich herausgestellt werden, dass es sich um einen strategischen Veränderungsprozess handelt. Er ist nicht »mit der *Preisgabe des Terrains* [Herv. i. O.]«, einem Zerfall, Niedergang oder Ende des Staates gleichzusetzen, denn ein Rückzug kann »eine gewandelte, nicht notwendig schwächere Erscheinungsform des Staates zur Folge haben« (Schuppert 1996: 38). Der Staat *entschied* sich dazu, sich aus bestimmten Feldern der Leistungserbringung zurückzuziehen oder diese kooperativ auszugestalten.

Aus diesem Blickwinkel ist das Modell des Gewährleistungsstaates »offensichtlich inspiriert durch die europaweiten Privatisierungs- und Liberalisierungsprojekte der achtziger und neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts«, die mit »neuen Formen und Strukturen der Aufgabenteilung zwischen Staat und privaten Akteuren« einhergingen (Hermes 2005: 111). Dementsprechend vertritt Schuppert (2005b: 13) die Auffassung, dass der Wandel von Staatlichkeit sich insbesondere an dem »Prozeß des sich verändernden Verhältnisses von staatlichem, privatem und drittem Sektor« beobachten und analysieren lasse.

Der Kern des Modells des Gewährleistungsstaates liegt in der veränderten Form der Gemeinwohlproduktion. Im Gegensatz zum Leistungsstaat, in dem der Staat das Gemeinwohlmonopol innehatte, erfolgt die Erbringung kollektiver Güter im Gewährleistungsstaat in kooperativer Form durch öffentliche und private Akteure. Damit gibt es »ein Monopol des Staates zur Formulierung und Konkretisierung des Gemeinwohls nicht (mehr)« (Ziekow 2011: 49f.). Zugleich verschiebt sich die Rolle des Staates von der leistungserbringenden zu einer koordinierenden und gewährleistenden Instanz. Die »direkte staatliche Leistungserbringung [...] [wird] durch eine Markregulierung ersetzt« (Döhler 2007c: 32). Schuppert (2005b: 18) beschreibt dies als Wandel des Aufgabenverständnisses: »von der staatlichen Selbsterfüllung – durch eigene Behörden und eignes Personal – zur Gewährleistung einer gemeinwohlverträglichen Aufgabenerfüllung durch oder unter Einbeziehung Privater«. Ein zentrales Merkmal für die Entwicklung hin zum Gewährleistungsstaat ist damit die Privatisierung von Leistungen, die vormals als staatliche Kernaufgaben für die Staatstätigkeit kennzeichnend waren.

Allerdings hat auf »lange Sicht [...] die Staatstätigkeit mit der Expansion des Marktes eher zu- als abgenommen« (Czada 2007: 77). Denn der Staat bleibt trotz Privatisierung, Deregulierung, Liberalisierung und Vermarktlichung ein wichtiger Akteur. Dies zeigt sich etwa in der mit diesen Entwicklungen einhergehenden Verantwortungs- und Arbeitsteilung in der Aufgabenerfüllung zwischen staatlichen, halbstaatlichen und privaten Akteuren. Die Wahrnehmung der Aufgabenerfüllung erfolgt in Verantwortungsstufung. Diese unterteilt sich 1. in die Aufgabenverantwortung (Letztverantwortung für die tatsächliche Aufgabenerfüllung) und 2. die Aufgabenwahrnehmung (das Handeln zur Aufgabenerfüllung) (vgl. Ziekow 2011: 52ff.). Für die Rolle des Staates ergeben sich daraus drei Ebenen:

1. **Erfüllungsverantwortung:** Aufgabenverantwortung und Aufgabenwahrnehmung mit eigenen Einrichtungen – und damit die Erfüllungsverantwortung – liegen beim Staat, nämlich durch »eigene[] Behörden oder von ihm beherrschte[] Verwaltungs-trabanten« (Schuppert 2003: 291).
2. **Gewährleistungsverantwortung:** Die Aufgabenwahrnehmung liegt gemeinsam beim Staat und Privaten oder allein bei privaten Akteuren. Der Staat »gewährleistet aber durch steuernde Maßnahmen ihre ordnungsgemäße Erfüllung« (Ziekow 2011: 53). Ihm kommt somit eine »Regulierungs- und Überwachungsverantwortung« zu (Schuppert 2003: 292).
3. **Auffangverantwortung:** Wenn die Gewährleistung der Aufgabenwahrnehmung durch staatliche Steuerung nicht funktioniert, fällt dem Staat durch die Auffangverantwortung letztlich wieder die Erfüllungsverantwortung zu.

Immer wieder im Fokus befindet sich die Vermarktlichung öffentlicher Infrastruktur. Paradebeispiel hierfür sind die Deutsche Bundesbahn und die Deutsche Post. Beide wurden 1994 privatisiert, was mit der Aufspaltung dieser Staatsunternehmen einherging. Ausgenommen blieben in Deutschland die staatlichen Kernfelder »Innere Sicherheit« und »Recht« – im Gegensatz etwa zu den USA, wo auch im Bereich der Polizei und Strafverfolgung privatisiert wurde (vgl. Mergel 2022: 244). Dies gilt allerdings nur für Fälle »echter« Privatisierung. Dagegen finden sich Formen der Zusammenarbeit zwischen öffentlichem Sektor und Privatwirtschaft in diesen Bereichen auch in Deutschland.

IV.3.1.1 Public Private Partnerships

Eine Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Akteuren kann durch Public Private Partnerships (PPP) oder Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP) erfolgen. Diese gelten als »Verwirklichungsmodus des Gewährleistungsstaats« (Ziekow 2011: 65). Die Kooperation und Verschränkung von öffentlichem und privatem Sektor in Form von PPP erscheint »vielen als der Königsweg moderner Staatlichkeit« (Schuppert 2005b: 15). Ziekow (2011: 61) bezeichnet sie als »hybride Steuerungsstruktur« mit dem Potenzial, »eine intermediäre Ebene zwischen Markt und Staat zu beschreiben.« Mitunter werden PPP auch mit dem Scheitern makro-korporatistischen Steuerung (insbesondere dem Ende des Bündnisses für Arbeit im Jahr 2003) in Verbindung gebracht. Aus dieser Perspektive stellen sie weiterhin kooperative, aber viel kleinteiligere, klar vertraglich geregelte und mit enger Aufgabendefinition versehene Steuerungsprojekte dar (vgl. Wiesenthal 2006: 23f.).

Allerdings hat sich keine einheitliche Definition von PPP durchgesetzt, da sie in unterschiedlicher Form auftreten und eine klare Abgrenzung (etwa gegenüber Privatisierungsformen) nicht immer einfach scheint. Zunächst handelt es sich bei PPP um ein Zusammenwirken öffentlicher und privater Akteure bei der (zuvor in staatlicher Hand liegenden) Aufgabenwahrnehmung (vgl. Mühlenkamp 2011: 70; Schomaker 2011: 215). Das Zusammenwirken kann vertraglich festgelegt¹ oder in institutionalisierter Form² erfolgen. Mühlenkamp (2011: 70f.) unterscheidet PPP von konventioneller Aufgabenwahrnehmung durch Private anhand deren Gesamtverantwortung für unterschiedlich viele Wertschöpfungsstufen. Bei der konventionellen Aufgabenwahrnehmung überträgt der Staat immer nur die Verantwortung für eine Stufe der Wertschöpfung auf jeden

-
- 1 Allerdings ist regelmäßig davon auszugehen, dass es sich bei PPP um unvollständige Verträge handelt. Diese sind dadurch gekennzeichnet, dass einem oder beiden Vertragspartnern nur unvollständige Informationen vorliegen, Informationsasymmetrien bestehen und die Vertragsbeziehungen daher durch Nachverhandlungen und mögliches opportunistisches Verhalten zulasten eines Vertragspartners gekennzeichnet sind (vgl. Schomaker 2011: 219–225). In der Folge ist »mit hohen Transaktionskosten zu rechnen, welche die PPP verteuern und damit unwirtschaftlich machen können [...]. Aus diesem Zusammenhang erklärt sich die große Bedeutung von Institutionen im Umfeld von PPPs: Starke, funktionierende Institutionen können die im Zuge der PPP anfallenden Transaktionskosten senken«, weil sie Erwartungs- oder Rechtssicherheit schaffen (ebd.: 230f.).
 - 2 Institutionalisierte PPP treten in Form von gemischtwirtschaftlichen Unternehmen mit öffentlichen und privaten Anteilseignern auf (Mühlenkamp 2011: 71).

privaten Akteur. So geht etwa der Bau von Infrastruktur an den einen Akteur, dessen Planung aber an einen zweiten Akteur. Bei PPP liegt dagegen die Aufgabenwahrnehmung und -verantwortung für mindestens zwei Wertschöpfungsstufen bei einem privaten Akteur.

Die hieraus entstehende Zusammenarbeit bietet »Experimentierfeld und Steuerungsreserve« (Ziekow 2011: 56). Sie stellen einen Innovationsraum für veränderte Formen der Aufgabenerfüllung mit dem Potenzial einer Effizienz-, Effektivitätssteigerung oder anderweitiger Optimierungen dar – sofern sie denn wie gewünscht funktionieren. Die Datenlage (etwa zu Fragen der Effizienz) ist dürftig und widersprüchlich, sowohl was die Untersuchungen der Rechnungshöfe betrifft als auch international vergleichende Metastudien (vgl. auch Mühlenkamp 2011: 89–92).

Einerseits liegt dem Blick auf PPP damit die Erwartung einer *symbiotischen* Beziehung zwischen öffentlichem Sektor und Privatwirtschaft zugrunde. »Der Private trägt so in Verfolgung seiner privaten Gewinninteressen zugleich zum Gemeinwohl bei« (Ziekow 2011: 56). PPP setzen im schlanken Staat dem als neoliberal gebrandmarkten Minimalstaat und der Privatisierung ein erweitertes Konzept der Aufgaben- und Leistungsübertragung entgegen (vgl. Schuppert 2013: 31). Andererseits besteht die Gefahr einer *parasitären* Beziehung.³ Dennoch bezeichnet Willke (1997: 7) in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre trotz »Möglichkeiten und Restriktionen gemischt öffentlich-privater Steuerungsregime« diese als aus seiner Sicht einzige Alternative gemeinwohlorientierter Art, die sich gegen die »vorherrschende Dynamik von Entstaatlichung und Deregulierung und [...] der wachsenden Fähigkeit [...] zur Selbststeuerung« behaupten könnte. PPP können aber auch als Vorstufe, im Sinne des Austestens, einer (materiellen) Privatisierung gesehen werden (zumal, wenn diese gleichzeitig als Entinstitutionalisierung verstanden wird). Allerdings macht dies deutlich, dass PPP nicht einfach nur eine Privatisierung unter Nutzung eines neuen, unverbrauchten Namens darstellen, sondern eine eigene Qualität aufweisen.

PPP machen auch vor dem Kern der staatlichen Ordnungsfunktion, der Aufrechterhaltung innerer und äußerer Sicherheit, nicht halt. Mit der Übertragung hoheitlicher Aufgaben in den Bereichen Strafvollzug und Verteidigung verzichtet der Staat zwar nicht auf sein Gewaltmonopol, baut aber die private Sanktionsmacht von Sicherheitsdiensten und -agenturen aus (vgl. Anter 2010: 3f.; Pitschas 2011: 261ff.).⁴ Zugleich erweitert sich dieser Bereich im Zuge der Digitalisierung deutlich, da Themen wie IT-Sicherheit, der Schutz kritischer Infrastruktur vor Onlineangriffen und den Verteidigungs- und Angriffskapazitäten im sogenannten Cyberwar an Bedeutung gewinnen.

IV.3.1.2 Public Civic Partnerships

Der Gewährleistungsstaat bezieht sich jedoch nicht nur auf die Zusammenarbeit zwischen Staat und Privatwirtschaft. Auch Staat und Gesellschaft werden als Verantwor-

3 Die Unterscheidung von symbiotischen und parasitären Beziehungen zwischen öffentlichem und privatem Sektor führt Mazzucato (2014: 38) in Bezug auf Innovationsökosysteme ein.

4 Pitschas (2011: 263) spricht mit Bezug auf PPP in der inneren Sicherheit (Kriminalitätsprävention und Verbrechensbekämpfung) von »collaborativer Sicherheitsgovernance«.

tungsgemeinschaft gesehen, die daher gemeinsam die Gesamtverantwortung für die Aufgabenerfüllung tragen. In der Folge übernehmen zum einen zivilgesellschaftliches Engagement und gemeinnützige Akteure bei der Leistungserbringung in der Daseinsvorsorge (insbesondere im sozialen Bereich) eine wichtige Aufgabe (auch aufgrund des Subsidiaritätsverständnisses im Wohlfahrtsstaat) – wenngleich nicht immer in institutionalisierter *Public Civic Partnership* (PCP), »a new hybrid form of institutional arrangements wherein the democratic agency of citizens and their vibrant social energy is coupled with the institutional stability of public administration« (Horvat 2019: 4). Dieser Aspekt wird hier nicht weiter vertieft, sondern im Rahmen der Diskussion um eine (verstärkte beziehungsweise veränderte) Einbindung der Zivilgesellschaft – zwischen Indienstnahme und *Commons Public Partnership* (CPP) – in Kapitel VI.1.2.1 aufgegriffen. Zum anderen spielt – unter dem Begriff des *aktivierenden Staates* – aber auch die »Verantwortungsteilung« zwischen Staat und Bürger« eine Rolle (Franzius 2003: 493). Der Begriff des aktivierenden Staates ist eng mit der ersten rot-grünen Regierung unter Gerhard Schröder und der Agenda-Politik um die Jahrtausendwende verbunden. Sie stärkt die Dimension der individuellen Verantwortung. Aufgabe des Staates ist es, »die Gesellschaft [...] zu aktivieren, zu fordern und zu fördern, sich selbst als Problemlöser zu engagieren« (Bandemer/Hilbert 2005: 30).

Damit kommt es insgesamt zu einer neuen Verantwortungsteilung zwischen Staat, Wirtschaft, Gesellschaft und Individuum. Mit dem Leistungsmix und der verteilten Leistungserbringung übernimmt der Staat in diesen Bereichen nicht mehr die Erfüllung-, sondern primär die Gewährleistungsverantwortung, deren Steuerung er insbesondere über Regulierung(sverantwortung) ausführt (vgl. Schuppert 2013: 32, 2005b: 14). Dabei geht es aber nicht nur um die Frage, wie (kooperativ) und durch wen (staatliche, private, zivilgesellschaftliche Akteure) Leistungen erbracht und öffentliche Güter produziert werden. Vielmehr ist damit auch Staatlichkeit – also die Steuerungsdimension – nicht mehr ausschließlich auf den Staat bezogen, sondern entsteht ebenfalls in Ko-Produktion (vgl. Schuppert 2013: 41). Der kooperative Staat kennt daher Regulierung genauso wie Selbstregulierung und Ko-Regulierung.

IV.3.2 Modell der Staatlichkeit: Kooperativer Staat

In der Betrachtung von PPP, PCP, CPP und aktivierendem Staat verbindet sich die Leistungsebene des Staates mit der Steuerungsebene der Staatlichkeit. Aus der gemeinschaftlichen Leistungserbringung im Gewährleistungsstaat folgt eine Mischung aus politischer Steuerung und gesellschaftlicher Selbststeuerung. Diese Mischung bedarf der Kooperation und Koordination durch den Staat, dem über die Auffangverantwortung immer die Letztverantwortung für die tatsächliche Aufgabenerfüllung verbleibt.⁵

»Seit Mitte der 1990er-Jahre ist der kooperative Staat einer der am meisten rezipierten Leitbilder zur Erklärung eines neuen Kerns von Staatlichkeit« (Walkenhaus 2006: 43).

5 Darüber hinaus spielen aber auch veränderte Erwartungen an Staatsaufgaben eine Rolle. So wurden etwa die »anerkannten Staatsziele [...] um Vorsorge und Risikomanagement erweitert und die Instrumente staatlichen Handelns [...] reflexiv, prozedural und temporal« (Bora 2012: 344).