

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 Konzept der Steuerung verbunden sind. Diese können sich zu einem dominanten Steuerungssparadigma verdichten und sich damit zugespielt 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 handele 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).

Der moderne Staat ist kein Repressionsstaat, auch wenn er über Instrumente der Kontrolle, Reglementierung und Bestrafung verfügt. Staatliche Gewalt ist im demokratischen Rechtsstaat eingehetzt. Unter dieser Bedingung stellt der Staat Stabilität und Ordnung her, erbringt Leistungen, ermöglicht Freiheit und stiftet Sicherheit – kurzum: Er erbringt im Rahmen seiner aus den Staatsaufgaben abgeleiteten Staatstätigkeit unterschiedliche Kollektivgüter. Allerdings variiert, wie im vorangegangenen Kapitel erläutert wurde, nicht nur die Vorstellung darüber, welche Funktionen und Aufgaben dem Staat zukommen. Auch die Frage, wie und von wem diese erbracht werden sollen, kann zu verschiedenen Zeitpunkten (und in unterschiedlichen Kulturen und Gesellschaften) unterschiedlich beantwortet werden (vgl. Kaufmann 1991: 5). Staatlichkeitsdiskurse sind damit letztlich sowohl normative Auseinandersetzungen über unterschiedliche Staatsverständnisse als auch über konkrete Formen der staatlichen Steuerung zur Umsetzung der Staatsaufgaben. Steuerung, im Sinne der Beeinflussung gesellschaftlichen Handelns, kann über unterschiedliche Instrumente erfolgen, wobei grundlegend direkte (wie Verbote) und indirekte Formen (wie finanzielle Anreize) unterschieden werden können (siehe Kapitel III.2). Welche Instrumente genutzt werden und primär zur Anwendung kommen, ist damit nicht stabil, sondern unterliegt einem Wandel. Dementsprechend kann von unterschiedlichen Formen und Phasen von Staatlichkeit gesprochen werden. Diese »Prozesse seines Steuerungswandels, der damit zusammenhängenden Staatsbilder und Reformdiskurse«, stehen im Zentrum dieser Abhandlung (Walkenhaus 2006: 20).

Dabei existiert ein unmittelbarer Bezug zwischen dem Modell des Staates – und damit der Leistungsdimension der Gemeinwohlproduktion – einerseits und dem Modell der Staatlichkeit in der Steuerungsdimension – also dem dominanten Steuerungsparadigma – andererseits. »Wandlungsprozesse im Bereich der Handlungsformen und Steuerungsinstrumente des Staates erlauben Rückschlüsse auf einen Funktionswandel von Staat und Verwaltung« (Schuppert 1996: 39). Der Begriff des Steuerungsparadigma weist darauf hin, dass hinter den verschiedenen Staatskonzepten, im Sinne des Modells der Staatlichkeit, jeweils typische Steuerungsinstrumente stehen, die gemeinsam als paradigmatisch für die generelle politische Steuerung gelten können. Im Gegensatz zum Rückgriff auf Modelle in den Dimensionen von Staat und Staatlichkeit in dieser Untersuchung nutzt etwa Willke (1997: 11) dafür den Regimebegriff und spricht davon, dass sich »historische Epochen durch die Unterschiede ihrer Steuerungsregimes bezeichnen« lassen.<sup>12</sup>

Die Modelle von Staat und Staatlichkeit unterliegen somit in der historischen Perspektive einem Wandel, der gewissen Pfadabhängigkeiten unterliegen kann. Dieser wird in den folgenden Kapiteln nachgezeichnet, wobei die Darstellung nicht dazu dienen soll,

---

12 Im zeitlichen Verlauf unterscheidet Willke (1997: 11f.) dabei das *Machtregime* (»zur Behauptung der politischen Souveränität national definierter Gesellschaften gegenüber anderen Herrschaftsansprüchen von innen und außen« für das 15. bis 19. Jahrhundert), das *Versicherungsregime* (für die Phase des sich herausbildenden Sozialstaats im 19. bis zum 20. Jahrhundert), das *Risikoregime* (infolge der sich mit der technologischen Entwicklung entstehenden Risikosysteme mit unkontrollierten Folgen und Nebenwirkungen, etwa auf die Umwelt, im 20. Jahrhundert) sowie das *Supervisionsregime* (als eine von einer Vision gerichtet getriebenen »Form der politischen Selbststeuerung einer sich abzeichnenden Wissensgesellschaft« im 21. Jahrhundert).

die Staatsbegriffe und das damit verbundene Staatsverständnis historisch in seiner Gänze aufzuarbeiten.<sup>13</sup> Die Ausführungen konzentrieren sich insbesondere auf die jeweils idealtypischen Aspekte und Ausprägungen der staatlichen Steuerung in der jeweiligen, an dominanten Modellen von Staat und Staatlichkeit orientierten Phase.

---

13 Anter (2013: 22) fasst die unterschiedlichen Phasen der Staatsdiskussionen wie folgt zusammen: Prägend waren die konventionelle Sicht auf den Staat in den 1950er-Jahren, eine ideologische, neomarxistisch angehauchte Debatte in den 1960er- und 1970er-Jahren, die Staatstätigkeits- und Policy-Orientierung der 1980er-Jahre und schließlich der Institutionenfokus in den 1990er-Jahren.

