

⇒ **Matthias Möhring-Hesse**

Vom gewährleistenden Staat zum »Gewährleistungsstaat« – und (vielleicht) zurück.

Sozialpolitik über die Verantwortung des Staates für Gemeingüter\*

Damit man die ehemals staatliche Post privatisieren und die Post- und Telekommunikationsmärkte liberalisieren konnte, musste man zuvor das Grundgesetz ändern und dort den Artikel 87f einführen. Seither heißt es in der Verfassung der Bundesrepublik: Im Bereich des Postwesens und der Telekommunikation »gewährleistet« (Abs. 1) der Bundesstaat

»flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen« (ebd.). Diese sind – »als privatwirtschaftliche Tätigkeiten« (Abs. 2) – durch die ehemaligen Staatsunternehmen und durch andere private Anbieter zu erbringen. Aus den Verwaltungswissenschaften heraus wurde dieses veränderte Selbstverständnis des bundesdeutschen Staats in den Begriff »Gewährleistungsstaat« gebracht – und dieser dann seit Ende der 1990er-Jahre über den Bereich von Post und Telekommunikation hinaus zu einer Programmformel für die Modernisierung des Staats, dabei auch für die Reform der staatlichen Sozialpolitik verallgemeinert. Mit dem »Gewährleistungsstaat« wurde von einem leistungsstarken, wirtschaftlich effizienten und gemeinwohlorientierten

---

**Matthias Möhring-Hesse**, Prof. Dr. theol. Studium der Katholischen Theologie, Philosophie und Soziologie in Frankfurt und Münster, Promotion in Katholischer Theologie an der Philosophisch-Theologischen Hochschule Sankt Georgen in Frankfurt, Habilitation im Fach Christliche Sozialwissenschaften an der Universität Münster. Seit 2011 Professor für Theologische Ethik/Sozialethik an der Katholisch-Theologischen Fakultät der Universität Tübingen. Neuere Veröffentlichungen zum Thema des Beitrags: Der Geist weht, wo er soll. Die kulturelle Modernisierung der Freien Wohlfahrtspflege im »neuen Geist des Kapitalismus«, in: Otto (Hg.): Soziale Arbeit im Kapitalismus, Weinheim 2020; (gemeinsam mit Hans-Jürgen Bieling) Den Staat in die Pflicht nehmen, in: Politikum 3/2020; Caritas und Diakonie unter dem Veränderungsdruck staatlicher Gewährleistungsverantwortung, in: Schäfer u.a. (Hg.): Ökumenisches Kompendium Caritas und Diakonie, Göttingen 2021; (gemeinsam mit Hans-Jürgen Bieling): Öffentliche Infrastrukturen. Gesellschaftliche Konflikte und staatliche Gewährleistung, in: Bürger & Staat, 1-2/2022.

ORCID: 0000-0001-8028-5867

---

**DOI: 10.18156/eug-2-2022-art-4**

(\*) Dieser Beitrag ist im Rahmen des vom BMBF geförderten Forschungsprojekts »Gemeinwohl-relevante öffentliche Güter. Die politische Organisation von Infrastrukturen im Gewährleistungsstaat« (GROEG) entstanden. Informationen zu dem Forschungsprojekt auf der Homepage <<https://www.infrastruktur-gewaehrleisten.de>>.

Staat ›erzählt‹ – und dies in Absetzung vom neoliberalen Idealbild des ›schlanken Staats‹. Als ein Gewährleistungsstaat ist der Staat nicht ›weniger‹; er ist anders und besser, moderner und effizienter. Hingegen erzählte man in der kritischen Bestandsaufnahme ähnlich wie in der neoliberalen Staatskritik: Gegenwärtig ist der Staat noch hyperaktiv und leistet Dinge, die andere, die vor allem einzelwirtschaftliche Unternehmen besser leisten können. Von Bürokratiemonstern und staatlicher Hyperaktivität war die Rede, von deren Ineffizienz und Wirkungslosigkeit und von der Überlastung des Staats durch die Versorgungsansprüche seiner Bürger:innen. Der ›Gewährleistungsstaat‹ ist also eine »story of rising« (vgl. Kulmann 2022, 6 mit Hinweis auf Stone 2012, 158–165): Durch dessen tiefgreifende Modernisierung wird der Staat leistungsstark, wirtschaftlich effizient und gemeinwohlorientiert. Der Gewährleistungsstaat liegt in der Zukunft, die allerdings mit der unter diesem Leitbild betriebenen Reformpolitik bereits begonnen hat.

Im zeitlichen Rückblick gehört diese Reformpolitik gemeinsam mit der neoliberalen Sozialstaatskritik des ›schlanken Staats‹ zu der um die Jahrhundertwende dominanten Dynamisierungspolitik (vgl. Reckwitz 2019, 250f, 261–268). Das Narrativ des Gewährleistungsstaats ist eine der diese politische Epoche ausmachenden Erzählung – und erzählt ähnlich wie andere der damals politisch wirksamen Narrative davon, dass ein Übermaß an kollektiver Regulierung und staatlicher Verwaltung die gesellschaftlichen Ressourcen erstickt und dass die gesellschaftliche Dynamik durch Reregulierung (›Deregulierung‹) und strukturelle Öffnungen angeschoben und nachhaltig befördert werden kann.

Auf dem sozialpolitischen Feld überlappt das Narrativ vom Gewährleistungsstaat zu anderen Narrativen, zum ›aktivierenden‹, ›investiven‹ oder ›vorsorgenden Sozialstaat‹. Während diese Narrative eher programmatisch angelegt sind, fokussiert der ›Gewährleistungsstaat‹ auf die Politische Ökonomie gesellschaftlich gewünschter Güter (1) und auf eine auf diese Güter bezogene Staatsaufgabe (2). Gesellschaftlich gewünschte Güter und die dafür erforderlichen Infrastrukturen bestehen vor allem dann, wenn sie ausreichend zur Verfügung stehen und im Modus kollektiver Selbstverständlichkeit genutzt werden. Ihre politische ›Natur‹ wird gesellschaftlich erst dann manifest, wenn diese Selbstverständlichkeit vergeht und die fraglichen Güter und ihre Infrastrukturen zum Gegenstand politischer Auseinandersetzungen werden (3). In einer solchen Phase der Politisierung nach dem Regierungswechsel 1982 entsteht das Narrativ vom Gewährleistungsstaat. Darin wird eine etablierte Staatsaufgabe – als *pars pro toto* – für den (Sozial-)Staat insgesamt genommen und für die Sozialpolitik zum Pro-

gramm gemacht (4). Dieses Narrativ wird für den Bereich der Sozialpolitik hegemonial – und sichert den radikalen ›Umbau‹ des deutschen Sozialstaats seit den Zeiten der rot-grünen Koalition (5).

Der ›Gewährleistungsstaat‹ wurde als *die* Erzählung über den deutschen Sozialstaat hegemonial (6). Auch zwei Jahrzehnte später ist dieses Narrativ wirksam – in den aktuellen (sozial)-politischen Diskursen über dramatische Versorgungsmängel. Nunmehr wirkt es der ursprünglich Erzählabticht entgegen: Wollte man mit dem ›Gewährleistungsstaat‹ den modernen Staat gegenüber gesellschaftlichen Ansprüchen stärken und – mehr noch – gesellschaftliche Aktivitäten unter staatliche Kontrolle bringen, werden die als Gewährleistungsstaat angesprochenen staatlichen Institutionen gegenwärtig mit Leistungs- und Regelungsansprüchen strapaziert. Auf verschiedenen politischen Feldern werden staatliche Institutionen, vom lokalen Staat bis hinauf zum europäischen Staatenbund, zur Verantwortung gerufen, Versorgungsmängel zu schließen und Güter flächendeckend, angemessen und ausreichend zu gewährleisten – und sie können sich dieser Verantwortungszuschreibung nicht entziehen und stehen so unter gesellschaftlicher Kontrolle.

#### ⇒ 1 Politische Ökonomie der meritorischen Güter

Mit einem seit Ende des 18. Jahrhunderts wachsenden und nunmehr umfangreichen Anteil am volkswirtschaftlichen Leistungsumfang ist man (nicht nur) in Deutschland mit der Her- und Bereitstellung von Gütern beschäftigt, deren allgemeiner Bedarf zuvor politisch geschaffen worden ist. Mithilfe der Mainstream-Ökonomik lassen sich Angebot und Nachfrage nach diesen Gütern nicht gut erklären, da man dort Bedürfnisse und Präferenzen als vorökonomische Daten nimmt und ihnen deswegen keine Aufmerksamkeit schenkt. Anders sieht es hingegen aus, wenn man sich diesen Gütern mit dem auf Richard Musgrave (vgl. 2005) zurückgehenden Konzept der meritorischen Güter (merit goods) nähert – und sich davon nicht abhalten lässt, dass das Adjektiv ›meritisch‹ (von lateinisch *meritum* = Verdienst) eher missverständlich ist. Meritorische Güter haben eine politische Vorgeschichte (vgl. dazu Finis Siegler 2021, 229–252): Menschen fragen diese Güter – etwa Schulbildung, Sport, kulturelle Angebote oder medizinische Leistungen – nach, weil ihnen in ihren jeweiligen gesellschaftlichen Zusammenhängen ein entsprechender Bedarf zugeschrieben wurde und ihnen zugleich entsprechende Nutzungs- und Verfügungsrechte zugesprochen wurden. Sie haben nicht einfach ›von Natur aus‹ entsprechende

Präferenzen und suchen diese zu befriedigen, etwa indem sie auf Märkten nach passenden Angeboten suchen. Vielmehr haben sie diese Präferenzen, weil ihnen durch ihre gesellschaftlichen Zusammenhänge und ihre sozialen Beziehungen entsprechende Bedarfe ›aufgedrängt‹ und vorgegeben werden. Dass sie berechtigt sind, diese Bedarfe durch Nachfrage nach entsprechenden Gütern zu decken, entspringt nicht – wie man vom Adjektiv ›meritorisch‹ annehmen könnte – einem Verdienst, spiegelt also keine vorherige Leistung oder eine voraus liegende Eigenschaft. Stattdessen reflektiert ihre Nachfrage, dass sie den jeweiligen gesellschaftlichen Zusammenhängen angehören oder sich berechtigterweise ›innerhalb‹ eines solchen Zusammenhangs aufhalten. Für Menschen, für die dieses gilt, ist die Nachfrage nach diesen Gütern gesellschaftlich erwünscht – und zwar deshalb, weil sie durch die Nutzung dieser Güter zu genau den Menschen werden, die sie laut der politischen Bedarfszuschreibung sind bzw. sein sollen. In der gewünschten Nachfrage realisieren sie Verfügungs- und Nutzungsrechte, die ihnen aufgrund dieser Bedarfszuschreibung zugesprochen werden; zudem ratifizieren sie ihre Zugehörigkeit zu den gesellschaftlichen Zusammenhängen, die ihnen diese Rechte jeweils zusprechen. Dies gilt auch dann, wenn – wie vor allem bei den medizinischen oder pflegerischen Leistungen – entsprechende Rechte versicherungsförmig zugesprochen werden und sie dadurch an vorherige Beitragszahlungen oder versicherungsbegründende Tatbestände, etwa an eine abhängige Beschäftigung als Arbeitnehmer:innen, gebunden werden. Was wie Versicherungsansprüche und damit als durch Beiträge oder Leistungen erworbene Rechte erscheint, folgt einer politischen Setzung sowohl von Bedarfen als auch der drauf antwortenden Verfügungs- und Nutzungsrechte. Diese werden in der politisch gewollten Allgemeinheit über die Zwangsmitgliedschaft in einer Sozialversicherung und in deren Leistungskatalog vollzogen. Da über Sozialversicherungen die intendierte Allgemeinheit nicht erreicht wird, werden diese durch eine Grundsicherung und/oder durch Privatversicherungen ergänzt, die für all diejenigen ›einspringen‹, die über die Sozialversicherung nicht erfasst werden können oder nicht erfasst werden sollen.

Dass sie politischer Natur sind, spiegelt sich in zwei typischen Eigenschaften meritorischer Güter: Weil sie in einem gesellschaftlichen Zusammenhang politisch ausgehandelt wurden, haben sie erstens einen hohen Grad an Allgemeinheit, richten sich in der Bedarfszuschreibung wie auch in der Rechtsgewährung nicht an einzelne Menschen, sondern an viele, für gewöhnlich an alle Menschen, die den jeweiligen gesellschaftlichen Zusammenhängen angehören oder sich ›innerhalb‹ dieser Zusammenhänge aufhalten. Allenfalls werden sie an Lebens-

bedingungen oder Eigenschaften gebunden, in denen Menschen in diesen Zusammenhängen typischerweise stecken bzw. die Menschen typischerweise ›haben‹. Zweitens sind sie für die differente Lebensführung von verschiedenen Menschen gleichermaßen grundlegend und ermöglichen damit die Differenzen zwischen ihnen. In dieser Hinsicht sind sie transzendente oder konditionale Güter (vgl. Kersting 2000, 26ff.) – und machen durch ihren Ermöglichungscharakter den Alltag der Menschen aus. Sind sie politisch gesetzt und können sie den politischen Setzungen entsprechend allgemein genutzt werden, dann stehen sie »im Zeichen der konjunktiven Belanglosigkeit: da tut der eine dies, und der andere tut das, und der dritte tut jenes, denn alle sind mit den Grundgütern in ausreichendem Maße versorgt.« (Ebd., 27 – *Herv. im Orig.*) Stehen sie hingegen nicht, nicht in ausreichendem Maße oder nicht in ausreichender Qualität zur Verfügung, dann geraten sie in das »Zeichen disjunktiver Dramatik« (ebd. – *Herv. im Orig.*): Die divergierenden Interessen unterschiedlicher Menschen fokussieren sich auf ein und auf das gemeinsame Interesse, den fundamentalen Bedarf zu befriedigen, ihren Alltag (wieder)herzustellen und ihr Nutzungs- und Verfügungsrecht über das allzu knappe, für alle oder wenigstens viele konditionale Gut durchzusetzen.

In dem Buch »Ökonomie des Alltagslebens« (2019) hat das Autorenkollektiv »Foundational Economy Collective« den Fokus auf diese fundamentalen Güter gelegt – und damit einen besonderen und quantitativ umfangreichen, von den ökonomischen Standardannahmen abweichenden, deswegen für die Mainstream-Ökonomie unsichtbaren Bereich der Volkswirtschaften sichtbar gemacht (vgl. dazu Möhring-Hesse 2020b): Mehr oder wenige alle in einer Gesellschaft lebenden Menschen nehmen Tag für Tag fundamentale Güter selbstverständlich in Anspruch. So bezieht eine jede und ein jeder – und dies unabhängig vom persönlichen Einkommen – Strom aus der Steckdose, benutzt Gas aus der Gas- und Wasser aus der Wasserleitung. Man fährt mit dem Bus zur Arbeit; den Zug nutzt man für die Dienst- oder Urlaubsreise. Fühlt man sich krank, geht man zur Ärztin oder zum Arzt. In Notfällen ruft man einen Krankenwagen, der Patienten in ein Krankenhaus bringt. Diese und viele andere Güter sind – »in den Ländern mit hohem Einkommen« (ebd., 51) – fundamental, um den Alltag zu leben. Dies fällt allerdings erst dann auf, wenn diese Güter ausfallen. »In solchen Fällen müssen Behörden und Politik die Fehler möglichst rasch beheben« (ebd., 50f.), zumindest erwarten das die Menschen von ihren Behörden und ›von der Politik‹. Die Gesamtheit der für den Alltag unverzichtbaren Güter sowie der zu deren Her- und Bereitstellung notwendigen Aktivitäten macht – so das Autorenkollektiv – die Fundamental-

ökonomie aus, unabhängig davon, wer diese Aktivitäten wie und unter welchen Bedingungen ausführt.

So hilfreich diese produktivistische Perspektive auf diesen besonderen Bereich der Volkswirtschaften ist, dessen Konzeptualisierung über Alltagsgüter ist ein wenig irreführend: Erstens werden viele der gesellschaftlich gewünschten, weil vorgegebene Bedarfe deckende Güter nicht wie Strom, Gas oder Wasser alltäglich, sondern – wie beispielsweise medizinische Leistungen oder Ehe- und Partnerschaftsberatung – in außergewöhnlichen, häufig prekären, gleichwohl für alle Menschen im Zuge ihres Lebens wahrscheinlichen Situationen genutzt. Andere Güter, wie beispielsweise schulische Bildung werden zwar alltäglich, gleichwohl nur in einer bestimmten Lebensphase in Anspruch genommen. Damit sie im Bedarfsfall genutzt werden können, müssen sie durchgängig – etwa in Form eines Krankenhauses oder einer Beratungsstelle – zur Verfügung stehen. Für alle Menschen sind diese Güter nur in dem Sinne alltäglich, als die Gewissheit, sie im Bedarfsfall nutzen zu können, Bedingung der alltäglichen Lebensführung ist. Besteht diese Aussicht nicht, dann wird der Alltag auch dann prekär, wenn der Bedarf selbst (noch) nicht besteht. Zweitens sind diese Güter nicht ›von sich aus‹ für den Alltag der Menschen fundamental; sie sind dies erst aufgrund politischer Setzungen, die den Bedarf der Menschen ›erschaffen‹ und entsprechend deren alltägliche Lebensführung formieren. Dem Alltag geht Politik voraus, weswegen die »Ökonomie des Alltagslebens« eine Politische Ökonomie ist.

Meritorische Güter haben einen unmittelbaren Nutzen: Sie befriedigen Bedarfe, die den Menschen ›vorgeschrieben‹, und erfüllen Verfügungs- und Nutzungsrechte, die ihnen zugesprochen werden. Dadurch, dass sie diesen Nutzen realisieren, ›haben‹ Menschen die Bedarfe, die ihnen zugesprochen wurden. So werden sie zu den Menschen, die sie der Bedarfszuschreibung zufolge sind. Weiterhin haben meritorische Güter einen mittelbaren Nutzen: Dadurch, dass sie diese Güter nutzen, werden Menschen in ihre gesellschaftlichen Zusammenhänge eingemeindet; durch deren Nutzung geraten sie in soziale Beziehungen und dort in die Positionen, die für sie vorgesehen waren. Mit den jeweils anderen teilen sie ein gemeinsames Wissen über ihre gesellschaftlichen Zusammenhänge und sie organisieren die Erwartungen, die sie an die jeweils anderen stellen, sowie die entsprechenden Erwartungserwartungen. Kurz: Über die gesellschaftlich erwünschte Nachfrage werden Menschen vergesellschaftet. Sie werden zu Angehörigen und Mitwirkenden in ihren jeweiligen Zusammenhängen und werden durch die Güter, die sie nutzen, entsprechend sozialisiert. Weil dies gleicher-

maßen für alle und weil dies auf Dauer gilt, werden gesellschaftliche Zusammenhänge über die Nutzung meritorischer Güter integriert. Folglich besteht auch der ›Alltag‹ der gesellschaftlichen Zusammenhänge darin, dass die sie bevölkernden Menschen diese Güter vorfinden und – im Bedarfsfall – selbstverständlich nutzen. Stehen sie nicht in ausreichendem Umfang oder ausreichender Qualität zur Verfügung, gerät nicht nur die alltägliche Lebensführung der Menschen ›in die Krise‹, sondern auch die gesellschaftlichen Zusammenhänge, die diese Menschen bevölkern.

Damit meritorische Güter bedarfsgemäß und d.h. hinreichend allgemein und hinreichend gut, damit sie – um mit Artikel 87f des Grundgesetzes zu sprechen – flächendeckend, angemessene und ausreichend zur Verfügung stehen, werden entsprechende Infrastrukturen über das Land ›gelegt‹. Einrichtungen der Herstellung und der Bereitstellung sowie Einrichtungen der Nutzung werden errichtet und entsprechend ausgestattet; an diese Orte werden hinreichend qualifizierte Menschen gebracht und mit der Herstellung und Bereitstellung dieser Güter beschäftigt. Diese über das Land verstreuten Einrichtungen werden untereinander vernetzt, darüber die Herstellung, Bereitstellung und Nutzung koordiniert und die Gewissheit über die alltägliche Nutzung oder die Nutzung im Bedarfsfall ›hergestellt‹. Darüber, dass sie an diese Orte der Herstellung, der Bereitstellung und der Nutzung gebracht und darüber in verbindende Netze integriert werden, werden Menschen vergesellschaftet – ›zusätzlich‹ dazu, dass sie auch durch die Nutzung der darüber bereitgestellten Güter bzw. die Aussicht darauf vergesellschaftet werden. Diese Seite der meritorischen Güter lässt sich im Begriff der Infrastruktur einfangen. Wie die beiden lateinischen Wörter *infra* (= unterhalb) und *struktura* (= Zusammenführung) andeuten, referiert der Begriff auf die untergründigen, normalerweise unsichtbaren und in den Untergrund geschaffenen Strukturen, die die Flächendeckende Herstellung und Bereitstellung von Gütern ermöglichen und diese in die Nähe der Menschen bringt, sodass sie diese nutzen können, wenn sie ihrer – gemäß der politischen Bedarfssetzungen – bedürfen, und dabei so nutzen müssen, wie es dieser politischen Setzungen entspricht. Mit ›Infrastruktur‹ wird das Materielle und das Stabile dieser Strukturen betont, die aufgrund dieser Eigenschaft eine plurale, variable und flexible Nutzung der darüber bereitgestellten Güter erlauben und damit »Fließräume« (Laak 2018, 13) schaffen sowie Veränderungen eröffnen. Dadurch ermöglichen sie es Menschen, gemeinschaftlich, innerhalb und auch außerhalb der eigenen vier Wände, am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen und teilzuhaben, – und sie ermöglichen dies nicht nur, sondern erzwingen durch ihre materielle

›Wucht‹ deren Teilnahme und Teilhabe. Entsprechend spricht Dirk van Laak (2018) von Infrastrukturen als den »Lebensadern unserer Gesellschaft«. Mit diesem Bild weist er darauf hin, dass die referierten Güter über sie ermöglichenden Infrastrukturen die Menschen vergesellschafteten, die an diesen Infrastrukturen ›hängen‹, und die Gesellschaft ›am Leben hält‹, die von den so vergesellschafteten Menschen bevölkert wird. Die Infrastrukturen graben sich in die alltäglichen Lebensverhältnisse der Menschen und in ihre gesellschaftlichen Zusammenhänge tief ein, strukturieren diese und bestimmen ihre alltägliche Praxis. Sie vernetzen menschliches Handeln miteinander und strukturieren soziale Beziehungen. Infrastrukturen »codieren [...] menschliche Handlungen, den Habitus und das Wissen, sie bilden [...] die Basis für kulturelle Praktiken, für soziale Organisation, Kommunikation und Informationen. Darüber hinaus ermöglichen sie deren Kontrolle.« (Ebd., 26) Eva Barlösius (2019, 76 ff.) spricht zusammenfassend von einer »infrastrukturellen Sozialität«. Auch deren Kehrseite wird mit ›Infrastruktur‹ angesprochen, dass nämlich über die sozialisierende Wirkung der Infrastrukturen Gesellschaften bestimmt werden, dass sie auch darüber bestehen und -fortbestehen. Weil sie ›von Dauer‹ sind, legen Infrastrukturen »Gesellschaften [...] für lange Zeit fest, sie stellen [...] ›Pfadabhängigkeiten‹ her.« (Laak 2018, 27)

Im wissenschaftlichen, dann auch alltäglichen Sprachgebrauch ist ›Infrastruktur‹ erst lange nach der »Klassischen Ära der Infrastrukturen« (ebd., 31) im 19. Jahrhundert, nämlich erst nach dem Zweiten Weltkrieg gelangt (vgl. Laak 2000): Ausgehend von der NATO meinte man zunächst die für den Betrieb von militärischen Einrichtungen und für die Durchführung von Armeekampagnen notwendigen materiellen Vorkehrungen. Hingegen referierte man in der Entwicklungshilfe mit ›Infrastruktur‹ alles das, was in den Entwicklungsländern ein ›menschwürdiges‹ Leben sichern sowie eine dynamische Wirtschaftsentwicklung in Gang setzen sollte. Dabei blieb es allerdings nicht. Der Begriff ›Infrastruktur‹ trägt »eine deutliche Tendenz in sich [...], immer weitere Bereiche der Gesellschaft damit zu kennzeichnen und sie zugleich einer zentralen Verantwortlichkeit zuzuordnen.« (Ebd.) Er wurde »zur stetig expandierenden Umschreibung für etwas, das für das Funktionieren von Wirtschaft und Gesellschaft, für Wohlstand und Lebensqualität unerlässlich zu sein scheint.« (Ebd.) Wenn man gegen diese Bedeutungs-inflation den Begriff ›Infrastruktur‹ eher eng hält, also auf das Netz von Einrichtungen referiert, die *erstens* gesellschaftlich gewünschte Güter für einen breiten Nutzer:innenkreis bereithalten und *zweitens* die bei den akut oder potenziellen Nutzer:innen eine habitualisierte Alltagspraxis etablieren und darüber deren soziale Beziehungen strukturieren,

dann kommen zunächst die materiellen Infrastrukturen in den Sinn. Diese wurden in der bereits angesprochenen »klassischen Ära« mit hohen Investitionen, häufig von Kommunen, Regionen oder Nationalstaaten, geschaffen: Die Wasser- und Stromversorgung, die Wohnraumversorgung oder der Zug- und später der Automobilverkehr. Um Haushalte mit Wasser oder Strom zu versorgen, um Menschen Wohnraum zur Verfügung zu stellen oder sie mobil zu machen, mussten Rohre und Kabel, Schienen- oder Straßennetze, Versorgungs- und Filialnetze geschaffen und gepflegt werden. Neben den materiellen Infrastrukturen bestehen – in der klassischen Ära eher übersehen, dann im späten 20. Jahrhundert forciert und deutlicher hervorgehoben – die Infrastrukturen für soziale Dienstleistungen. Von dem bereits vorgestellten Autorenkollektiv werden diese als providentielle Infrastrukturen ausgezeichnet (Foundational Economy Collective 2019, 66). »Providentiell« wird in der deutschen Übersetzung ihrer Studie auf das englische Verb »to provide with« bzw. »... for« in der Bedeutung von »versorgen mit« und »sorgen für« zurückgeführt. Im Unterschied zur technischen Herstellung der materiellen Güter wird so die spezifische Arbeit, etwa Fürsorgearbeit, hervorgehoben, die zur Her- und Bereitstellung der sozialen Dienstleistungen in der Betreuung, in der Beratung und Begleitung von Menschen, in der Pflege oder Heilung, sowie in der Bildung und Ausbildung oder in der Vermittlung von ästhetischen Erfahrungen notwendig ist.

### ⇒ 2 Staatsaufgaben

An den Infrastrukturen für meritorische Güter ist der Staat oder genauer: sind staatliche Institutionen typischerweise beteiligt – genauso wie an der über diese Infrastrukturen laufenden Bereitstellung dieser Güter. Mehr noch: Die gesellschaftlich gewünschten Güter und die dafür erforderlichen Infrastrukturen bedürfen des Staates (vgl. Vogel 2007). Diese Staatsbedürftigkeit ergibt sich bereits aus der politischen Natur der meritorischen Güter: Dass den Menschen Bedarfe zugeschrieben und entsprechende Verfügungs- und Nutzungsrechte zugesprochen werden, läuft selbst dann über den Staat, wenn diese Bedarfe und Rechte außerhalb staatlicher Institutionen und in diesem Sinne zivilgesellschaftlich ausgehandelt und diese den Staat als politischer Willen aufgegeben wurden. Ob vermittelnd oder in originärer Weise ist der Staat Träger der Bedarfssetzungen und der Rechtsgewährung – und setzt den sich darin ausdrückenden Willen gesellschaftlich und d.h. auch gegenüber den Menschen durch, deren Bedarfe festgestellt und denen Rechte zugesprochen werden. Im Gegenzug wird der Staat aus

der Gesellschaft heraus verantwortlich gemacht, dass diese Bedarfe befriedigt und die Verfügungs- und Nutzungsrechte realisiert werden können, dass dazu die jeweiligen Güter in ausreichendem Umfang und angemessener Qualität hergestellt und dass diese allen Bedürftigen zur Verfügung stehen und im vorgesehenen Bedarfsfall genutzt werden können, dass dazu die jeweiligen Infrastrukturen bestehen und dass sie reibungslos »funktionieren«.

So wie sich Infrastrukturen in die Lebensverhältnisse der Menschen und ihre gesellschaftlichen Zusammenhänge eingraben, so wie sie den Habitus der sie nutzenden Menschen, deren soziale Beziehungen und die gesellschaftlichen Zusammenhänge prägen, so hat sich die Verantwortungszuschreibung zur Staatsaufgabe verstetigt. Der moderne Staat entsteht als das Ordnungssystem der Gesellschaft, ohne dass ihm dieser Staatszweck zugeschrieben wurde oder er gegenüber der Gesellschaft diesen Zweck in Anspruch genommen hat. Zunächst wurde der Staat »nur« für die Sicherheit nach innen gegen Angriffe auf Leben und Eigentum, für die »Gewißheit der gesetzmäßigen Freiheit« (Humboldt 1851, 103), also für den allgemeinen Schutz der privaten Rechte sowie für die Sicherheit nach außen gegen Angriffe auf das eigene Territorium in Anspruch zuständig gesehen, wie dies Wilhelm von Humboldt in seinen »Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staats zu bestimmen« (1792, posthum 1851 veröffentlicht) ausführte. Als Staatsaufgaben gelten genau die Zwecke, die mit den staatlichen Mitteln »erledigt« werden können, die der Staat monopolisieren und damit als seine hoheitlichen Mittel gesellschaftlich durchsetzen konnte.

Allerdings sind die Aufgaben des modernen Staats eine zirkuläre Angelegenheit. Als diskursive Sachverhalte ergeben sie sich innerhalb der Ordnung, die der Staat über die Gesellschaft ausübt bzw. ausüben kann, – und verändern sich mit dieser. Was der Staat als seine Aufgaben ausgibt und damit zu seinen Aufgaben »macht«, ist nicht an inhaltlichen Vorgaben gebunden. Das Grundgesetz jedenfalls gibt nur einige wenige Hinweise zu den notwendigen oder fakultativen Staatsaufgaben, bietet darüber hinaus keine genaue Vorstellung von dem, was der verfassungsmäßige Staat zu tun oder zu lassen hat (vgl. Battis/Edenharter 2022, 263f.). Zur Staatsaufgabe werden daher die Ziel- und Zweckbeschreibungen staatlicher Herrschaft, die im Staat in rechtmäßigen Verfahren – etwa über Parlamente und Regierungen – festgelegt werden und die in der Gesellschaft hinreichende Akzeptanz finden (vgl. Kaufmann 1994, 18f.). In diesem Sinn machte sich der Staat (nicht nur) in Deutschland über die historisch ursprünglichen Staatsaufgaben hin-

aus zur Aufgabe, die für die Gesellschaft als notwendig oder gewünscht vertretene Versorgung und die dafür erforderlichen Infrastrukturen zu gewährleisten (vgl. Schulze-Fielitz 1990). Dafür war die Vorstellung von der staatlichen Daseinsvorsorge einschlägig, wie sie u.a. der Staats- und Verwaltungsrechtler Ernst Forsthoff – trotz seiner Rolle in der ›Konservativen Revolution‹ und ideologischen Nähe zum Nationalsozialismus in der Bundesrepublik wirkmächtig – über viele Jahrzehnte hinweg vertreten hatte: Als Folge seiner »artificialen Daseinsformen« (Forsthoff 1971, 164) bedarf der »moderne Mensch« vielfältigen ›Versorgungen‹, kann sie aber selbst nicht herstellen und sich auch nicht verlässlich besorgen. Einzig der Staat kann in Ersatz treten – und den Bedarf des ›modernen Menschen‹ feststellen und für die notwendigen ›Versorgungen‹ und damit den festgestellten Bedarf decken. »So lebt der moderne Mensch nicht nur im Staat, sondern auch vom Staat. [...] Er weiß sich vom Staate abhängig und trägt an den Staat das Bedürfnis nach Sicherung und Gewährleistung seiner Existenz heran, das er in seinem labilen Individualbereich nicht mehr befriedigen kann.« (Ebd., 149)

Die gesellschaftlich gewünschten Güter und die dafür erforderlichen Infrastrukturen zu gewährleisten, auf diesem Wege fundamentale Bedarfe der Menschen zu decken, deren alltägliche Lebensverhältnisse zu ermöglichen und die »infrastrukturelle Sozialität« aufrechtzuerhalten, – das machte sich (nicht nur) der (deutsche) Staat zu einem veritablen Staatszweck. Dazu bewegten sich staatliche Institutionen – im eigenen Verständnis und damit auch in ihrem Auftreten ›gegenüber‹ der Gesellschaft – außerhalb des hoheitlichen Bereichs, den der Staat mit den ihm vorbehaltenen Mitteln bestellt, und außerhalb des Bereichs, in dem sich der Staat ›mit sich selbst beschäftigt‹ und die ihm vorbehaltenen Mitteln verwaltet und sichert. Daher geht es bei der Gewährleistung der gesellschaftlich gewünschten Güter immer auch darum, nicht-staatliche Akteure und Sachverhalte zu mobilisieren sowie zu steuern, dadurch nicht-staatliche Räume zu bewirtschaften sowie soziale Beziehungen und Interaktionen ›außerhalb‹ des Staates zu bestimmen. In der Gewährleistung gesellschaftlich erwünschter Güter geht es nicht zuletzt darum, die Nachfrage zu erzeugen, die mit diesen Gütern intendiert ist, d.h. die Bedarfe durchzusetzen, auf die diese Güter antworten sollen, sowie den Alltag, für den diese Güter fundamental sind.

Wie die staatlichen Institutionen dabei vorgehen, ist über die verschiedenen Handlungsfelder hinweg und für die verschiedenen Infrastrukturen unterschiedlich. Entsprechend unterschiedlich sind die Weisen der

staatlichen Gewährleistung. Auf welchem Weg die jeweils zuständigen Institutionen vorgehen, das hat weniger mit der technischen Seite der jeweiligen Infrastrukturen, als vielmehr mit den jeweiligen Akteurskonstellationen und dem geschichtlichen Pfad der Infrastrukturen zu tun. Für die verschiedenen Bereiche ist die staatliche Gewährleistung hoch kontingent; jedoch ist sie im Sinne der bereits angesprochenen Pfadentwicklung von Infrastrukturen recht stabil. So unterscheiden sich Infrastrukturen nicht nur hinsichtlich ihrer Gegenstände und der ›technischen Seite‹ ihrer Herstellung, Bereitstellung und Nutzung, sondern auch hinsichtlich der Weisen ihrer staatlichen Gewährleistung und daher auch über die staatlichen Institutionen, die für ihre Gewährleistung jeweils zuständig sind, sich zuständig zeigen oder verantwortlich gemacht werden. Zumal im föderalen System der Bundesrepublik unterscheiden sich Infrastrukturen schließlich auch darin, wie sich die verschiedenen Ebenen des Staates deren Gewährleistung untereinander aufteilen und wie sie ihre Gewährleistung untereinander koordinieren und sich zu deren Gewährleistung abstimmen.

Indem staatliche Institutionen für die Gewährleistung gesellschaftlich gewünschter Güter und deren Infrastrukturen verantwortlich gemacht werden und in die Verantwortung treten, werden sie und damit letztlich auch ›der Staat‹ gesellschaftlich daran gemessen, ob und in welchem Maße, die versprochenen Güter in ausreichender Menge und Qualität zur Verfügung stehen. Dies wird vor allem dann als Maß der staatlichen Gewährleistung genommen, wenn dies nicht der Fall ist und Probleme bei der Herstellung, Bereitstellung oder Nutzung der zu gewährleisten Güter gesehen werden. Diese Probleme werden dem Staat zugeschrieben und auf deren unzureichende Gewährleistung ›geschoben‹. Sie werden dem Staat als ›Staatsversagen‹ vorgehalten und mit mangelhafter Akzeptanz ›bestraft‹. In diesem Sinne ist der Staat der meritischen Güter genauso bedürftig, wie diese staatsbedürftig sind.

Dies alles gilt auch für den Sozialstaat, also für diesen besonderen, inhaltlich spezifizierten Bereich des Staates. Dessen Gewährleistungsverantwortung bezieht sich vor allem (nicht aber ausschließlich) auf die providentiellen Infrastrukturen und die darüber an Kinder, Frauen und Männer gebrachten sozialen Dienstleistungen. Seitdem sie deren Gewährleistung verantworten, haben staatlichen Institutionen diese Dienstleistungen typischerweise denjenigen Einrichtungen überlassen, die dafür in der Gesellschaft (und gegenüber dem Staat) eine originäre und authentische Zuständigkeit behaupteten. Anders, als sich das Forsthoff für das industriegesellschaftliche Zeitalter vorgestellt hatte, nahmen diese Einrichtungen – mit Hinweis auf die eigene ›Natur‹ oder

Geschichte – in Anspruch, den Bedarf an gesellschaftlich notwendigen ›Vorsorgungen‹ zu entdecken, die jeweiligen Bedürftigen zu identifizieren, sie zu erreichen und ihnen geeignete Dienstleistungen anzubieten. Dem Staat, wenigstens oberhalb der kommunalen Ebene, stellten sie dagegen eigene konzeptionellen und praktischen Fähigkeiten in dieser Richtung in Abrede. Allerdings entließen sie den Staat nicht aus seiner Gewährleistungsverantwortung, zogen diese aber – begründet u.a. mit dem Prinzip der Subsidiarität – von den gesellschaftlich gewünschten Gütern und den Infrastrukturen ab und übertrugen diese auf sich, die diese Güter erbringen und die Infrastrukturen bestellen. Weil in dieser Übertragung erfolgreich, wurde dem deutschen Sozialstaat zur Staatsaufgabe, diejenigen Einrichtungen zu gewährleisten, die die gesellschaftlich gewünschten Dienstleistungen erbringen. Dieses Verhältnis war als Freie Wohlfahrtspflege über eine lange Zeit für den deutschen Sozialstaat typisch.

### ⇒ 3 Politische Konjunkturen

Meritorische Güter ›entstehen‹ in politischen Auseinandersetzungen, in denen Bedarfe zugewiesen und entsprechende Verfügungs- und Nutzungsrechte verteilt werden. Ebenso werden Staatsaufgaben politisch ausgehandelt – in den politischen Organen des Staates sowie zwischen Staat und Gesellschaft. In beiden Hinsichten treffen divergierende, durchaus auch opponierende Interessen aufeinander, für die politische Akteure ihre jeweiligen Machtressourcen mobilisieren. Ebenfalls in beiden Hinsichten sind diese politischen Auseinandersetzungen exklusiv: Nicht für alle der jeweils relevanten Interessen kann genügend Macht aufgebracht werden, um mit in die Auseinandersetzungen vorkommen zu können oder dort wenigstens bemerkt zu werden. Derart »schwache Interessen« (vgl. Winter 1999) können nicht zuletzt diejenigen Menschen haben, die auf meritorische Güter besonders angewiesen sind oder denen besondere Bedarfe zugewiesen und deswegen die Nutzung entsprechender Güter vorgeschrieben wird. Deren Interessen finden zumeist nur dann Zugang zu den politischen Auseinandersetzungen, wenn sie dort von den präsenten Akteuren anwaltschaftlich vertreten oder aber von Akteuren mit deren Interessen mitvertreten werden (vgl. Klenk u.a. 2022).

Kommen politische Auseinandersetzungen über meritorische Güter und deren staatliche Gewährleistung zu Ergebnissen, ›ergeben‹ sich also meritorische Güter und übernehmen staatliche Institutionen dafür eine Gewährleistungsverantwortung, kommen anschließend die not-

wendigen Infrastrukturen zustande und werden die vereinbarten Güter von all denjenigen genutzt, denen entsprechende Bedarfe zugesprochen wurden, – dann gerät die politische Vorgeschichte dieser Güter ins Vergessen und die Güter in den Zustand der konjunktiven Belanglosigkeit. Indem sie selbstverständlich genutzt und dadurch die ihnen zugrundeliegenden Bedarfssetzungen vollzogen werden, indem die zur Versorgung notwendigen Infrastrukturen zum Alltag geworden sind und indem staatliche Institutionen ihren Anteil daran stillschweigend erfüllen, gerät aus dem öffentlichen Bewusstsein, dass vormals umstritten war, ob diese Güter notwendig sind, wer sie zu welchen Bedingungen und zu welchen Zwecken nutzen darf und soll oder wie sie hergestellt sowie den Nutzer:innen zur Verfügung gestellt werden sollen, wer sie mit welchen Auflagen herstellen soll. Was zunächst Gegenstand politischer Auseinandersetzungen war und zu dieser Zeit kontingent gewesen war, wird zur ›zweiten Natur‹ der gesellschaftlichen Zusammenhänge, für die man sie ›erstritten‹ hat. Unter diesen Bedingungen entfalten Infrastrukturen ihre strukturierende Kraft: Durch ihr selbstverständliches Angebot wecken sie bestimmte Bedarfe und erfüllen diese – und ignorieren andere; sie legen bestimmte Lebensformen im Gegensatz zu anderen nahe und fördern diese; sie ermöglichen bestimmte soziale Beziehungen und geben sie den Menschen auf, be- oder verhindern hingegen andere.

Werden die gesellschaftlich gewünschten Güter, die sie erbringenden Infrastrukturen oder deren staatliche Gewährleistung – aus welchen Gründen auch immer – zum Problem und werden diese Probleme öffentlich manifest, löst sich deren alltägliche Selbstverständlichkeit auf – und die Güter geraten in eine disjunktive Dramatik. Was zuvor selbstverständlich war und jenseits der öffentlichen Aufmerksamkeit lag, wird repolitisiert und dadurch wieder zum Gegenstand politischer Auseinandersetzungen. Die Infrastrukturen verlieren ihre scheinbare Natürlichkeit und die meritorischen Güter, die sie ergeben, ihre alltägliche Plausibilität. Deren Gewährleistung durch staatliche Institutionen steht infrage – und darüber auch die diesen Gütern zugrundeliegende Bedarfssetzungen und Nutzungsansprüche. Damit wird der politische Charakter der meritorischen Güter und deren staatliche Gewährleistung, zugleich auch deren Kontingenz manifest. Erneut wird über all dies ›gestritten‹ – und dabei werden möglicherweise die Auseinandersetzungen der Vergangenheit, die Akteurskonstellationen, die Interessenoppositionen und die Argumente, wieder neu aufgelegt. Dann werden die Bedarfe und die darauf antwortenden Güter mehr oder weniger neu vermessen, werden deren Bereitstellung und deren Nutzung mehr oder weniger neu bestimmt sowie wird die Weise ihrer staatlichen Gewähr-

leistung mehr oder weniger neu festgelegt. Materialisieren sich Verhandlungsstände wieder in meritorischen Gütern, in Infrastrukturen und in deren staatlichen Gewährleistung, dann stellt sich erneut ein Alltag ein – und diese Güter, deren Infrastrukturen sowie deren staatliche Gewährleistung treten erneut in die konjunktive Beliebigkeit ein, die sie vormals hatte.

Über eine längere Zeitstrecke hinweg muss man für meritorische Güter und deren Infrastrukturen mit politischen Konjunkturen rechnen: Phasen der politischen Auseinandersetzungen folgen Phasen der Depolitisation, denen wiederum Phasen der Repolitisation folgen. Dabei sind diese Konjunkturen konkret und betreffen jeweils bestimmte Infrastrukturen. Man führt Auseinandersetzungen über Wasserversorgung und über KITAs, über Wohnraum und Pflege, über Glasfasernetze und übers Internet – und eben nicht allgemein über meritorische Güter und deren Infrastrukturen. Weil konkret und gegenstandsbezogen verlaufen die politischen Konjunkturen für die verschiedenen Infrastrukturen nicht synchron – weder in der Zeit noch im Raum.

Deshalb kommt in entsprechenden Auseinandersetzungen typischerweise nicht zur Sprache, dass die jeweils verhandelten Güter und deren Infrastrukturen untereinander vernetzt (oder manchmal nur unzureichend vernetzt) sind, dass sie gemeinsam – mehr oder weniger konsistent vernetzt – die Infrastruktur der Gesellschaft ausmachen oder dass die Gewährleistung der providentiellen Infrastrukturen im Wesentlichen den Sozialstaat ausmacht. Für gewöhnlich wird das Ganze der öffentlichen Infrastrukturen deshalb nicht politisiert und wird – wenn überhaupt – nur als der Hintergrund der jeweils besonderen Infrastrukturen angesprochen, über die man gerade Auseinandersetzungen führt. Außerhalb von Grundsatzdebatten innerhalb von Parteien und anderen politischen Akteuren bestehen zumeist keine Anlässe, über ›die Infrastruktur‹ in Auseinandersetzungen zu treten. Zudem lassen sich ›die meritorischen Güter‹ und lässt sich ›die Infrastruktur‹ in dieser Allgemeinheit politisch nur schwer besprechen und – noch weniger – über die Interessendifferenzen der Beteiligten hinweg aushandeln.

Allerdings können derartige Phasen der Politisierung gleichzeitig eintreten, u.a. weil man sich mit ähnlichen Problemen beschäftigt, oder einander überlappen, etwa weil politische Auseinandersetzungen auf einem Handlungsfeld Probleme auf einem anderen Feld nach sich ziehen oder bewusstwerden lassen. Dass zur gleichen Zeit die Versorgung unterschiedlicher meritorischer Güter und unterschiedlicher Infrastrukturen verhandelt wird, kann nicht nur professionellen Beobachter:innen auffallen. Die Gleichzeitigkeit kann auch von den politischen

Akteuren bemerkt und in den verschiedenen politischen Arenen ›benutzt‹ werden. Indem sie entsprechende Zusammenhänge herstellen und damit für die eigenen Positionen mobilisieren, machen sie sich und den jeweils anderen bewusst, dass sie in den verschiedenen Auseinandersetzungen über ähnliche oder zusammenhängende Gegenstände, dass sie mit wiederkehrenden Argumenten und ähnlichen Programmen, in sich wiederholenden Kontroversen und bei wiederkehrenden Interessengegensätzen streiten. Darüber wird in den politischen Auseinandersetzungen manifest, dass die verschiedenen Gegenstände ihrer Auseinandersetzungen gemeinsamen, mehr oder weniger zusammenhängend, die gesellschaftliche Infrastruktur ausmachen, dass sie gemeinsam die »Lebensadern« der Gesellschaft sind und dass ›ihr‹ Staat für ebendiese ›Lebensadern‹ eine übergreifende Gewährleistungsverantwortung trägt und diese eine Aufgabe ›ihres‹ Staates ist. Im historischen Rückblick lassen sich auch für die übergreifende Politisierung ›der Infrastruktur‹ und deren staatlichen Gewährleistung Konjunkturen ausmachen.

#### ⇒ 4 ›Gewährleistungsstaat‹

Eine solche Phase der Politisierung beginnt nach dem Regierungswechsel 1982. Die konservativ-liberale Regierung betrieb eine angebotsorientierte Wirtschaftspolitik – und suchte darüber die politischen Vorgaben vonseiten der Europäischen Union (›Binnenmarkt‹ auf Basis der ›vier Freiheiten‹) zu erfüllen sowie die volkswirtschaftlichen Strukturprobleme, wie sie sich in der verfestigten Massenarbeitslosigkeit und der regierungsamtlich festgestellten ›Standortschwäche‹ in Zeiten der Globalisierung zu lösen, suchte vor allem aber eine – neben der »geistig-moralischen Wende« (Helmut Kohl) – wirtschaftspolitische Wende aus dem ›sozialdemokratischen Zeitalter‹ heraus zu inszenieren (vgl. zum Folgenden Bieling 2008 und Handschuhmacher 2018, 213–302). Seit Mitte der 1980er-Jahre betrieb man den Übergang zu einem dualen Rundfunksystem unter Beteiligung privater Sender. Die Bundespost wurde, wie eingangs erwähnt, in die drei selbstständige und privatwirtschaftlich verfasste Unternehmen Post, Telekom und Postbank umgewandelt. Seit 1989 versuchte man sich an einer weitreichenden Reform der Deutschen Bundesbahn. In den politischen Auseinandersetzungen über diese infrastrukturellen Reformen und ihrer gemeinsamen »Verheißung der Entstaatlichung« (ebd., 213) wurde das Narrativ vom Gewährleistungsstaat kreiert – und dies als Opposition gegen die diese Reformen dominierende neoliberale Staatskritik und deren Vision vom ›schlanken Staat‹ (vgl. Bieling 2009).

Mit dem ›Gewährleistungsstaat‹ wurde von einem starken und gemeinwohlorientierten Staat ›erzählt‹. Trotz der Opposition zum ›schlanken Staat‹ sollte diese Erzählung bei den neoliberal erzählten ›Staatsversagen‹ mithalten können. So wurden die in der neoliberalen Staatskritik fokussierten Probleme aufgegriffen und an den Beginn der eigenen Erzählung gesetzt. Als deren Lösung wurde der ›Gewährleistungsstaat‹ ausgegeben – und zwar als im Vergleich mit dem neoliberalen ›schlanken Staat‹ überlegende Alternative. Mithalten sollte die neue Erzählung auch mit der ›Modernität‹ des neoliberalen Staats, der die Gesellschaft freigibt und gesellschaftliche Ressourcen freisetzt, der dazu administrativ und regulativ enthaltsamen ist, mehr noch: Der ›Gewährleistungsstaat‹ sollte das neoliberale Narrativ an Modernität, an Dynamik und ›Fortschritt‹ überbieten.

Ausgedacht wurde der ›Gewährleistungsstaat‹ in den Verwaltungs- und Sozialwissenschaften. Das Narrativ wurde von politischen Akteuren vor allem aus der neuen Sozialdemokratie aufgegriffen und in die politischen Auseinandersetzungen eingetragen. Politisch wirksam wurde es vor allem, als der ›Gewährleistungsstaat‹ in den politischen Diskursen nach dem Regierungswechsel zur rot-grünen Regierung 1998 popularisiert und über die verschiedenen Handlungsbereiche und Politikfelder hinweg verallgemeinert wurde.

Als Narrativ ist der ›Gewährleistungsstaat‹ zunächst einmal eine Erzählung über und gegen die Vergangenheit: ›Was gut gemeint war, wurde schlecht – und ist schlecht.‹ Dieser Teil des Plots geht so:

- Dem Staat wurde das Gemeinwohl übertragen – und dies in doppelter Hinsicht: Der Staat hat das Gemeinwohl, ein ›Zustand‹, der Gesellschaft, zu wahren und d.h. eben auch tatkräftig zu verwirklichen; zugleich hat er das Gemeinwohl, dann zu meist als etwas dem Staat Vorgegebenes verstanden, zu ›erkennen‹ und damit den ›Zustand‹ zu bestimmen, den er wahren soll. So kam der Staat in ein ›Monopol‹ auf das Gemeinwohl. Damit wurde er sowohl praktisch als auch kognitiv überfordert, weil im Gegenzug die gesellschaftlichen Akteure in deren Gemeinwohlverantwortung entlastet wurden und deren Ressourcen zur Wahrung und Verwirklichung des Gemeinwohls ungenutzt blieben. In seiner Not hat der Staat die Gemeinwohlverantwortung an einige wenige, dafür große Interessenverbände abgegeben – und hat denen dadurch sich selbst und das Gemeinwohl ausgeliefert. In dieser und in jener Weise kann der Staat seiner ureigenen Verantwortung für das Gemeinwohl nicht gerecht werden (vgl. Schuppert 2002).

- Ebenfalls überfordert wird der Staat durch die übermäßig gewachsenen Staatsaufgaben. Nachdem er zum Wohlfahrtsstaat geworden ist, wird er »zur Kompensation aller erdenklichen Defizite, Benachteiligungen und Strukturmängel angehalten« (Grimm/Hagenah 1990, 7) und stößt »dabei, anders als der im Prinzip ebenfalls grenzenlose Absolutismus, auf immer weniger natürliche Tätigkeitsgrenzen« (ebd.). Das unaufhaltbare Wachstum an Staatsaufgaben wird durch gesellschaftliche Erwartungen verursacht, die sich – indem sie immer wieder durch den Staat aufgegriffen und dadurch bestätigt werden – über die Zeit stetig vermehren und über die Grenze staatlicher Handlungsmacht hinweggehen. Über diese Anspruchsspiralen wird der Staat gesellschaftlich gesteuert; er selbst kann nur noch in dem relativ schrumpfenden hoheitlichen Bereich steuernd wirksam werden und außerhalb dieses Bereichs – und trotz der »Ausweitung der staatlichen Verfügungsmöglichkeiten« (Grimm 1990, 297) – nur noch wenig Einfluss nehmen. Schlimmer noch: Die »in Jahrhunderten entwickelte rechtliche Steuerung und Kontrolle der Staatstätigkeit« (ebd.) wird »in Mitleidenschaft gezogen [...] und [kommt – *Einf.*] nur noch im schrumpfenden Bereich der klassischen Staatstätigkeit in gewohnter Weise zum Zuge« (ebd.).
- Nach Kriegsende setzte sich in der Bundesrepublik, nicht zuletzt über die Marke ›Soziale Marktwirtschaft‹ und über den Keynesianismus als Wirtschaftstheorie, ein wirtschafts- und sozialpolitisch aktiver Staat durch. Als dessen Aufgabe gilt, die kapitalistisch verfasste Volkswirtschaft und deren immanenten Krisen zu bändigen, die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit auf Dauer zu stellen und den volkswirtschaftlich erzeugten Wohlstand auf die Bevölkerung gleichmäßig zu verteilen. Die Volkswirtschaft und deren Leistungsfähigkeit werden als eine Frage der staatlich zu leistenden Ordnung und wirtschaftliche Krisen sowie Verwerfungen als Mangel an Ordnung begriffen. Das führt zur fortschreitenden Regulierung der außerhalb des Staats liegenden wirtschaftlichen Aktivitäten. Diese Entwicklung hat einen Kipppunkt überschritten: Ein Übermaß an Regulierung lähmt die wirtschaftlichen Aktivitäten und verhindert eine dynamische Entwicklung der Volkswirtschaft, ist dadurch ursächlich für die Krisen der Volkswirtschaft und für wirtschaftliche Verwerfungen. Dies gilt zumal unter den Bedingungen der Globalisierung, da wirtschaftliche Akteure dem Übermaß an

Regulierung im eigenen Land entfliehen und ihre wirtschaftlichen Aktivitäten verlagern können.

Wie eingangs erwähnt, lässt sich das Narrativ vom Gewährleistungsstaat mit diesem rückwärts blickenden Teil des Plots unter das politische ›Dynamisierungsparadigma‹ einsortieren. Politisch hegemonial wird dieses Paradigma mit dem Aufstieg des Neoliberalismus seit den 1980er-Jahren; es wird aber nicht ausschließlich durch diese Spielart der Deregulierungs- und Dynamisierungspolitik bedient (vgl. dazu Reckwitz 2019, 248–252, 261–268). Das Narrativ vom Gewährleistungsstaat nimmt an diesem Paradigma teil, insofern es sich kritisch auf staatliche Überregulierung und staatliche Hyperaktivität bezieht und von den dadurch verursachten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verwerfungen ›erzählt‹.

Im zweiten Teil des Plots ist das Narrativ vom Gewährleistungsstaat auf die Zukunft hin ausgerichtet: ›Gut gemeint – und gut gemacht.‹ Das wird so ›erzählt‹:

- Der Staat wird als Gewährleistungsstaat zum »Staat der Zivilgesellschaft« (Franzius 2003, 493) – und teilt mit dieser und der sie ausmachenden Akteuren die Verantwortung für das gesellschaftliche Gemeinwohl. Diese beteiligt der Staat nicht nur in dem Sinne am Gemeinwohl, dass diese an öffentlichen Diskursen teilnehmen und dadurch Mitsprache darüber haben, was als Gemeinwohl gilt. Weiterhin werden sie auch an den Aktivitäten beteiligt, das politisch ausgehandelte Gemeinwohl ›herzustellen‹. Im Vergleich zum vorherigen ›Monopok‹ auf das Gemeinwohl nimmt sich der Gewährleistungsstaat zurück – und tut dies, um seiner Gemeinwohlverantwortung besser erfüllen zu können. »Die Nutzung bürgerschaftlicher Gemeinwohlkompetenz ist eines der zentralen Kennzeichen und Anliegen des Gewährleistungsstaates« (Schuppert 2000, 20).
- Statt wie zuvor nicht-staatliche Aktivitäten zu ersticken oder gleich zu verhindern, aktiviert der Gewährleistungsstaat die Gesellschaft – und dabei insbesondere die privaten und d.h. wesentlich privatwirtschaftlichen Akteure. So mobilisiert er private Aktivitäten für gesellschaftlich gewünschte Zwecke, lenkt sie an die dafür richtigen Stellen und koordiniert sie untereinander. Dazu kontrolliert er die Aktivitäten der privaten Akteure und setzt die ihnen »auferlegten Gemeinwohlverpflichtungen« (ders. 2001, 411) durch. Im Notfall sollten die privaten Akteure

ausfallen, nimmt der Gewährleistungsstaat gesellschaftlich gewünschte Leistungen in die staatliche Obhut.

- Als Gewährleistungsstaat sieht der »Staat (einschließlich seiner Untergliederungen) [...] in immer weiteren Bereichen (vornehmlich der Daseinsvorsorge) davon ab, die ihm obliegenden Aufgaben selbst wahrzunehmen, sondern ermöglicht Privaten im Rahmen hoheitlich gesetzter regulativer Vorgaben (z.B. Zielsetzungen, Verfahrensregeln, Organisationsmodellen) die Aufgabenerledigung; an die Stelle der »eigenhändigen« staatlichen Leistungserbringung tritt die private Aufgabenerfüllung, allerdings nicht im Wettbewerb des »reinen Marktes«, sondern im Rahmen staatlicher Vorkehrungen zur Verwirklichung (auch) von Gemeinwohlzielen durch Private« (Schoch 2008, 241f.). Unter »Rückbau des traditionellen Wohlfahrts- und Interventionsstaates« (ebd.) ermöglicht der Gewährleistungsstaat »private Initiative« (ebd.) – und schützt zugleich »Gemeinwohlbelange (z.B. Versorgungssicherheit, Verbraucherschutz, Umweltschutz)« (ebd.), indem er die privaten Initiativen steuert und in die richtige Richtung lenkt.
- Die Gewährleistungsverantwortung wird als eine von verschiedenen »Verantwortungsstufungen« (Schuppert 2000, 25) mit jeweils verschiedener »Intensivität staatlicher Aufgabenwahrnehmung« (ebd.) eingeführt; sie liegt zwischen der Stufe der Erfüllungsverantwortung und der der Auffangverantwortung. Als Gewährleistungsstaat privilegiert der Staat diese mittlere Stufe, zieht sich deshalb weitgehend aus der Erfüllungsverantwortung zurück und behält sich die Auffangverantwortung nur für Notfälle vor. Damit bleibt der Staat im Rahmen seiner Möglichkeiten und – mehr noch – spielt seine Möglichkeiten innerhalb einer komplexen Gesellschaft deutlich besser aus.
- Zugleich – und dies in derselben »Erzählung« (und d.h. im selben Text) – wird die Gewährleistung als eine andere Weise erzählt, mit der Staat alle seine Aufgaben angeht – und auch seine hoheitlichen, die er nicht an andere gesellschaftlichen Akteure, geschweige denn: private Akteure »abgeben« kann. Dann gewährleistet der Staat auch die Sicherheit im Innern und den Rechtsschutz (vgl. ders. 2001, 404). Alle oder wenigstens die wichtigsten Staatsaufgaben lassen sich als Gewährleistungsaufgaben formulieren. Dies ist den veränderten Bedingungen der Globalisierung angemessen, als die Staaten an Souveränität u.a. durch die Internationalisierung des Rechts verlieren und

sich die privatwirtschaftlichen Akteure dem hoheitlichen Zugriff jedes Staates entziehen können.

- Infolge dieser Verallgemeinerung der Gewährleistung können prinzipiell alle staatlichen Aktivitäten und Staatsaufgaben ›abgegeben‹ und etwa privatisiert werden. Allerdings wird dies in der Erzählung vom Gewährleistungsstaat für die Zukunft nicht intendiert. Man stellt auch weiterhin einen, wenngleich engen Bereich der hoheitlichen Leistungserbringung in Aussicht und erhält von »Grenzen des Rückzugs in die Gewährleistung« (ders. 2000, 411).
- Die Zukunft des Gewährleistungsstaats ist nicht fern, sondern hat – womöglich hinter dem Rücken der staatlichen Akteure – längst begonnen. Auch wenn sich das ›nur‹ in der eingangs erwähnten Grundgesetzänderung im Artikel 87f ausdrückt, wurde in Deutschland der ›Rückzug in die Gewährleistung‹ mit der Privatisierung in den 1980er-Jahren eingeleitet (vgl. Franzius 2003, 499–502). Ein zweiter »Entwicklungsmotor für das Heraufziehen des ›Gewährleistungsstaates‹ ist die europäische Integration« (ebd., 502): Nicht nur gegenüber den Mitgliedsstaaten, auch gegenüber den privatwirtschaftlichen Akteuren auf dem Binnenmarkt funktioniert die Europäische Union als eine »Gewährleistungsgemeinschaft« (ebd.); und sie drängt die Mitgliedsstaaten, sich gegenüber den privatwirtschaftlichen Akteuren auf die Gewährleistungsfunktion zu beschränken, ihnen vormals staatliche Aufgaben zum überlassen und ›Überregulierungen‹ abzubauen.

Zum Plot des Gewährleistungsstaats gehören auch die Hauptfiguren und deren Charaktere: Insofern das Narrativ auf die neoliberale Vision vom ›schlanken Staat‹ reagiert, wird die »Wiederauferstehung des Staates« (ebd., 494) erzählt. Der Gewährleistungsstaat hat es mit einer Vielzahl von gesellschaftlichen, vor allem mit privaten und – mehr noch – privatwirtschaftlichen Akteuren zu tun. Einmal freigesetzt und ermächtigt, sind diese hochaktiv und hochwirksam – und lassen sich, mal mit weniger und mal mit stärkerer Steuerung, auf das Gemeinwohl und damit auf einen gesellschaftlich erwünschten Zustand hin verpflichten. Sofern sie von staatlichen Institutionen abgewiesen werden, adressieren sie Defizite, Benachteiligungen oder Strukturmängel nicht mehr an den Staat, sondern nehmen diese ›in die eigenen Hände‹. Wovon zu meist nicht erzählt wird, sind die gesellschaftlichen Akteure, die in den Zeiten zuvor für den Staat wichtig gewesen sind, die großen Interessenverbände, denen sich der Staat einst ausgeliefert hatte, oder die

Freie Wohlfahrtspflege, deren wirtschaftliche Ineffizienz der Staat über lange Zeit zugelassen hat. Ihnen gegenüber ist der Gewährleistungsstaat zu nichts verpflichtet, weswegen mit dem Narrativ die Subsidiarität – eher stillschweigend – aufgekündigt und die Kooperation umgedeutet wurde.

Den privaten und vor allem privatwirtschaftlichen Akteuren steht – so sieht es der Plot vor – ein starker und gesellschaftlich wirksamer Staat gegenüber:

- Zwar kennt die Erzählung unterschiedliche Ebenen der staatlichen Gewährleistung und auch verschiedene, unterschiedlich spezialisierte staatliche Institutionen. Deren Gemeinsamkeit und deren Koordination, die Einheit des Staates ist im Narrativ vom Gewährleistungsstaat gegeben – und bereitet dem Staat keinerlei Probleme.
- Dieser eine Staat zieht sich – über alle Ebene und Institutionen hinweg – in die Gewährleistung zurück und vermag es dann, private und privatwirtschaftliche Akteure zu aktivieren, zu steuern und unter Kontrolle zu halten. In seiner Stärke und mit seiner Wirksamkeit vermag er es, gesellschaftliche Erwartungen zu ›bewirtschaften‹, privaten Akteure zurückzuweisen, die ›nach dem Staat rufen‹, und ihnen die Leistungen zuzuweisen, die sie beim Staat unterbringen wollten. Für all dies verfügt der Gewährleistungsstaat über genügend »Sachkompetenz, Know-how, Unbestechlichkeit und Selbstbewusstsein« (Schuppert 2001, 411).

Mit seinem zweiteiligen, nach rückwärts und nach vorwärts gewandten Plot bietet das Narrativ vom Gewährleistungsstaat eine positive, dabei realistische Botschaft von einem modernen Staat ›auf der Höhe der Zeit‹. Dazu bricht das Narrativ die Komplexität unterschiedlicher Politikfelder in ein stark fokussiertes Bild vom Staat und setzt diesen Staat mit der dazu passenden Gesellschaft in Verhältnis. Politikfelder, die sich auf meritorische Güter sowie auf die sie ermöglichenden materiellen und providentiellen Infrastrukturen beziehen, mithin auch weitere Bereiche der Sozialpolitik, sind inkludiert. Das Narrativ ist weniger an den Staat adressiert – und nicht darauf aus, staatliche Akteure für Reformen in die Richtung des beworbenen Gewährleistungsstaates zu gewinnen. Appellativ ist es auf die Gesellschaft bzw. auf die sie ausmachenden Bürger:innen bezogen. Diese sollen sich auf den gezeichneten Gewährleistungsstaat ›einlassen‹, von ›ihrem Staat‹ nicht mehr als die Gewährleistung von gesellschaftlich gewünschten ›Versorgung-

gen« verlangen und sich im Zuge der staatlichen Gewährleistung von ›ihrem« Staat aktivieren lassen; und sie sollen die Modernisierung ›ihres« Staates in Richtung eines Gewährleistungsstaates zulassen.

Das Narrativ bietet eine Variante der in politischen Auseinandersetzungen erfolgreichen, weil ausgleichenden ›Dritte Weg«-Geschichten: Der Gewährleistungsstaat liegt zwischen dem vergehenden Leistungsstaat der Vergangenheit und dem von der neoliberalen Staatskritik als Alternative gezeichneten ›schlanken Staat«, liegt »zwischen Minimalstaat und interventionistischem Wohlfahrtsstaat« (Schuppert 2000, 18) oder schlicht »zwischen ›zu wenig« und ›zu viel« Staat« (Franzius 2003, 495). Weil in der Mitte zwischen politisch unbeliebten, jedenfalls negativ bewerteten Extremen, erscheint der Gewährleistungsstaat ›gerade richtig«. Wenigstens ist dies so intendiert.

In der Erzählung vom Gewährleistungsstaat werden die Probleme und Mängel erklärt, auf die der Gewährleistungsstaat reagiert, – und zwar im Wesentlichen dadurch, dass der Staat an gesellschaftlicher Überforderung ›leidet« und sich aus der ›Klammer« der Gesellschaft befreien muss. Mit dieser Erklärung greift er Plausibilitäten der neoliberalen Staatskritik auf, vor allem die der staatlichen Überregulierung und Hyperaktivität. In seiner Distanzierung von der Vergangenheit ist das Narrativ variabel: Je nach Erzählabsicht weicht der Gewährleistungsstaat nur graduell von der vergangenen oder bestehenden Weise der Staatlichkeit ab, realisiert sich in einer veränderten Staatlichkeit oder ist nur disruptiv, nach einem harten Bruch mit der bestehenden Weise staatlicher Herrschaft zu haben. Damit kann das Narrativ unterschiedliche Reformbereitschaften bedienen – und entsprechende politische Lager ›vereinen«.

Das Narrativ orientiert auf einen »Staat der Zivilgesellschaft«. Es setzt dazu die Zivilgesellschaft in eine originäre und geradezu ursprüngliche Verantwortung für das gesellschaftliche Gemeinwohl – und wertet damit die Zivilgesellschaft gegenüber dem Staat auf. Es ›gewährt« der Zivilgesellschaft Mitspracherecht über das, was als Gemeinwohl gilt, – und bedient damit demokratische Erwartungen. Auf einen ›starken Staat« besteht das Narrativ, weil einzig dieser die sympathische Zivilgesellschaft möglich macht, immer wieder aktiviert und sie auf Dauer stellt. Das Narrativ ›macht« den Staat bescheiden – und verbirgt die weitreichenden Kontroll- und Steuerungsmacht, die der Staat gegenüber der Zivilgesellschaft und der sie ausmachenden Akteure haben soll. Das Narrativ gibt sich also anti-etatistisch – und erzählt gleichwohl von einem ›starken Staat«, dass man sich mit etatistischen Überzeugungen in dieser Erzählung wiederfinden kann.

Für den Staat bietet das Narrativ eine allgemeine Orientierung – und ist in seiner Allgemeinheit für die verschiedenen Handlungsfelder staatlicher Herrschaft prinzipiell uneindeutig. Für ein Handlungsfeld kann Gewährleistung dieses oder jenes heißen – und für andere Handlungsfelder wiederum etwas anderes oder sogar ganz anderes. Nicht einmal im Abgleich mit der Vergangenheit wird das Narrativ – außer in der Frage der Privatisierung von ehemals öffentlichen Unternehmen oder von öffentlichem Eigentum – eindeutig. Seine Uneindeutigkeit wird noch einmal dadurch stärker, als in der Erzählung, gelegentlich sogar in einem der Texte, ›Gewährleistung‹, das Frame dieses Narrativ, mehrdeutig verwandt wird. In seiner Vagheit und der damit gegebenen Offenheit bedient das ›Pathos‹ von Modernität und Innovation: Der Gewährleistungsstaat ist anders, ist besser und ist irgendwie neu. Zugleich gibt sich das Narrativ realistisch: Es distanziiert die ›großen Erzählungen‹ vom Staat, vom starken Zentrum der Gesellschaft, vom Garanten des Gemeinwohls ebenso wie vom ›schlanken Staat‹ ab und erzählt von den Möglichkeiten, die der Staat unter den veränderten und dabei komplexen Bedingungen der Gegenwart hat. In diesem Realismus gibt sich das Narrativ als unideologisch und pragmatisch.

Das Narrativ vom Gewährleistungsstaat framt die neue Art der Staatlichkeit mit einem Begriff, mit dem eine typische Staatsaufgabe neben anderen Staatsaufgaben, oder besser: ein besonderer Typ von Staatsaufgaben angesprochen wird. Wie bereits ausgeführt ist (nicht nur) dem deutschen Staat, neben den hoheitlichen Aufgaben der inneren und äußeren Sicherheit oder des Rechtsschutzes, die Gewährleistung von gesellschaftlich erwünschten, weil meritorischen Gütern ›zugefallen‹. Dieser bereits mit Gewährleistung beauftragte Staat wird in Richtung auf einen Gewährleistungsstaat orientiert. Das führt – zunächst einmal im Narrativ – zu einer Verdoppelung der staatlichen Gewährleistung: ›Gewährleistung‹ steht einerseits für eine Staatsaufgabe, die in verschiedener Weise ausgeführt werden kann; und sie steht andererseits für eine programmatische Weise, diese Staatsaufgabe zu erfüllen, – und womöglich für das Programm, möglichst viele oder gar alle Staatsaufgaben in der Weise der Gewährleistung zu erfüllen. Diese Verdoppelung ist für das Narrativ funktional. Sie erlaubt es den ausgezeichneten Gewährleistungsstaat über etablierte Staatsaufgaben und damit über eine eingespielte Weise der staatlichen Herrschaft zu plausibilisieren – und ihn dennoch als anders, besser und neu zu behaupten. Bereits begrifflich bedient es damit sowohl diejenigen, die auf dem eingetretenen Pfad bundesdeutscher Staatlichkeit bleiben wollen und stattdessen mit dem Anschein von Modernität aus, als auch diejenigen, die – nicht zuletzt in Konkurrenz zur neoliberalen Staatskritik –

disruptive Reformen und einen Pfadwechsel ›brauchen‹. Für die erste ist die ›Gewährleistung‹ im ›Gewährleistungsstaat‹ die Gewähr für Konstanz, für die anderen ist der zusammengesetzte Begriff ›Gewährleistungsstaat‹ eine starke Distanzierung zum bloß gewährleistenden Staat der Vergangenheit.

Außerhalb des Narrativs ist die Verdoppelung hingegen misslich: Referiert man auf eine typische Staatsaufgabe, die der Gewährleistung etwa von meritorischen Gütern und deren Infrastrukturen, könnte dies als eine programmatische Aussage im Sinne des Gewährleistungsstaates (miss-)verstanden werden. Missverständnisse dieser Art sind nicht zuletzt deshalb wahrscheinlich, weil das Narrativ erfolgreich gewesen ist – und deshalb allgemein zur Verfügung steht. Hätte man einen anderen, bedeutungsäquivalenten Begriff würde man zur Analyse staatlicher Herrschaft und insbesondere zur Analyse staatlicher Gewährleistung auf ›Gewährleistung‹ verzichten – und den Begriff dem Narrativ überlassen, das damit framt. Weil aber kein bedeutungsäquivalenter und ebenso sinnvoller Begriff verfügbar, geschweige denn: in Nutzung ist, wird man die sprachliche Verdoppelung in der Analyse staatlicher Gewährleistung wohl erdulden und ›Gewährleistung‹ und ›Gewährleistungsstaat‹ hinreichen deutlich voneinander abheben müssen.

#### ⇒ 5 Modernisierung staatlicher Gewährleistung

Mit der Gegenüberstellung von Erfüllungs- und Gewährleistungsverantwortung funktioniert das Narrativ vom Gewährleistungsstaat für den Umbau der materiellen Infrastrukturen, – jedenfalls so lange man die für die Post, Telekommunikation, Bahn, Energie und Co. geschaffenen öffentlichen Unternehmen, etwa die Deutsche Bahn oder die Deutsche Post, als ›Staat‹ nimmt und deren Wirken als ›Erfüllung‹ deutet. Dann (und nur dann) lässt sich die Privatisierung der netzgebundenen Infrastrukturen und lassen sich die Public Private Partnerships (PPPs) als »Rückzüge des Staates in die Gewährleistung« interpretieren. Allerdings wird man bei dieser Deutung einräumen müssen, dass diese Rückzüge nicht mit dem politischen Konzept des Gewährleistungsstaats, sondern mit dem neoliberal geprägten Leitbild des ›schlanken Staats‹ eingeleitet worden sind, dass sie also nicht als Rückzüge ›in die Gewährleistung‹, sondern als Rückzüge des Staates gemeint worden waren. Übernimmt man die Privatisierungen der netzgebundenen Infrastrukturen und die staatlich-privaten ›Partnerschaften‹ dennoch in das Narrativ vom Gewährleistungsstaat, dann trat der Gewährleis-

tungsstaat ein neoliberales Erbe an – und dies offenbar zur rechten Zeit. Denn besser als vom Erblasser konnte in diesem Narrativ plausibilisiert werden, dass der Staat den Umfang und die Qualität der Infrastrukturangebote, z.B. in Form der Bundesnetzagentur, überwachen und kontrollieren und daher – entgegen der neoliberalen Euphorie über die erfolgreiche ›Entstaatlichung‹ – mächtig aktiv bleiben muss(te) (vgl. Bieling 2009).

Für den Bereich der sozialen Dienstleistungen und damit für die providentiellen Infrastrukturen passte das Narrativ vom »Rückzug in die Gewährleistung« hingegen nicht – und musste dennoch auch für diesen Bereich geltend gemacht werden. Denn ›der Gewährleistungsstaat‹ wurde in hoher Allgemeinheit behauptet, in dieser Allgemeinheit in Distanz zur Vergangenheit gesetzt und über alle Politikbereiche hinweg als neue ›Einheit‹ und neue Art der Staatlichkeit in Aussicht gestellt. Um also im Ganzen bestehen zu können, musste der Gewährleistungsstaat auch mit Bezug auf die sozialen Dienstleistungen und die dafür erforderlichen providentiellen Infrastrukturen kommen und der Sozialstaat in einen Gewährleistungsstaat umgeformt werden. Jedoch war der bundesdeutsche Sozialstaat in diesem Bereich immer schon vor allem gewährleistend tätig – und war dies auch in den 1970er-Jahren beim »verspäteten Aufbau des Wohlfahrtsstaates im Bereich sozialer Dienste« (Bahle 2007, 281). Was immer man reformpolitisch seit den 1990er-Jahren auf den Weg bringen wollte und tatsächlich gebracht hatte, – zu einem Gewährleistungsstaat konnte man den Sozialstaat dadurch nicht machen.

Da ein »Rückzug in die Gewährleistung« nicht möglich war, musste für den Bereich der sozialen Dienstleistungen eine ›Modernisierung‹ der staatlichen Gewährleistung reichen. Diese wurde in vier Hinsichten betrieben (vgl. Bode 2013; Dahme/Wohlfahrt 2014; Schmid 2011; Möhring-Hesse 2018; ders. 2020a):

- Sozialwirtschaft: Die für den bundesdeutschen Sozialstaat typische Privilegierung der Freien Wohlfahrtspflege wurde aufgegeben; deren Einrichtungen wurden mit gewerblichen Leistungserbringern gleichgestellt. Dadurch wurden sie aus den Wohlfahrtsverbänden ›herausgenommen‹ und gleich jenen zu Anbietern von sozialen Dienstleistungen gemacht; und gleich jenen wurden sie angehalten, in die Konkurrenz um staatliche Aufträge zu treten. Somit wurde ein Wettbewerb zwischen den Anbietern in Gang gesetzt, in dem jeder für sich unter starken Kosten- und Qualitätsdruck geriet. Zugleich setzt sich die den Wettbewerbsbedingungen angemessene, deswegen ›stärkere‹

Form der inneren Betriebs- und Wirtschaftsführung, die gewerbliche Betriebswirtschaft (vgl. Möhring-Hesse 2008), durch – und die Anbieter gleichen sich in ihrer inneren Ökonomie untereinander, oder genauer: sie gleichen ihre innere Ökonomie der Betriebswirtschaft der gewerblichen Anbieter an.

- **Kontraktmanagement:** Für alle relevanten und kostenintensiven Hilfeformen schließt der Staat mit den Anbietern Leistungsvereinbarungen. Darin werden nicht nur die zu erbringenden Leistungen und die dafür sozialstaatlich aufzubringende Refinanzierung ›vereinbart‹; geregelt wird auch, zu welcher Qualität die Leistungen erbracht und mit welchen Indikatoren die Qualität bemessen wird, dass und wie der Auftraggeber laufend über Ressourceneinsatz und Auftragserfüllung Bericht erhält und wie bei Abweichungen verfahren wird. Über dieses Kontraktmanagement sichert sich der auftraggebende Staat seinen durchgängigen Einfluss auf die Erstellung der von ihm beauftragten sozialen Dienstleistungen; und er sichert den kontinuierlichen Rückfluss von relevanten Informationen in der Auftragserfüllung. Indem er dieselben Kennzahlen und Berichtssysteme für alle seine Anbieter vorsieht und indem diese auf eine betriebswirtschaftliche Rationalität hin ausgelegt sind, verstärkt der Staat den wettbewerblich erzeugten Druck zur inneren ›Betriebswirtschaftlichung‹.
- **Wohlfahrtsmärkte:** In einigen Bereichen der sozialen Dienstleistungen wurde von der Objekt- auf die Subjektsteuerung umgestellt. Die Verfügungs- und Nutzungsrechte wurden den Nutzer:innen in Form von Kaufkraft gewährt. Zugleich wurden ihnen die Auswahl sowie die Beauftragung der Anbieter überlassen. Aus den Nutzer:innen wurden dadurch Kund:innen der von ihnen genutzten Dienstleistungen. Mit diesen wurden auch die Leistungsersteller auf die neu geschaffenen »Wohlfahrtsmärkte« (vgl. Bode 2005, Nullmeier 2002, ders. 2004) gezwungen. Dort werden sie nunmehr – in Konkurrenz zu anderen – von zahlungsbereiten Kund:innen gewählt und mit Dienstleistungen beauftragt.
- **Rückzug aus der Infrastruktur:** In einigen Bereichen, etwa bei der stationären medizinischen Versorgung, hat sich der Staat – dort durch die Leistungsabrechnung über Fallpauschalen – auf die Gewährleistung der jeweils gewünschten Dienstleistungen fokussiert, sich bei der Gewährleistung der providentiellen Infrastrukturen hingegen zurückgenommen. Deren Erhalt und

Weiterentwicklung hat er zu großen Stücken denjenigen Leistungserstellern überlassen, die Dienstleistungen auf deren Grundlage erbringen und dazu auf deren Erhalt und Entwicklung angewiesen sind, – und hat sie dafür gleichwohl nicht entsprechend ausgestattet.

Von dieser ›Modernisierung‹ der staatlichen Gewährleistung war im Narrativ des Gewährleistungsstaats nicht die Rede. Sie ist aber wohl die geheime ›Botschaft‹ dieses Narrativs: Das Neue am Gewährleistungsstaat ist nicht der Fokus auf die Gewährleistung, sondern die über Wettbewerb und Markt bzw. Quasi-Markt laufende und auf wirtschaftliche Effizienz zielende Art der staatlichen Gewährleistung. Deswegen orientierte man sich bei den materiellen Infrastrukturen nicht am Pfad der staatlichen Gewährleistung, den man im Bereich der sozialen Dienstleistungen und der providentiellen Infrastrukturen beschritten hatte, also nicht am Pfad der Subsidiarität oder Kooperation. Stattdessen sollte sich der Sozialstaat die bei der Reform der materiellen Infrastrukturen durchgesetzte wettbewerbs- und marktförmige Steuerung zum Vorbild nehmen – und musste dazu seinen Pfad der Subsidiarität und Kooperation verlassen. Geändert wurde mithin die Art der staatlichen Gewährleistung; von einem »Rückzug des Staates in die Gewährleistung« kann hingegen nicht die Rede sein.

Von einem »Rückzug« des Staates kann auch in einer zweiten Hinsicht nicht gesprochen werden: Über die wettbewerbs- und marktförmige Steuerung sowie über das Kontraktmanagement hat der gewährleistende Sozialstaat seine Kontrolle über die von ihm gewünschten Dienstleistungen, die von beauftragten Leistungserbringern sowie die Nutzer:innen erweitern und intensivieren können (vgl. Möhring-Hesse 2008).

- Stärkere Kontrolle geschieht über das Auftragsverhältnis: Sozialstaatliche Institutionen schreiben diejenigen Dienste aus, für die sie sich verantwortlich sehen, – und definieren darin diese Dienste, den damit verbundenen Nutzen sowie die dem Nutzen zugrundeliegenden Bedarfe. Indem sich Leistungserbringer auf staatliche Ausschreibungen bewerben, ›unterwerfen‹ sie sich dem darin enthaltenen ›Willen‹. Unter den Bedingungen des Wettbewerbs haben sie diesen, ihnen fremden Willen zu möglichst geringen Kosten und möglichst hoher Qualität zu erfüllen. Nur scheinbar sieht das in den Bereichen anders aus, in denen die Leistungserbringer ihre Dienstleistungen auf Wohlfahrtsmärkten Kund:innen ›anbieten‹. Vermeintlich ist der Staat auf diesen Pseudo-Märkten außen vor und hat sich aus diesen

Bereichen zurückgezogen, als er sie auf Wohlfahrtsmärkte umgestellt hatte. Tatsächlich gibt es die dazu geschaffene Kaufkraft für die staatlich gewünschten Dienstleistungen »nur« zu staatlich festgelegten Bedingungen und Auflagen. Indem Nutzer:innen ihre Kaufkraft realisieren, ratifizieren sie die ihnen vorgegebenen Bedingungen und Auflagen. Zwar haben es die Anbieter auf Wohlfahrtsmärkten immer auch mit subjektiven Präferenzen ihrer Kund:innen, grundlegend aber mit staatlichen Vorgaben über berechnete Bedarfe und entsprechend berechnete Dienstleistungen zu tun.

- Die verstärkte Kontrolle geschieht über das Kontraktmanagement: Indem die Leistungserbringer ihre innere Ökonomie für die staatlichen Institutionen transparent machen, können diese die beauftragten Dienstleistungen spezifizieren sowie die Kosten- und Qualitätserwartungen modifizieren – und können entsprechende Erwartungen bei den beauftragten Anbietern laufend durchsetzen. Ähnlich wirkt der Verbraucherschutz und wirken Qualitätskontrollen in den Bereichen, die auf Wohlfahrtsmärkte umgestellt wurden.
- Schließlich geschieht die verstärkte Kontrolle über die Ordnung des Nutzungsverhaltens und die Kontrolle der ordnungsgemäßen Nutzung. Indem die Nutzer:innen, zumal wenn sie die Position von Kund:innen haben, die Bedarfe haben, die der Staat für sie vorsieht, und deshalb die Dienstleistungen nachfragen, die der Staat ihnen zusichert und deswegen zu gewährleisten sucht, steuert der Staat das zu dieser Nachfrage passende Angebot – und damit Anbieter der jeweils nachgefragten Dienstleistungen.

Mithilfe des *principal-agents*-Schemas lässt sich die neue Art der staatlichen Gewährleistung so auszeichnen: Mit der Modernisierung der sozialen Dienstleistungen und der providentiellen Infrastrukturen macht sich der gewährleistende Staat zum *principal* der nicht-staatlichen Einrichtungen, die von ihm mit der Erstellung von Dienstleistungen beauftragt werden: zugleich macht er die Nutzer:innen dieser Dienstleistungen zu *principals* der Einrichtungen, die sie mit den jeweils von ihnen benötigten Dienstleistungen beauftragen oder wenigstens beschäftigen. So geraten die Leistungserbringer in eine doppelte *agent*-Position (Finis-Siegler 2021, 206f.): Einerseits sind sie *agents* des *principals* Sozialstaat; und zugleich sind sie *agents* derer, die die von ihnen erstellten Dienstleistungen konkret nachfragen. Allerdings stehen beide *principals* den Anbietern nicht gleichberechtigt gegenüber, weswegen

diese auch zwischen diesen beiden nicht ›zerrieben‹ werden. Vielmehr bestimmt der Sozialstaat die Nachfrage derer, die den Anbietern Dienstleistungen konkret ›abnehmen‹, beauftragt diese mit einem bestimmten Bedarf und einer entsprechenden Nachfrage – und ›wirkt‹ mithin auch als *principal* der *principals* auf die Leistungserbringer ein. Diese Bedingungen zu schaffen und diese zu halten, sich in die Position des *principals* sowie in die des *principals* der *principals* zu bringen, ist bereits Ausdruck der veränderten Art der staatlichen Gewährleistung. Die sich aus dieser Position ergebenden Probleme zu lösen oder wenigstens zu minimieren und zu verflüssigen, wird zur wesentlichen Aufgabe der staatlichen Gewährleistung: Das asymmetrische Verhältnis zu seinen *agents* muss der Sozialstaat so gestalten, dass diese seine Aufträge auftragsgemäß ausführen und damit zugleich die Aufträge seiner Kund:innen (und nicht mehr und nicht weniger und schon gar nicht anderes) erfüllen, ohne dass seine Auftragnehmer die sich daraus ergebenden Informationsasymmetrien gegen ihn oder übermäßig in eigenem Interesse nutzen können.

Diese Asymmetrien werden im Narrativ vom Gewährleistungsstaat gerade nicht erzählt. Dort besteht eine recht symmetrische Welt, in der sich der Staat gegenüber Anbietern und Nutzer:innen zurückhält und ihnen alle Freiheiten dieser symmetrischen Welt einräumt – und selbst vor allem reflexiv und lernend unterwegs ist. Jedoch lebt der gewährleistende Staat in der Modernisierung der sozialen Dienstleistungen und der sie tragenden providentiellen Infrastrukturen nur die starken Steuerungs- und Kontrollansprüche aus, die in dem Narrativ als etatistische Bassläufe zur antietatistischen Melodie festgestellt wurden. Die kontraktuelle Indienstrahme sowie die verstärkte Kontrolle der vom Staat beauftragten Leistungserbringer semantisch ›aufzupuffen‹ sowie modern und d.h. anti-etatistisch zu framen, zugleich die darin liegende ›Verstaatlichung‹ der sozialen Dienstleistungen mit einem hinreichend sympathischen und vertrauenerweckenden Bild vom Staat zu legitimieren, – das ist vermutlich die wichtigste Leistung der Erzählung vom Gewährleistungsstaat auf dem sozialpolitischen Feld.

Auch wenn der Gewährleistungsstaat gelegentlich positiv auf das sozialpolitische Leitbild der Subsidiarität bezogen wird, hat sich die staatliche Gewährleistung mit Modernisierung der sozialen Dienstleistungen und der providentiellen Infrastruktur von diesem Leitbild gelöst (vgl. Segbers 2008). Bei allen Uneindeutigkeiten und bei aller Vagheit, die mit dem ›katholischen Prinzip‹ der Subsidiarität verbunden waren (vgl. Sachße 2003), wurde darunter den nicht-staatlichen Akteuren, die Dienstleistungen – als ureigener Vollzug, als eigentlicher Zweck, aus

der gesellschaftlichen Stellung oder durch die ›eigene Natur‹ – erbringen, eine Erstverantwortung für ebendiese Dienstleistungen zugesprochen. Der Staat wurde in die Pflicht gesetzt, deren Erstverantwortung zu respektieren und – darüber hinaus – die aus eigenem Antrieb und eigenem Ermessen erstverantwortlichen Einrichtungen subsidiär zu unterstützen. In dem Narrativ vom subsidiären Sozialstaat bezog sich die staatliche Gewährleistung nicht unmittelbar auf die Dienstleistungen, sondern auf die diese Dienstleistungen verantwortenden gesellschaftlichen Einrichtungen. Ohne deswegen die Subsidiarität deswegen zum Maßstab zu nehmen, kann im Abgleich mit der Subsidiarität die Änderung in der Art der staatlichen Gewährleistung und kann insbesondere die darin liegende Verstaatlichung sichtbar gemacht werden: Mit der Modernisierung der sozialen Dienstleistungen und der providentiellen Infrastrukturen hat sich der Staat in die Erstverantwortung gebracht, die der Subsidiarität zufolge dem Staat vorgelagert und vorgegeben war. Nunmehr beauftragt der Staat nicht-staatliche Akteure – und macht sie dadurch und nach seinem Maße für die Erstellung der von ihm gewünschten Dienstleistungen verantwortlich. Durch geeignete Kontrolle muss er sicherstellen, dass die beauftragten Dienstleister den Auftrag nicht nach deren eigenen Interessen, sondern im Interesse des auftraggebenden, für die Dienstleistungen erst- und letztverantwortlichen Staates erfüllen. Der Respekt für den jeweils eigenen Vollzug, die ureigenen Zwecke oder die ›eigene Natur‹, auf den man den subsidiären Staat verpflichtet hatte, hat der Sozialstaat damit aufgegeben. Weil er sich für die von ihm gewünschten Dienstleistungen erst- und letztverantwortlich wähnt, hat er sich den nicht-staatlichen Einrichtungen gegenüber gleichgültig gemacht, und ignoriert, warum diese Dienstleistungen erbringen und bereit sind, dies auch im staatlichen Auftrag zu tun. Für ihn zählt ›nur‹, dass sie Dienstleistungen in seinem Auftrag, dass sie diese auftragsgemäß und dass sie diese mit hoher wirtschaftlicher Effizienz erbringen – und dass sie dafür unmittelbar ohne mittelbar staatliches Geld einnehmen.

Konzeptionell verabschiedet sich der Staat auch aus den Kooperationsverhältnissen, die ihn zuvor ausgezeichnet hatten (vgl. Möhring-Hesse 2008; dagegen Reichenbach 2018) – und dies, obgleich im Narrativ vom Gewährleistungsstaat durchgängig vom ›kooperativen Staat‹ die Rede ist. Während Kooperationen eine gewisse Symmetrie beinhalten sowie wechselseitige Austauschverhältnisse und Einflüsse implizieren, hat man durch die Modernisierung der sozialen Dienstleistungen und der providentiellen Infrastrukturen die Beziehungen zu den beauftragten Anbietern wie übrigens auch zu den Nutzer:innen vereinseitigt. Die Leistungserbringer erstellen die staatlich gewünschten Dienst-

leistungen, die von den Nutzer:innen, den staatlichen Bedarfsvorstellungen und den damit verbundenen Bedingungen folgend, genutzt werden. Weder aus der Leistungserstellung noch aus der Nutzung soll sich ein ›Mitspracherecht‹ an den Dienstleistungen und deren Nutzung ergeben; der sich durch die Erstellung und Nutzung ergebenden Informationsvorsprung sollen Anbietern und Nutzer:innen keine Einflussmöglichkeiten auf den gewährleistenden Staat geben. Nur in dem Maß, wie das ausgeschlossen wird, kann die langfristige Anspruchsmehrungen gestoppt, können neue Ansprüche aus der Gesellschaft abgeblockt und kann die Überforderung des Staates verhindert werden. Um aus der laufenden Leistungserstellung und der Nutzung lernen zu können, ohne dazu auf die parteiischen Informationen der Anbieter und der Nutzer:innen angewiesen zu sein, sichert der Staat den ständigen Informationsfluss nach eigenen Kennzahlen und mit eigenen Berichtssystemen. Gelegentlich gibt er Anbietern wie Nutzer:innen darüberhinausgehende Mitsprache – etwa in parlamentarischen Anhörungen. Dort haben sie dann die Gelegenheiten, Bericht über ihre Dienstleistungen und die sie ermöglichenden Infrastrukturen nach eigenem Ermessen, aber nicht ohne politische Rücksichtnahme zu geben.

#### ⇒ 6 Nachhaltige Wirksamkeit

Das Narrativ vom Gewährleistungsstaat wird – nachweislich der in diesen Beitrag verhandelten wissenschaftlichen Fundstücke – in den 1990er-Jahren und im ersten Jahrzehnt dieses Jahrhunderts ›gepflegt‹ – und wird in diesen zwei Jahrzehnten als die Erzählung über den deutschen (Sozial-)Staat wirksam. Dass der Staat ein Gewährleistungsstaat ›ist‹ und dass es sich deshalb auf seine Gewährleistungsverantwortung konzentrieren, sich gelegentlich auf diese Staatsaufgabe ›zurückziehen‹ muss, prägt das Bild vom Staat und seinen Staatsaufgaben – und zwar sowohl das Bild, das die staatlichen Institutionen von ›dem Staat‹ und dessen Aufgaben zeichnen, als auch das Bild, das sich die bundesdeutsche Öffentlichkeit von ›ihrem‹ Staat macht. Diese Wirksamkeit wird in diesem Beitrag allerdings nur behauptet und nicht empirisch plausibilisiert – und kann mithin an dieser Stelle nur als Hypothese für empirische Narrationsforschung in vier Richtungen gelten: mit Bezug auf die Selbstdeutung staatlicher Institutionen in den politischen Organen des Staates und gegenüber der sozialpolitischen Öffentlichkeit, mit Bezug auf die Einstellungen der Nutzer:innen von sozialen Dienstleistungen – und mit Bezug auf die gegenüber Staat und Nutzer:innen doppelten *agents*, also mit Bezug auf die Selbstdeutung

von Anbietern staatlich beauftragter und darüber gesellschaftlich gewünschter sozialer Dienstleistungen.

In dem gezeichneten Bild vom Gewährleistungsstaat wird – mit dem beabsichtigten Widerspruch zur neoliberalen Staatskritik – in dem Narrativ ratifiziert, dass dem Staat – jenseits seiner hoheitlichen Aufgaben etwa im Bereich der inneren und äußeren Sicherheit oder des Rechtsschutzes – die Verantwortung für eine Vielzahl von gesellschaftlich gewünschten ›Versorgungen‹ zugefallen ist, die es nicht geben könnte und nicht geben würde, wenn über den Staat nicht entsprechender Bedarf festgestellt, Versorgungs- und Nutzungsrechte vergeben und die Erstellung sowie Bereitstellung dieser ›Versorgungen‹ gewährleistet würden. Ratifiziert wird also nicht nur die dem deutschen Staat zugewachsenen Staatsaufgaben und die Staatsbedürftigkeit gesellschaftlich gewünschter ›Versorgungen‹, sondern werden auch die gesellschaftlichen Verhältnisse und die darin eingewobenen Arbeits- und Lebensverhältnisse, schlichtweg der kollektive Alltag, so wie es in den staatlich zu gewährleistenden ›Versorgungen‹ vorgesehen oder genauer: so wie es sich darüber eingestellt hat und fortgeschrieben wurde und wird.

Das Narrativ vom Gewährleistungsstaat bietet damit eine Erzählweise für eine längst entwickelte Staatlichkeit sowie für die gewachsene Staatsbedürftigkeit der Gesellschaft. Darin löst es ältere Narrative, wie etwa das der Daseinsvorsorge oder das der Subsidiarität ab, in denen sich sowohl die Staatsbedürftigkeit der Gesellschaft und der sie tragenden ›Versorgungen‹ als auch die dazu korrespondierende Staatlichkeit der staatlichen Institutionen entwickelt haben. Im Unterschied zur ›Daseinsvorsorge‹ setzt das Narrativ vom Gewährleistungsstaat die ›Produktion‹ der gesellschaftlich gewünschten Güter in Distanz zum Staat. In dieser Distanz kann – und dies im Unterschied zur ›Daseinsvorsorge‹ und zur ›Subsidiarität‹ – die Erstellung und Bereitstellung der gesellschaftlich gewünschten Güter als Teil der Volkswirtschaft gesehen werden. Möglich ist dies unabhängig von der rechtlichen Stellung der jeweiligen Anbieter und von den kontraktuellen Verhältnissen zwischen diesen und den Nutzer:innen: Wie gewerbliche Anbieter oder Anbieter aus der Freien Wohlfahrtspflege können öffentliche Unternehmen und selbst staatliche Stellen als Produzenten sozialer Dienstleistungen angesprochen und damit ›innerhalb‹ der Wirtschaft verortet werden. Ebenso lassen sich sowohl marktförmige Vertragsverhältnisse zwischen Konsument:innen und Anbietern ebenso wie öffentliche Nutzungsrechte gegenüber staatlich beauftragten Anbietern ›in der Wirtschaft‹ verorten. Trotz der abweichenden Verortung ihrer Her- und

Bereitstellung bleiben die sozialen Dienstleistungen – wie in den Narrativen der Daseinsvorsorge oder der Subsidiarität – staatsbedürftig und staatsabhängig; und wie in diesen Narrativen werden die staatlichen Institutionen für diese Güter in Verantwortung gesetzt und daran gemessen, dass soziale Dienstleistungen ›in der Wirtschaft‹ ausreichend zur Verfügung stehen, dass die Nutzer:innen im Bedarfsfall darauf zugreifen und so den Alltag führen können, der mit diesen Dienstleistungen vorgesehen und ihnen versprochen ist. Die produktionsistischen Erzählungen von den sozialen Dienstleistungen als einem relevanten Teil der Volkswirtschaft, ob als »Fundamentalökonomie« (Foundational Economy Collective 2019) oder als Sozialwirtschaft (Finis Siegler 2021), haben das Narrativ vom Gewährleistungsstaat zur Voraussetzung – und bestätigen, sofern denn selbst wirksam, dessen Wirksamkeit. Auch dies wird an dieser Stelle nur behauptet und müsste sich empirisch bestätigen lassen.

Wirksam und – mehr noch – hegemonial wurde das Narrativ vermutlich nicht wegen seines konventionellen Inhalts, sondern dadurch, dass es diesen Inhalt in eine neue und zeitgemäße, in eine modische ›story‹ und – mehr noch in eine »story of rising« präsentierte. Erst dadurch schloss das Narrativ zur neoliberalen Staatskritik auf und konnte dieser, mit seinem recht konventionellen Inhalt, ›Paroli‹ bieten: Zwar ist ›der Staat‹ ein Problem und er macht Probleme; er löst jedoch diese Probleme aus eigener Kraft und wird neu und zeitgemäß, mehr noch: wird zum Inbegriff moderner Staatlichkeit in einer komplexer gewordenen Gesellschaft und Welt. Dabei wurde Neues und Anderes selbst nicht erzählt; aber das, was erzählt wird, erscheint durch die Art der Erzählung als neu und anders, erscheint als eine ›strahlende Zukunft‹. In dieser Hinsicht ist das Narrativ vom Gewährleistungsstaat eher suggestiv als argumentativ. ›Strahlend‹ und deswegen der neoliberalen Alternative überlegen ist die narrativ erzeugte Zukunft allerdings deshalb, weil sie denjenigen, die sich in der Erzählung vom Gewährleistungsstaat bewegen oder ›dem Staat‹ diese Erzählung wenigstens abnehmen, als ihre Gegenwart vertraut ist und dem entspricht, worauf sie sich in ihrer Gegenwart verlassen können wollen.

Als Alternative zur neoliberalen Staatskritik wird das Narrativ vom Gewährleistungsstaat vermutlich auch deshalb wirksam, weil die neoliberalen Reformen, vor allem die Privatisierungen und PPPs im Bereich der materiellen Infrastrukturen integriert, diese ideologisch umgedeutet, teilweise auch konzeptionell umgeformt und so als neoliberale Reformen ungeschehen gemacht werden konnten. So ließ das Narrativ vom Gewährleistungsstaat nicht nur die die ›Zukunft‹ des ›schlanken

Staats« verblassen, sondern nahm – rückwirkend – die politischen Erfolge der neoliberalen Staatskritik für sich ein und entsorgte den Neoliberalismus auch rückwirkend. Allerdings übernahm der Gewährleistungsstaat damit ein neoliberales Erbe, sodass ihm die neoliberal gedachten Reformen angerechnet werden konnten oder – schlimmer noch – der Gewährleistungsstaat als Spielart der neoliberalen ›schlanken Staats« rezipiert werden konnte.

Ein drittes Moment soll angeführt werden, um die Wirksamkeit des Narrativs vom Gewährleistungsstaat zu erklären: Mit den strukturellen Veränderungen der Staatlichkeit: auf der einen Seite die territoriale Entgrenzung der staatlichen Strukturen, die netzwerkförmige Enthierarchisierung staatlicher Herrschaft sowie die Einbindung staatlicher Herrschaft in internationale oder globale Zusammenhänge, auf der anderen Seite die innere Differenzierung staatlicher Institutionen und die gewachsene Komplexität staatlicher Entscheidungen und deren Durchsetzung, kam die neoliberale Staatskritik gut zu Recht. Sie konnte Kritik an ›zu viel Staat« üben und die Aussicht auf ›weniger Staat« geben. Mit dem Gewährleistungsstaat wurde auch in dieser Frage gleichgezogen, indem dem ›starken Staat« eine Einheit gegeben und dieser Einheit »Sachkompetenz, Know-how, Unbestechlichkeit und Selbstbewusstsein« (Schuppert 2001, 411) verliehen wurde. Ohne die strukturellen Veränderungen in Abrede zu stellen – diese gaben den Anlass für das notwendige ›Anbrechen« des Gewährleistungsstaats –, wurde ein alle staatlichen Ebenen und Institutionen integrierender Staat imaginiert (vgl. Franzius 2003, 515ff.) und in dieser Imagination ›der Gesellschaft« gegenübergestellt, die dadurch – trotz der ihr zugerechneten Komplexität – zur Einheit wurde und deswegen vom Staat ›überblickt«, aktiviert und gesteuert werden konnte. So erzählt, ließen sich Staat und Gesellschaft wieder in Verhältnis setzen. Dafür ließ sich die »story of rising« erzählen, dass der Staat – wie einst in den Zeiten der Daseinsvorsorge und der Subsidiarität – die berechtigten Anliegen der Gesellschaft (erkennen und) erfüllen und deswegen zum Gemeinwohl beitragen kann, dass er dazu übermäßige Erwartungen aus der Gesellschaft abwehren muss und sich nicht mehr in eine Verantwortung ziehen lässt, die ihn überfordert. Dass der Staat ›Herr im eigenen Haus« werden muss und – mehr noch – wird, ließ sich als Dienst an der Gesellschaft und deren Gemeinwohl erzählen. Nur ein gegenüber der Gesellschaft widerständiger und darin starker Staat kann seine gemeinwohlbezogenen Aufgaben für die Gesellschaft erfüllen.

In diese ›story« passt, dass der Sozialstaat die gesellschaftlichen Einrichtungen und privatwirtschaftlichen Unternehmen unter seine Kon-

trolle und Steuerung nimmt, die in seinem Auftrag soziale Dienstleistungen erstellen, – und mit diesen auch die Menschen, die diese Dienstleistungen nutzen. Im Narrativ von Gewährleistungsstaat lässt sich diese verstärkte Kontrolle und Steuerung moderat und gemeinwohlsam erzählen. Indem diese das Narrativ vom Gewährleistungsstaat übernehmen und sich selbst in diesem Narrativ verorten und bewegen, können sich sowohl die Anbieter von sozialen Dienstleistungen, vor allem die nicht-gewerblichen, als auch die Nutzer:innen in der neuen Gegenwart verstärkter Kontrolle einfinden und sich mit der ihnen zufallenden Rolle als Vertragspartner bzw. als Nutzer:innen staatlich vorgesehener Dienstleistungen oder als Konsument:innen auf Wohlfahrtsmärkte »abfinden«. Auch diese Hypothese müsste sich in empirischer Narrationsforschung empirisch bestätigen lassen.

Dass das Narrativ vom Gewährleistungsstaat in den zwei Jahrzehnten um die Jahrhundertwende wirksam und zur hegemonialen »story« über den Sozialstaat wurde, lässt sich vermutlich auch negativ bestätigen – und zwar über eine typische Kritik am »Umbau« des deutschen Sozialstaats. Die seit der Ära Kohl über einen langen Zeitraum hinweg betriebenen sozialpolitischen Reformen haben, so analysiert es zum Beispiel Christoph Butterwegge (2010), – als Reihe mit einem hintergründigen, nämlich neoliberalen Konzept – den deutschen »Wohlfahrtsstaat« zu einem »neoliberalen Wettbewerbsstaat« umgeformt. Nach außen sucht der Staat die Konkurrenzfähigkeit der eigenen Volkswirtschaft zu fördern, forciert dazu nach innen eine wirtschaftliche Dynamisierung und Deregulierung und betreibt Angebotsförderung. Der Sozialstaat dient nicht mehr der gesellschaftlichen Wohlfahrt und dem sozialen Ausgleich, sondern der Förderung von Humankapital und der Attraktivität des eigenen Wirtschaftsstandorts. Er gleicht die Schräglagen und Verwerfungen der kapitalistischen Wirtschaft nicht aus, sondern betreibt und verschärft diese. Neben anderen qualitativen Schwellen weist Butterwegge – mit einem Zitat von Schuppert – aus, dass »der soziale Leistungsstaat« zu einem »bloßen Gewährleistungsstaat« (vgl. Butterwegge 2010, 64) umgeformt wurde: »Nach dem Vorbild des privatisierten Post- und Telekommunikationssektors garantiert der Sozialstaat künftig nur noch, dass im Rahmen der öffentlichen Daseinsvorsorge für Millionen Menschen und die Gesellschaft insgesamt unerlässliche Sach- und Dienstleistungen erbracht werden, überlässt ihre Erbringung allerdings gemeinnützigen und/oder gewinnorientierten Privatanbietern, deren Arbeit er zertifiziert, überwacht und kontrolliert. Die überkommene Erfüllungsverantwortung des Staates wird also durch eine reine Gewährleistungsgarantie abgelöst, die sicherstellen soll, dass die zu Kund(inn)en mutierenden Klient(inn)en wunschgemäß auf

dem neu geschaffenen (Quasi-)Markt von privaten Anbietern bedient werden, die damit ihrerseits viel Geld verdienen können.« (Ebd. S. 64) In dieser Kritik werden die sozialpolitischen Reformen und deren intendierten und nicht-intendierten Veränderungen über das Narrativ vom Gewährleistungsstaat integriert und die qualitative Schwelle zwischen ›vorher‹ und ›nachher‹ über die dem Narrativ eigenen Oppositionen, in diesem Fall über die Gegenüberstellung von ›Leistungsstaat‹ und ›Gewährleistungsstaat‹ ausgewiesen. Wenngleich im Modus der Kritik, wird das Narrativ vom Gewährleistungsstaat aufgegriffen und weitergeführt. Dabei wird dessen »story of rising« umgewertet und als »story of decline« erzählt, darin aber der Gewährleistungsstaat als etwas Neues und Anderes bestätigt. Verloren geht in diesem negativen Vollzug des Gewährleistungsstaats die politische Absicht des ursprünglichen Narrativs, in Alternative zum neoliberalen ›schlanken Staat‹ sowohl eine starke Staatlichkeit als auch die Staatsbedürftigkeit von Gesellschaft auszuzeichnen. In der kritischen Erzählung ist der Gewährleistungsstaat lediglich eine, allenfalls kryptische Spielart des neoliberalen ›schlanken Staats‹. Bestritten wird damit, dass über das Narrativ vom Gewährleistungsstaat die neoliberale Staatskritik politisch entsorgt wurde, so wie das in diesem Beitrag behauptet wird.

Dass das Narrativ vom Gewährleistungsstaat auch im Modus der Kritik wirksam wird, lässt sich für aktuelle (sozial-)politische Diskurse bestätigen – und darüber die nachhaltige Wirksamkeit des Narrativs feststellen. Auch dafür bietet der Beitrag lediglich eine Hypothese, die in empirischer Narrationsforschung bestätigt und entfaltet werden müsste. Für unterschiedliche, gleichermaßen gesellschaftlich gewünschte Güter wird – nicht nur, aber auch auf sozialpolitischen Feldern – gegenwärtig eine mangelhafte Versorgung und werden die sich daraus ergebende Beeinträchtigungen der Lebensverhältnisse sowie der für viele Menschen gestörte Alltag thematisiert. Festgestellt wird etwa die mangelhafte Versorgung mit bezahlbarem Wohnraum oder die unzureichende medizinische und pflegerische Versorgung im stationären, aber auch im ambulanten Bereich insbesondere in abgehängten Regionen des ländlichen Raums, auch die unzureichende medizinische Versorgung für Kinder. Die politisch verhandelten Versorgungsmängel werden in mehrfacher Hinsicht auf den Staat bezogen:

- Die quantitativ und qualitativ unzureichende Versorgung wird – etwa für den medizinischen und pflegerischen Bereich – wenigstens auch auf die Modernisierung der sozialstaatlichen Gewährleistung seit den 1980er-Jahren zurückgeführt. Die Reformversprechung aus der damaligen ›story of rising‹ haben

sich, so die aktuelle Gegenerzählung, nicht erfüllt, die ›strahlende Zukunft‹ ist nicht eingetreten. Stattdessen haben die betriebenen Reformen für eine ›Verschlimmbesserung‹ der Versorgungslage gesorgt. In den Jahren der Corona-Pandemie hat sich die infrastrukturelle Ignoranz des Staates in einer prekären Versorgungslage gerächt. Die sozialpolitische Narrationsforschung kennt diese Erzählweise als eine »change is only an illusion story«.

- Die Versorgungsmängel werden – etwa für das bezahlbare Wohnen – als Folge davon gesehen, dass der Staat seiner Gewährleistung nicht nachkommt oder sich aus seiner Gewährleistungsverantwortung zurückgezogen hat. Damit werden die angesprochenen Versorgungsmängel dem Staat als ›Staatsversagen‹ vorgeworfen. In dieser Hinsicht wird vom Gewährleistungsstaat in einer »story of decline« erzählt.
- In Antwort auf die Versorgungsmängel werden die jeweiligen Güter als gesellschaftlich gewünscht und die sich daraus ergebenden Verfügungs- und Versorgungsrechte bestätigt und dem Staat die Verantwortung dafür zugeschoben, die Verfügungs- und Nutzungsrechte zu realisieren und dafür eine qualitativ und quantitativ ausreichende Versorgung sicherzustellen. Bestätigt wird also sowohl die Staatsbedürftigkeit der jeweiligen Güter als auch die dazu korrespondierende Gewährleistungsverantwortung des Staates. In Ergänzung der bereits zitierten Erzählweisen könnte von einer ›fulfillment story‹ gesprochen werden.

In diesen Hinsichten funktioniert das Narrativ vom Gewährleistungsstaat, weil sich die staatlichen Institutionen selbst an dieses Narrativ gebunden haben und nunmehr ›beim eigenen Wort‹ genommen werden. Indem sich die staatlichen Institutionen erfolgreich in eine Gewährleistungsverantwortung hinein ›erzählt‹ haben, haben sie den Staat, den sie als imaginierte Einheit in der Gesellschaft darstellen, an eine ›beste Versorgung‹ mit den gesellschaftlich gewünschten Gütern gebunden. Sie haben mit dem Frame von der Gewährleistung keine Vorkehrungen dafür geschaffen, dass sie diese ›beste Versorgung‹ auf dem angekündigten Weg der Aktivierung und Regulation nicht gewährleisten (können). In den gegenwärtigen Gegenerzählungen, ob als »change is only an illusion story«, als »story of decline« oder als ›fulfillment story‹, funktioniert das Narrativ vermutlich aber wohl nur solange gut, als die jeweiligen Erzählungen untereinander separiert werden: Das jeweilige Gut kann gesellschaftlich wichtig gemacht, dessen Versorgungsmangel skandalisiert und – in Art einer Negation der

Negation – an die staatliche Gewährleistungsverantwortung erinnert und die dazu notwendigen Aktivitäten gefordert werden. Würden hingegen die zeitgleich ›anderswo‹ besprochenen Versorgungsmängel mit erzählt, könnten sich die jeweiligen Verantwortungszuschreibung gegenseitig torpedieren, wenigstens aber relativieren. Entgegen der eigenen Erzählabticht könnten sie im Gesamt aller Erzählungen das Bild vom überforderten Staat ergeben, wie es als kritisches Gegenstück zum Gewährleistungsstaat im Narrativ ursprünglich angelegt war. So gesehen gewinnen die aktuellen Nutzungen des Gewährleistungsstaats ihre performative Kraft vermutlich aus deren Separation.

Dass Versorgungsmängel im Narrativ vom Gewährleistungsstaat politisch besprochen und darüber dem Staat zur Aufgabe gemacht werden, dürfte auch an der im Narrativ angelegten Distanz des Staats zu der Her- und Bereitstellung der gesellschaftlich gewünschten Gütern liegen:

- *Erstens* lässt sich der Staat auch dann verantwortlich machen, wenn in der Kritik der Versorgungsmängel nicht oder nicht nur die Interessen von Nutzer:innen vertreten werden. Weil – so das Narrativ – Selbst- und Eigenverantwortung aktivierend ist der Gewährleistungsstaat adressierbar, wenn Nutzungsinteressen – etwa im Bereich der Pflege – mit Interessen bezüglich der Herstellung dieser Güter, etwa mit Interessen an Arbeitsbedingungen, verknüpft werden oder wenn – wie im Bereich des bezahlbaren Wohnens durch Baugenossenschaften und ähnliche Produzenteninitiativen – Nutzungs- und Herstellungsinteressen übereinkommen. Im Narrativ vom Gewährleistungsstaat lässt sich, wie in den Frühzeiten der Subsidiarität, der Staat in die Pflicht nehmen, gesellschaftliche Einrichtungen bei der Herstellung von gesellschaftlich gewollten Gütern zu fördern. Waren damals die ›besondere Natur‹ nicht-staatlicher Einrichtungen, deren ›eigener Vollzug‹ oder gesellschaftliche Stellung ausschlaggebend, so ist es im Narrativ vom Gewährleistungsstaat die Symmetrie von Nutzungs- und Herstellungsinteressen.
- Als Gewährleistungsstaat lässt sich der Staat *zweitens* auch dann in die Pflicht rufen, wenn die angesprochenen Versorgungsprobleme durch den Staat nicht verursacht werden und entsprechende Zuschreibungen nicht sinnvoll behaupten lassen. Obgleich andere Einrichtungen und obgleich selbst Nutzungsverhalten ursächlich dafür sind, dass gesellschaftlich gewünschte Güter nicht ausreichend zur Verfügung stehen, kann man dem Gewährleistungsstaat diese Versorgungsmängel

zuschreiben – und ihn in Verantwortung setzen, für Abhilfe zu sorgen. Gegenwärtig geschieht dies etwa im Bereich der ökologisch relevanten Infrastrukturen, indem der Staat – mithilfe von Gerichten – für schadstofffreie Innenstädte oder für klimaneutrales Wirtschaften in absehbarer Zukunft verantwortlich gemacht wird.

In den aktuellen Gegenerzählungen wird die Ambivalenz des Gewährleistungsstaats manifest: Wurde das Narrativ ›erfunden‹, um gesellschaftliche Leistungsansprüche an staatliche Institutionen zurückzuweisen, gesellschaftliche Erwartungen zu steuern und auf diesem Wege die Überforderungen staatlicher Institutionen zu verhindern, ging es also um die Jahrhundertwende darum, für staatliche Institutionen Handlungs- und Steuerungsmacht gegenüber der Gesellschaft zu gewinnen, werden gegenwärtig über dieses Narrativ gesellschaftliche Ansprüche an den Staat gerichtet, denen sich dieser – weil als Gewährleistungsstaat markiert – nicht erwehren kann (und in der Perspektive der daran den Staat jeweils ausmachenden Akteure womöglich auch gar nicht erwehren will). Wurde der Staat als ein ›starker Held‹ in der Abwehr gesellschaftlicher Ansprüche und der Aktivierung gesellschaftlicher Ressourcen erzählt, wird er gegenwärtig als ebendieser ›starker Held‹ *für* gesellschaftliche Anliegen ›angerufen‹. Darin sind die akuten Gegengeschichten zwar wirkmächtig, aber prekär: Sie funktionieren nur so lange, als in der Anrufung die staatlichen Institutionen der Staat als potenzieller ›starker Held‹ bestehen bleibt – und der Gewährleistungsstaat nicht zur Illusion gerät. So müssen die Gegengeschichten der staatlichen Gewährleistung die staatlichen Institutionen narrativ in die Lage bringen, die jeweils erforderliche »Sachkompetenz, Know-how, Unbestechlichkeit und Selbstbewusstsein« aufzubringen oder doch wenigstens zu entwickeln. Zugleich müssen in diesen Gegengeschichten die fehlenden Kompetenzen der jeweils adressierten Institutionen verarbeitet werden. Deren Scheitern an eigener Inkompetenz feuern diese Gegengeschichten gerade an. Wenn sie darin allerdings überziehen, geraten sie – wider der eigenen Erzählabsicht – zu »change is only an illusion stories« und verlieren den Staat, den man zur Gewährleistung gesellschaftlicher Anliegen ›gewinnen‹ will.

## ⇒ Literaturverzeichnis

Bahle, Thomas (2007): Wege zum Dienstleistungsstaat. Deutschland, Frankreich und Großbritannien im Vergleich, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Barlösius, Eva (2019): Infrastrukturen als soziale Ordnungsdienste. Ein Beitrag zur Gesellschaftsdiagnose, Frankfurt/New York: Campus.

Bieling, Hans-Jürgen (2008): Liberalisierung und Privatisierung in Deutschland: Versuch einer Zwischenbilanz, in: WSI-Mitteilungen 10/2008, S. 541–547.

Bieling, Hans-Jürgen (2009): »Privat vor Staat«? Zur Entwicklung politischer Leitbilder über die Rolle des Staates, in: WSI-Mitteilungen 5/2009, S. 235–242.

Bieling, Hans-Jürgen/Möhring-Hesse, Matthias (2020): Den Staat in die Pflicht nehmen. Staatliche Gewährleistung der öffentlichen Infrastruktur, in: Politikum 6, H. 3, S. 10–17.

Bieling, Hans-Jürgen/Möhring-Hesse, Matthias (2022): Öffentliche Infrastrukturen: gesellschaftliche Konflikte und staatliche Gewährleistung, in: Bürger & Staat, Nr. 1/2, S. 4–11. Download unter: <[https://www.burgerundstaat.de/1\\_2\\_22/oeffentliche\\_infrastrukturen.pdf](https://www.burgerundstaat.de/1_2_22/oeffentliche_infrastrukturen.pdf)> (Letzter Zugriff: 27.12.2022).

Bode, Ingo (2005): Einbettung und Kontingenz. Wohlfahrtsmärkte und ihre Effekte im Spiegel der neueren Wirtschaftssoziologie, in: Zeitschrift für Soziologie 34, Heft 4, 250–269.

Bode, Ingo (2013): Die Infrastruktur des postindustriellen Wohlfahrtsstaats. Organisation, Wandel, gesellschaftliche Hintergründe, Wiesbaden: Springer VS.

Butterwegge, Christoph (2010): Neoliberale Modernisierung, Sozialstaatsentwicklung und Soziale Arbeit, in: Michel-Schwartz, Brigitta (Hg.): »Modernisierungen« methodischen Handelns in der Sozialen Arbeit, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 49–88 [Online verfügbar: [https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-531-92588-2\\_3](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-531-92588-2_3)].

Butterwegge, Christoph (2017): Rechtfertigung, Maßnahmen und Folgen einer neoliberalen (Sozial-)Politik [2007], in: ders./Lösch, Bettina/Ptak, Ralf: Kritik des Neoliberalismus, 3. Auflage, Wiesbaden: Springer VS, S. 123–200 [Online verfügbar: <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-531-20006-4>].

Dahme, Heinz-Jürgen/Kühnlein, Gertrud/Wohlfahrt, Norbert (2005): Zwischen Wettbewerb und Subsidiarität, Wohlfahrtsverbände unterwegs in die Sozialwirtschaft. Berlin: sigma.

Dahme, Heinz-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert (2008): Subsidiarität. Die Metamorphosen eines gesellschafts- und sozialpolitischen Ordnungsprinzips, in: Markert, Andreas/Buckley, Andrea/Vilain. Michael/Biebricher, Martin. (Hg.): Soziale Arbeit und Sozialwirtschaft. Beiträge zu einem Feld im Umbruch (Festschrift für Karl-Heinz Boeßenecker) Münster/Wstf.: LIT-Verlag, S. 6–23.

Dahme, Heinz-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert (2014): Soziale Dienstleistungspolitik. Eine kritische Bestandsaufnahme, Wiesbaden: Springer VS [Download verfügbar: <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-658-06340-5>].

Finis Siegler, Beate (2021): Entwicklung einer Ökonomik Sozialer Arbeit aus der Retrospektive. Perspektiven Sozialwirtschaft und Sozialmanagement, Wiesbaden: Springer VS.

Foundational Economy Collective (2019): Die Ökonomie des Alltagslebens. Für eine neue Infrastrukturpolitik. Berlin: Suhrkamp.

Forsthoff, Ernst (1971): Der Staat der Industriegesellschaft. Dargestellt am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, München: C.H. Beck.

Franzius, Claudio (2003): Der »Gewährleistungsstaat«. Ein neues Leitbild für den sich wandelnden Staat?, in: Der Staat 42, H. 4, S. 493–517 [Download verfügbar: <<https://www.jstor.org/stable/43643550>>].

Grimm, Dieter (1990): Der Wandel der Staatsaufgaben und die Krise des Rechtsstaats, in: ders. (Hg.): Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts, Baden-Baden: Nomos, S. 291–306.

Grimm, Dieter/Hagenah, Evelyn (1990), in: in: Grimm, Dieter (Hg.): Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts, Baden-Baden: Nomos, S. 7–8.

Handschuhmacher, Thomas (2018): »Was soll und kann der Staat noch leisten?«. Eine politische Geschichte der Privatisierung in der Bundesrepublik 1949–1989, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

Humboldt, Wilhelm von (1951): Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staats zu bestimmen. Breslau: Trewendt. Download unter: <[https://www.deutschestextarchiv.de/humboldt\\_grenzen\\_1851](https://www.deutschestextarchiv.de/humboldt_grenzen_1851)> (letzter Zugriff am 27.12.2022).

Kaufmann, Franz-Xaver (1994): Diskurse über Staatsaufgaben, in: Grimm, Dieter (Hg.): Staatsaufgaben, Baden-Baden: Nomos, S. 15–41.

Kersting, Wolfgang (2000): Theorien der sozialen Gerechtigkeit, Stuttgart/Weimar: Metzler.

Klenk, Tanja/Leiber, Simone/Windwehr, Jana (2022): Neue Stärken, alte Schwächen. Schwache Interessen in der Sozialpolitik – eine Bestandsaufnahme, in: WSI-Mitteilungen 75, H.1, S. 3–11.

Kuhlmann, Johanna (2022): Vom Problem zur Lösung? – Narrative Konstruktionen des Wohlfahrtsstaats und ihre Dynamiken in der Bundesrepublik Deutschland (Ethik und Gesellschaft 2/2022: Narrative der Sozialpolitik – Narrative der Sozialstaatskritik). Download unter: <<https://dx.doi.org/10.18156/eug-2-2022-art-2>> (Letzter Zugriff am 17.01.2023).

Laak, Dirk van (2018): Alles im Fluss. Die Lebensadern unserer Gesellschaft. Frankfurt am Main: Fischer.

Laak, Dirk van (2020), Infrastrukturen, in: Docupedia-Zeitgeschichte (Leibniz-Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam (ZZF) e. V.). Download unter: <[http://docupedia.de/zg/Laak\\_infrastrukturen\\_v1\\_de\\_2020](http://docupedia.de/zg/Laak_infrastrukturen_v1_de_2020)> (Letzter Zugriff am 27.12.2022).

Möhring-Hesse, Matthias (2008): Verbetriebswirtschaftlichung und Verstaatlichung. Die Entwicklung der Sozialen Dienste und der Freien Wohlfahrtspflege, in: Zeitschrift für Sozialreform, Jg. 54, H. 2, S. 141–160.

Möhring-Hesse, Matthias (2018): Verbetriebswirtschaftlichung und Verstaatlichung. Der destruktive Formwandel der Freien Wohlfahrtspflege, in: Heinze, Rolf G./Lange, Joachim/Sesselmeier, Werner (Hg.): Neue Governancestrukturen in der Wohlfahrtspflege. Wohlfahrtsverbände zwischen normativen Ansprüchen und sozialwirtschaftlicher Realität (Wirtschafts- und Sozialpolitik Bd. 19). Baden-Baden: Nomos, S. 57–78.

Möhring-Hesse, Matthias (2020a): Der Geist weht, wo er soll. Die kulturelle Modernisierung der Freien Wohlfahrtspflege im »neuen Geist des Kapitalismus«, in: Otto, Hans-Uwe (Hg.): Soziale Arbeit im Kapitalismus. Gesellschaftstheoretische Verortungen – Professionspolitische Positionen – Politische Herausforderungen (Edition Soziale Arbeit), Weinheim: Beltz Juventa, S. 344–365.

Möhring-Hesse, Matthias (2020b): Die Politische Ökonomie des alltäglichen Kommunismus. Eine Entdeckung für all diejenigen, die es mit

öffentlichen Gütern und Daseinsvorsorge zu tun haben, in: Ethik und Gesellschaft, Nr. 2. Download unter: <<http://www.ethik-und-gesellschaft.de/ojs/index.php/eug/article/view/2-2020-rez-8>> (letzter Zugriff: 27.12.2022).

Musgrave, Richard A. (2005): Merit Goods, in: Bagchi, Amaresh (ed.): Readings in Public Finance, Oxford: Oxford University Press India, pp. 126–131.

Nullmeier, Frank (2002): Auf dem Weg zu Wohlfahrtsmärkten?, in: Süß, Werner (Hg.): Deutschland in den neunziger Jahren, Opladen: Leske+Budrich, S. 269–281.

Nullmeier, Frank (2004): Vermarktlichung des Sozialstaats, in: WSI Mitteilungen 57, H. 9, S. 495–500.

Reckwitz, Andreas (2019): Das Ende der Illusionen. Politik, Ökonomie und Kultur in der Spätmoderne, Berlin: Suhrkamp.

Reichenbach, Mauricio (2018): Der Koproratismus ist tot, lang leben der Korporatismus. Über die Klassifizierung von Staat-Verbändebeziehungen und wieso sich Deutschland in der Ära des regulierten Wohlfahrtskorporatismus befindet, in: Heinze, Rolf G./Lange, Joachim/Sesselmeier, Werner (Hg.): Neue Governancessstrukturen in der Wohlfahrtspflege. Wohlfahrtsverbände zwischen normativen Ansprüchen und sozialwirtschaftlicher Realität (Wirtschafts- und Sozialpolitik Bd. 19). Baden-Baden: Nomos, S. 103–127.

Sachße, Christoph (2003): Subsidiarität: Leitmaxime deutscher Wohlfahrtsstaatlichkeit, in: Lessenich, Stefan (Hg.): Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe. Historische und aktuelle Diskurse, Frankfurt/New York: Campus, 191–212.

Sachweh, Patrick/Burkhardt, Christoph/Mau, Steffen (2009): Wandel und Reform des deutschen Sozialstaats aus Sicht der Bevölkerung, in: WSI-Mitteilung, H. 11/2009, S. 612–618 [Download verfügbar: <[https://www.wsi.de/data/wsimit\\_2009\\_11\\_sachweh.pdf](https://www.wsi.de/data/wsimit_2009_11_sachweh.pdf)>].

Schmid, Josef (2011): Soziale Dienste im Wohlfahrtsstaat, in: Heinze, Rolf G. (Hg.): Handbuch Soziale Dienste, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 117–144.

Schoch, Friedrich (2008): Gewährleistungsverwaltung: Stärkung der Privatrechtsgesellschaft?, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NwvZ), H. 3/2008, S. 241–247.

Schulze-Fielitz, Helmuth (1990): Staatsaufgabenentwicklung und Verfassung Zur normativen Kraft der Verfassung für das Wachstum und die Begrenzung der Staatsaufgaben, in: Grimm, Dieter (Hg.): Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts, Baden-Baden: Nomos, S. 10–49.

Schuppert, Gunnar Folke (1998): Geändertes Staatsverständnis als Grundlage des Organisationswandels öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, in: Budäus, Dietrich (Hg.): Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung (Öffentliche Dienstleistungen Bd. 44), Baden-Baden: Nomos, S. 19–59.

Schuppert, Gunnar Folke (2001): Der moderne Staat als Gewährleistungsstaat, in: Schröter, Eckard (Hrsg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung, Opladen, 399–414.

Schuppert, Gunnar Folke (2002): Gemeinwohldefinition im kooperativen Staat, in: Münkler, Herfried/Fischer, Karsten (Hg.): Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht, Band 3: Konkretisierung und Realisierung öffentlicher Interessen, S. 67–98.

Schuppert, Gunnar Folke (2005): Der Gewährleistungsstaat – modisches Label oder Leitbild sich wandelnder Staatlichkeit?, in: ders.: Der Gewährleistungsstaat. Ein Leitbild auf dem Prüfstand, Baden-Baden: Nomos, S. 11–52.

Schuppert, Gunnar Folke (2008): Der Gewährleistungsstaat. Zum Wandel der Staatlichkeit im Spiegel sich wandelnder Staatsbilder, in: vorgänge Nr. 182: Die Aufgabe des Staates, S. 14–25 [Download verfügbar: <<https://www.humanistische-union.de/publikationen/vorgaenge/182-vorgaenge/publikation/der-gewaehrleistungsstaat>>].

Segbers, Franz (2008): Sozialwirtschaft ist mehr als Sozialmarkt, in: Bedford-Strohm, Heinrich u.a. (Hg.): Jahrbuch Sozialer Protestantismus, Bd. 2: Von der »Barmherzigkeit« zum »Sozial-Markt«. Zur Ökonomisierung der sozialdiakonischen Dienste, Gütersloh: Gütersloher Verlagshaus, S. 33–50 [Download unter: <<http://www.stiftung-sozialer-protestantismus.de/images/downloads/jahrbuch/978-3-579-08051-2.pdf>>].

Stone, Deborah (2012): Policy Paradox. The Art of Political Decision Making, New York et al.: W.W. Norton & Company.

Vogel, Berthold (2007): Die Staatsbedürftigkeit der Gesellschaft, Hamburg: Hamburger Edition.

Winter, Thomas von (2019): Schwache Interessen in Gesellschaft und Staat, in: Toens, Katrin/Benz, Benjamin (Hg.): Schwache Interessen? Politische Beteiligung in der Sozialen Arbeit, Weinheim/Basel: Beltz/Juventa, S. 26–35.

Winter, Thomas von/Willems, Ulrich (2000): Die politische Repräsentation schwacher Interessen. Anmerkungen zum Stand und zu den Perspektiven der Forschung,, in: Willems, Ulrich/Winter, Thomas (Hg.): Politische Repräsentation schwacher Interessen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 9–36.

Winter, Thomas von/Willems, Ulrich (2000): Die politische Repräsentation schwacher Interessen. Anmerkungen zum Stand und zu den Perspektiven der Forschung,, in: Willems, Ulrich/Winter, Thomas (Hg.): Politische Repräsentation schwacher Interessen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 9–36.

Zimmermann, Gernot/Boeckh, Jürgen (2018): Politische Repräsentation schwacher sozialer Interessen durch Initiativen, Wohlfahrtsverbände und Parteien, in: Handbuch Armut und soziale Ausgrenzung, Wiesbaden: Springer VS, S. 783–805 [Download verfügbar: <[https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/978-3-658-19077-4\\_34.pdf](https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/978-3-658-19077-4_34.pdf)>].

---

**Zitationsvorschlag:**

Möhring-Hesse, Matthias (2022): Vom gewährleistenden Staat zum »Gewährleistungsstaat« – und (vielleicht) zurück. Sozialpolitik über die Verantwortung des Staates für Gemeingüter (Ethik und Gesellschaft 2/2022: Narrative der Sozialpolitik - Narrative der Sozialstaatskritik). Download unter: [https://dx.doi.org/ 10.18156/ eug-2-2022-art-4](https://dx.doi.org/10.18156/eug-2-2022-art-4) (Zugriff am [Datum]).

---

**ethikundgesellschaft****ökumenische zeitschrift für sozialethik****2/2022: Narrative der Sozialpolitik - Narrative der Sozialstaatskritik**

Tanja Klenk

Narrative der Sozialstaatsreform erforschen.

Zum Stand und den Perspektiven der Narrativ-Analyse in der Sozialpolitikforschung

Johanna Kuhlmann

Vom Problem zur Lösung?

Narrative Konstruktionen des Wohlfahrtsstaats und ihre Dynamiken in der Bundesrepublik Deutschland

Christoph Butterwegge

Arme und Arbeitslose im Zerrspiegel der Massenmedien.

Narrative im Mediendiskurs über Hartz IV und Bürgergeld

Matthias Möhring-Hesse

Vom gewährleistenden Staat zum »Gewährleistungsstaat« – und (vielleicht) zurück.

Sozialpolitik über die Verantwortung des Staates für Gemeingüter

Stephanie Simon

Rechte Narrative sozialstaatlicher Forderungen im Kontext der Bekämpfung von Armut