

Der Gewährleistungsstaat

Zum Wandel der Staatlichkeit im Spiegel sich wandelnder Staatsbilder

aus: vorgänge Nr.182, Heft 2/2008, S. 14-25

I. Wandel von Staatlichkeit als Wandel von Staatsbildern

Allenthalben ist vom Wandel von Staatlichkeit die Rede[1]. Wieselbstverständlich wird von der "Wandlungsfähigkeit des Staates"[2] ausgegangen; die von den zahlreichen Wandel-Autoren entworfenen Szenarien sind überaus vielfältig und reichen von der Verabschiedung des Staates bis zu Versuchen seiner "Re-Inthronisierung"[3]. Besondere Beliebtheit erfreuen sich vielstimmige Abgesänge auf den Staat, die sich mit dem Wortspiel zusammenfassen lassen, dass mit dem Staat kein Staat mehr zu machen sei.[4]

Das wohl vorerst neueste Bild für eine sich wandelnde Staatlichkeit ist das Bild von der **Zerfaserung von Staatlichkeit**, das insbesondere von Autoren verwendet wird, die dem Bremer Sonderforschungsbereich "Staatlichkeit im Wandel" angehören[5]; Philipp Genschel und Bernhard Zangl haben unlängst dieses Bild einer zerfasernden Staatlichkeit mit kräftigen Pinselstrichen wie folgt ausgemalt:[6]

*"Wie gezeigt, wird die Zerfaserung des Staates **durch Prozesse der Internationalisierung und Privatisierung von Staatlichkeit** verursacht. Dabei werden Entscheidungskompetenzen internationalisiert, aber kaum privatisiert, Organisationskompetenzen privatisiert, aber selten internationalisiert, und die Letztverantwortung verbleibt ganz beim Staat. Durch die Zerfaserung entsteht ein komplexes Geflecht von Herrschaftsstrukturen, in denen Kollektivgüter produziert werden. Der Staat ist in diesem Geflecht nur noch einer von vielen Herrschaftsträgern. Er übt Herrschaft oft nicht mehr allein und unmittelbar aus, sondern koordiniert, integriert, initiiert und ergänzt die Herrschaftsausübung anderer nichtstaatlicher Herrschaftsträger. Der Staat verliert Autonomie an diese neuen nichtstaatlichen Herrschaftsträger und wird insofern schwächer. Aber er gewinnt zugleich auch an Einfluss auf sie, kann sie als Herrschaftsressource nutzen und wird dadurch stärker. Der Staat bleibt zentral, **mutiert aber vom Herrschaftsmonopolisten zum Herrschaftsmanager.**"*

Wenn man diese Passage noch einmal liest, so wird schnell klar, dass hier eigentlich kein Zerfaserungsprozess beschrieben wird im Sinne einer mehr oder weniger unfreiwilligen Ausfransung der textilen Struktur des bis dahin imponierenden Staatsgewandes, sondern ein Prozess der Mutation oder **Rollenveränderung des Staates** vom Herrschaftsmonopolisten zum Herrschaftsmanager. Genau darum geht es eigentlich, nämlich darum, dass "der Staat Gesellschaft bekommt", wobei sich dann die spannende Frage stellt, ob es sich um eine aus der Sicht des Staates aufgedrängte Gesellschaftsleistung von Akteuren handelt, die sich gewissermaßen selbst eingeladen haben, oder um eine eher willkommene, vom Staat selbst dazu gebetene Gesellschaft, nicht weil er eine Gesellschaftsdame im Sinne einer Gouvernante bräuchte, sondern weil er "Partner für Staatlichkeit" sucht, da er auf ihre Kompetenz, ihr Know-how oder ihre finanziellen Ressourcen angewiesen ist.

Zur Beschreibung solcher Rollenveränderungen des Staates hat sich eine besondere Semantik des Wandels herausgebildet[7], eine Bildersprache nämlich, die in gewandelten Staatsbildern Wandlungsprozesse von Staatlichkeit abzubilden sucht[8]. Ganz in diesem Sinne hat etwa Werner Jann in seiner jüngsten Darstellung

vorgeschlagen[9], nach der Wiederaufbauphase einer rechtsstaatlichen Verwaltung in Deutschland die folgenden drei, einander ablösenden Leitbilder zu unterscheiden:

- **Das Leitbild des aktiven Staates**

Dieses Leitbild kennzeichnet die 60er Jahre, die Zauberworte heißen Planung und Planbarkeit; dies war die Hochzeit konzeptioneller Regierungskommissionen (Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform, Dienstrechtsreformkommission, Kommission wirtschaftlicher und sozialer Wandel etc.).

- **Das Leitbild des schlanken Staates**

Dieses Leitbild gehört in die 70er und 80er Jahre, die Zauberworte heißen Privatisierung, Entbürokratisierung, Aufgabenkritik und Verwaltungsvereinfachung.

- **Das Leitbild des aktivierenden Staates**

Dieses inzwischen etwas verblasste Leitbild, das in Anlehnung an das englische Konzept "enabling state" in die Koalitionsvereinbarungen der ersten Regierung Schröder (1998) Eingang gefunden hatte, beschreibt Jann zutreffend wie folgt:

*"Die Problemsicht dieses Leitbilds betont nicht mehr nur Staats- und Bürokratieversagen, die durch besseres Management behoben werden sollen, sondern richtet die Aufmerksamkeit wiederum stärker auf die gesellschaftlichen Voraussetzungen und Bedingungen staatlicher Steuerung. **Nicht allein der Staat ist für die Lösung gesellschaftlicher Probleme zuständig, sondern diese sollen, wo immer möglich, an die Zivil- oder Bürgergesellschaft zurückgegeben werden.**"*

Offenbar ist - wie wir aus dieser kurzen Skizze lernen - nicht nur der Lebenszyklus von Wellen der Verwaltungsreform ziemlich kurz, sondern auch der von Staatsbildern. Man darf daher gespannt darauf sein, wie es dem neuesten und offenbar sehr erfolgreichen Leitbild des Gewährleistungsstaates ergehen wird, dessen Konturen wir jetzt in groben Zügen vorstellen wollen, bevor in einem dritten Schritt Überlegungen zur potentiellen Dynamik dieses Leitbildes angestellt werden.

II. Das Leitbild des Gewährleistungsstaates

1. Zur steilen Karriere des Leitbildes des Gewährleistungsstaates

Das Leitbild des Gewährleistungsstaates, als dessen Geburtsstunde wohl zutreffend die Publikation der Schrift von Martin Eifert über die "Grundversorgung mit Telekommunikationsleistungen im Gewährleistungsstaat" aus dem Jahre 1998[10] anzusehen ist, schickt sich an, vom Leitbild zukünftiger Staatsbeschaffenheit zum Abbild einer sich schon abzeichnenden und fortentwickelnden Staatlichkeit zu avancieren. Dafür spricht vor allem - was wir als Seismograph benutzen wollen - die **geänderte Begriffssprache** in periodisch erscheinenden Publikationen. Als Beispiel dient uns das erfolgreiche Handbuch der Verwaltungsreform[11], das in seiner nunmehr vorliegenden dritten Auflage das Konzept des Gewährleistungsstaates in erstaunlichem Umfang rezipiert, ein Vorgang, der etwa in den Beiträgen mit dem Titel "Verwaltung im Gewährleistungsstaat"[12] oder "Aufgabenkritik im Gewährleistungsstaat"[13] zum Ausdruck kommt. In diesen wie in anderen Beiträgen wird "der Gewährleistungsstaat" als inzwischen weitgehend akzeptierter konzeptioneller Bezugsrahmen für eine gewandelte Rollenverteilung zwischen Staat und Gesellschaft, zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren behandelt; stellvertretend sei hier aus

dem Beitrag von Manfred Röber zitiert, in dem es dazu wie folgt heißt[14]:

*"Inzwischen zeichnet sich ein Umdenken ab. Auf der Grundlage des Subsidiaritätsprinzips wird über eine neue Arbeitsteilung zwischen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft nachgedacht, in der Politik und Verwaltung zum Teil gänzlich andere Aufgaben als im traditionellen Staatshandeln zu übernehmen haben. Als konzeptioneller Bezugsrahmen für diese Überlegungen **hat sich das Modell des Gewährleistungsstaates herauskristallisiert**. Das heißt, der Staat stellt die Erfüllung eines bestimmten Angebots an öffentlichen Aufgaben sicher (über das politisch zu entscheiden ist), ohne dass diese Aufgaben notwendigerweise von staatlichen Institutionen erbracht werden müssen."*

Auch in dem fast noch druckfrischen Beitrag von Friedrich Schoch über die Gewährleistungsverwaltung[15] wird das Leitbild des Gewährleistungsstaates als fest etabliert behandelt und in einem geglückten Kurzportrait wie folgt skizziert[16]:

"Durch die Begriffe "Gewährleistungsverwaltung" und "Privatrechtsgesellschaft" wird Bezug genommen auf die breit angelegte Diskussion zum Wandel moderner Staatlichkeit, der spätestens seit den 1990er Jahren unübersehbar in Gang gekommen ist und mit dem Terminus "Gewährleistungsstaat" auf den Begriff gebracht wird. Dieses Leitbild bringt eine Tendenz zum Ausdruck, die eine bemerkenswerte Veränderung bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben markiert: Der Staat (einschließlich seiner Untergliederungen) sieht 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, so dass der "Gewährleistungsstaat" unter Rückbau des traditionellen Wohlfahrts- und Interventionsstaates in vielen Bereichen (z.B. Telekommunikation, Post, Abfallwirtschaft) private Initiative ermöglicht und dennoch Gemeinwohlbelange (z.B. Versorgungssicherheit, Verbraucherschutz, Umweltschutz) schützt."

Verhält sich dies so, dass der Begriff des Gewährleistungsstaates inzwischen wie selbstverständlich als Chiffre für ein gewandeltes Verständnis der Aufgaben von Staat und Verwaltung sowie für eine "neue" Aufgabenverteilung zwischen staatlichem, privatem und drittem Sektor verwendet wird, so erscheint es nicht nur wichtig, sondern dringend, das Leitbild des Gewährleistungsstaates möglichst klar zu konturieren, was wir im Folgenden versuchen wollen.

2. Die Ordnung des Zusammenwirkens von öffentlicher und privater Handlungskompetenz als zentrale Aufgabe des Gewährleistungsstaates

Der Gewährleistungsstaat ist weder ein der Rückzugsperspektive[17] oder dem Idealtyp des "schlanken" Staates verpflichteter Staat, der - um im letzteren Bild zu bleiben - zwischen Fitness und Magersucht changiert, noch ein patrimonialer, den Status quo und lieb gewonnene Besitzstände gewährleistender Staat, sondern ein Staat, der sich die Aufgabe stellt, Handlungsbeiträge staatlicher und nichtstaatlicher Akteure bei Wahrung ihrer je eigenen Handlungslogik so zusammenzuführen und zu koordinieren, dass daraus gemeinsame Beiträge zum Gemeinwohl entstehen. Damit befinden sich die Idee und die Funktionslogik des Gewährleistungsstaates in einem bemerkenswerten Näheverhältnis zum Governance-Konzept, wie ein kurzer Blick auf die in der Literatur diskutierten Vergleichspaare "Management und Governance"[18] und "Government und Governance"[19] zeigt.

Als besonders lehrreich erscheint uns das Vergleichspaar Management und Governance zu sein, wie die folgende, von uns eingekürzte Gegenüberstellung der theoretischen Zugänge durch Werner Jann[20] zu

veranschaulichen vermag.

Tabelle

Wie insbesondere die Rubriken "Analysefokus" und "Handlungsmodell" zeigen, geht es bei der Management-Perspektive um eine Binnensicht auf die öffentliche Verwaltung, während bei der Governance-Perspektive die Sicht auf das Verhältnis von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren im Vordergrund steht. Die als governancetypisch reklamierten Begriffe "Koordination öffentlicher und gesellschaftlicher Akteure", "neue Aufgabenteilung", "Gewährleistung", "Koproduktion" sind just diejenigen Begriffe, die wir auch für den Gewährleistungsstaat als charakteristisch ansehen. Es geht beim Gewährleistungsstaat nicht um Rückzug des Staates oder Aufgabenabbau, sondern um **die Koproduktion öffentlicher Güter**, um die Koordination der Handlungsbeiträge staatlicher und nichtstaatlicher Akteure zum Zwecke der Beförderung des allgemeinen Wohls.

Die dafür erforderlichen Koordinationsleistungen zu erbringen, ist vor allem die Aufgabe des Rechts, so dass wir die von Arno Scherzberg gestellte Frage "Wie kann das Recht das Zusammenwirken von öffentlicher und privater Handlungskompetenz (angemessen) ordnen?"[21] für schlichtweg zentral halten. Sie richtet einmal das Augenmerk auf darin enthaltene Probleme, was das Recht zur Organisation dieses Zusammenwirkens tun kann und welche Funktion von Recht dabei in den Vordergrund rückt; zum zweiten bringt die Scherzbergsche Frage automatisch die Governance-Perspektive ins Spiel, also die Frage, welche **Governance-Strukturen** geschaffen oder fortentwickelt werden müssen, damit aus diesem Zusammenwirken von öffentlicher und privater Handlungskompetenz ein strukturiertes Zusammenwirken wird. Bevor wir dem weiter nachgehen, wollen wir einen Blick auf das Herzstück des Leitbildes des Gewährleistungsstaates werfen: das Konzept der Verantwortungsteilung.

3. Die Konzepte der Verantwortungsstufung und Verantwortungsteilung als Drehbücher für die Organisation einer pluralistischen, arbeitsteiligen Gemeinwohlerbringung

a) Das Drehbuch der Verantwortungsstufung

Die Grundidee dieses Drehbuches knüpft an das auf Eberhard Schmidt-Aßmann[22] zurückgehende Konzept der Verantwortungsstufung an, in dem es um die Standortbestimmung der öffentlichen Verwaltung im Verhältnis zu nicht-staatlichen Funktionsträgern aus dem privaten und dritten Sektor geht. Der Begriff der Verantwortungsstufung fungiert als **Chiffre für die Intensität staatlicher Aufgabenwahrnehmung** in Bezug auf die **Eigenhändigkeit** der staatlichen Zielverwirklichung. Wir haben es also bei der Verantwortungsstufung mit einer **zentralen Stellschraube** zu tun, mit der vor allem reguliert werden kann, in welchem Umfang, d.h. mit welcher **Leistungstiefe**[23], sich der Staat einer bestimmten öffentlichen Aufgabe annimmt.

Es besteht inzwischen weitgehend Übereinstimmung darüber, dass man - aus der Akteursperspektive der Verwaltung gesehen - **drei Grundtypen der Verantwortungsstufung** unterscheiden kann[24], nämlich

- die Erfüllungsverantwortung,
- die Gewährleistungsverantwortung und
- die Auffangverantwortung.

Von einer **Erfüllungsverantwortung** kann man sprechen, wenn der Staat selbst - sei es durch seine eigenen Behörden oder von ihm beherrschte Verwaltungstrabanten - für die Erfüllung bestimmter Aufgaben verantwortlich ist, und zwar in der Weise, dass er diese Aufgaben in eigener Regie wahrnimmt und nicht an Dritte delegiert. Diese vor allem in der klassischen Ressortgliederung - Inneres, Äußeres, Verteidigung, Finanzen und Justiz - sich widerspiegelnden Aufgabenbereiche sind in der Regel durch ein staatliches

Wahrnehmungsmonopol gekennzeichnet - Beispiele: Polizei, Rechtsschutzgewährung, Finanzverwaltung - sowie dadurch, dass der Staat zu ihrer Wahrnehmung ein spezifisch staatsnahes Personal einsetzt, nämlich die nach Art. 33 Abs. 4 GG für die Ausübung von Hoheitsbefugnissen vorgesehenen Berufsbeamten.

Die Auffangverantwortung sitzt - um ein Bild aus der Welt des Fußballs zu verwenden - auf der Reservebank, solange das Spiel gut läuft, wird aber in dem Moment aktualisiert, in dem ein gemeinwohlrelevantes Steuerungsdefizit zu konstatieren ist, wie insbesondere Hoffmann-Riem herausgearbeitet hat:

"So kann der Staat über Informations- und Kooperationsvorkehrungen eine Begleitverantwortung übernehmen oder über eine nachvollziehende Kontrolle das Ergebnis an dem staatlichen Gemeinwohlauftrag überprüfen. Wird auf diese Weise ein Steuerungsdefizit erkennbar, kann sich die Auffangverantwortung aktualisieren, und der Staat kann korrigierend oder substituierend tätig werden."[25]

Zwischen diesen beiden Verantwortungsbereichen liegt die uns eigentlich interessierende Gewährleistungsverantwortung, die uns wiederum in Gestalt einer Regulierungs- und Überwachungsverantwortung entgegentritt und deren Funktionslogik von Wolfgang Hoffmann-Riem wie folgt zusammengefasst worden ist:

"Trotz eines Rückbaus des erfüllenden Interventions- und Wohlfahrtsstaates bleibt der Staat verantwortlich dafür, dass die stattdessen eingeschalteten Regelungsmechanismen, also insbesondere die der gesellschaftlichen Selbstregulierung, funktionieren. Durch das Vertrauen auf solche gesellschaftlichen Problemlösungen wird der Staat seiner Aufgabe der Gemeinwohlsicherung nicht entkleidet. Er muss auch dann für rechts- und sozialstaatliche Standards der Aufgabenerfüllung sorgen. Diese Aufgabe ist ihm auch nicht neu. Soweit Privatisierungen durchgeführt werden, richtet der Staat zum Teil ein Privatisierungsfolgenrecht ein. Beispielsweise wird die Privatisierung im Telekommunikationsbereich durch Vorkehrungen für eine Universaldienstverpflichtung oder Entgeltkontrolle im Telekommunikationsgesetz begleitet (siehe §§ 17 ff., 23 ff. TKG). Anders ausgedrückt: Auch dort, wo der Staat nicht (mehr) selbst Aufgaben erfüllt, steuert er häufig die Aufgabenwahrnehmung mit dem Ziel der Verfolgung des Gemeinwohls. Das Schlagwort vom "providing to enabling" bringt den Wechsel vom erfüllenden Wohlfahrtsstaat zum ermöglichenden Gewährleistungsstaat zum Ausdruck. Trotz einer Reduktion der Leistungstiefe und des Rückbaus des Steuerungsinstrumentariums bleibt eine öffentliche Verantwortung bestehen, die insbesondere dadurch verwirklicht werden soll, dass der Staat gesellschaftliche Eigenregelungen fördert und durch Rahmenvorgaben, Struktursetzungen und Spielregeln vorsorgt, dass sie auch funktionieren."[26]

b) Das Drehbuch der Verantwortungsteilung

Geht es beim Konzept der Verantwortungsstufung um ein Konzept der Steuerung der Intensität staatlicher Aufgabenwahrnehmung (Leistungstiefe), das von der Perspektive des Staates und seiner Verwaltung her denkt; so rückt beim Konzept der Verantwortungsteilung die **akteursspezifische Perspektive** in den Vordergrund, da es in diesem Konzept um die **Arbeitsteilung und Kooperation** von staatlichen, halbstaatlichen und privaten Akteuren geht, die in einem bestimmten Politikfeld tätig sind und darum, dass jeder von ihnen - wie etwa im Bereich der Sozialpolitik die öffentliche Verwaltung, die Wohlfahrtsverbände, die Selbsthilfegruppen und die neuen sozialen Bewegungen - seinen spezifischen Beitrag zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe leistet[27]. Die Erkenntnis, dass nicht alle im öffentlichen Interesse liegenden Aufgaben von der staatlichen Verwaltung selbst erfüllt werden können, sondern häufig - wie im Bereich der Sozialpolitik - eine Gemengelage von öffentlichen, halböffentlichen und privaten Anbietern gemeinwohlrelevanter Dienstleistungen existiert (Beispiele: Suchtberatung oder Familienhilfe) macht ein Konzept erforderlich, in dem es um die Zuweisung und Definition von Rollen staatlicher, halbstaatlicher und privater Akteure geht.

In dem Konzept der Verantwortungsteilung[28] geht es daher auch nicht etwa darum, Unterschiede zwischen staatlichen und privaten Akteuren einebnen zu wollen oder gar private Anbieter zu etatisieren,

vielmehr macht der Begriff gerade darauf aufmerksam, dass unter Nutzung der je unterschiedlichen Bindungen, Handlungsorientierungen und Handlungsrationaltäten staatliche und private Akteure zu gemeinsamer Zielverwirklichung beitragen können und sollten.

III. Zur Dynamik gewährleistungsstaatlicher Gemeinwohlsicherung

Das Leitbild des Gewährleistungsstaates ist kein statisches Leitbild und darf auch nicht dahin missverstanden werden, dass Gewährleistung mit Gewährleistung des Status quo gleichgesetzt wird; vielmehr können sich auf Grund gesellschaftlicher und ökonomischer Veränderungsprozesse auch die **Anforderungen an die staatliche Gewährleistungsverantwortung verändern**, so dass der Gewährleistungsstaat als ein durchaus **dynamisches, variables Staatsbild** verstanden werden muss. Wir meinen, dass sich solche veränderten, und zwar vor allem **sich intensivierende Anforderungen** an die staatliche Gewährleistungsverantwortung beobachten lassen, sei es, dass dem gesellschaftliche Veränderungsprozesse zu Grunde liegen, sei es, dass die Erwartungen der Bürger an "ihren Staat" einen Wandel durchlaufen. Dies wollen wir an drei Beispielen zu veranschaulichen suchen.

1. Die Sicherstellung der ärztlichen Versorgung in einer schrumpfenden Gesellschaft

Dieses Beispiel verdanken wir der vor kurzem erschienenen Habilitationsschrift von Birgit Schmidt am Busch über die Gesundheitssicherung im europäischen Mehrebenensystem[29], in deren Kapitel über die Sicherstellung der ärztlichen Versorgung sich die folgende Passage findet, die sich wie ein Bestandteil einer Abhandlung über den Gewährleistungsstaat liest und daher im Zusammenhang zitiert werden soll:

"Für die Versicherten in der Gesetzlichen Krankenversicherung stellt der Bund in §§ 72ff. SGB V die ausreichende Versorgung mit Leistungen von Ärzten, Zahnärzten, Psychotherapeuten und Versorgungszentren - zusammenfassend die vertragsärztliche Versorgung genannt - sicher. Zur Sicherstellung der Versorgung der Versicherten verpflichtet der Gesetzgeber Krankenkassen, Ärzte, Zahnärzte, Psychotherapeuten und Versorgungszentren zusammenzuwirken (§ 72 Abs. 1 SGB V). Zu diesem Zweck schließen die Verbände der Krankenkassen mit den Kassenärztlichen Vereinigungen als der Vertretung der Vertragsärzte bzw. Vertragszahnärzte auf Landesebene schriftliche Verträge ab, die die vertragsärztliche Versorgung so regeln, dass ,eine ausreichende, zweckmäßige und wirtschaftliche Versorgung der Versicherten unter Berücksichtigung des allgemein anerkannten Standes der medizinischen Erkenntnisse gewährleistet ist und die ärztlichen Leistungen angemessen vergütet werden' (§ 72 Abs. 2 SGB V). Gegenüber den Krankenkassen tragen die Kassenärztlichen Vereinigungen zusammen mit den Kassenärztlichen Bundesvereinigungen - den beiden Zusammenschlüssen der Kassenärztlichen und Kassenzahnärztlichen Vereinigungen auf Bundesebene - die Verantwortung dafür, dass in jedem ihrer Bezirke in ausreichender Zahl und Qualifikation Ärzte der verschiedenen Fachgruppen zur Verfügung stehen bzw. bei Bedarf auch andere Ärzte (Krankenhausärzte) oder ärztlich geleitete Einrichtungen in die Versorgung eingebunden werden (so genannter Sicherstellungsauftrag, § 75 Abs. 1 Satz 1 SGB V).

Dieser **Gewährleistungsauftrag**, den der Gewährleistungsstaat in enger Zusammenarbeit mit den Verbänden des sog. Dritten Sektors zu erfüllen sucht, steht nun angesichts der demographischen Entwicklung vor von diesem Umfang neuen und schwierigen Herausforderungen[30]. Das von Cordula Tutt anschaulich beschriebene "Große Schrumpfen"[31] und die offenbar sinkende Bereitschaft der Ärzteschaft, in sich dramatisch ausdünnenden Landstrichen eine kassenärztliche Praxis zu betreiben, erhöht den öffentlichen Druck auf alle in die Wahrnehmung des Gewährleistungsauftrages eingebundenen Akteure, dem Sicherstellungsauftrag auch unter sich verändernden gesellschaftlichen und ökonomischen Bedingungen ebenso nachzukommen wie in "Schönwetterzeiten" der ärztlichen Versorgung.

2. Gewährleistungsverantwortung als Privatisierungsfolgenverantwortung

Ein weiteres Beispiel für sich verändernde Anforderungen an die Intensität der staatlichen Gewährleistungsverantwortung bildet die offenbar zunehmende Sensibilität der Bürger und von Teilen der Politik für die unerwünschten und so häufig nicht bedachten Folgen einer wie auch immer motivierten Privatisierungspolitik. Die Zeiten einer ungetrübten Privatisierungseuphorie scheinen vorüber zu sein - wie die juristischen Auseinandersetzungen über die Privatisierung der Flugsicherung[32], die politischen Auseinandersetzungen über die gerade auf den Weg gebrachte Bahnprivatisierung und die Presseberichte über ausländische Erfahrungen mit "fehlgeschlagenen" Privatisierungen (Bahnprivatisierung in England und Neuseeland) zeugen. Angesichts solcher negativen Privatisierungsfolgen schlägt - ausgedrückt in der Terminologie der Theorie des Gewährleistungsstaates - die Stunde der staatlichen **Auffangverantwortung**, deren Funktion Schoch zutreffend wie folgt skizziert[33]:

"Nur ein kurzer Blick sei abschließend auf die so genannte staatliche Auffangverantwortung gerichtet. Umschrieben wird mit diesem Begriff eine Art Reservefunktion des Staates, die verhindern soll, dass sich der Staat im Falle des Marktversagens aus seiner Verantwortung für die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben (vor allem der Daseinsvorsorge) verabschiedet. Als Handlungsoptionen gelten insbesondere der - vorübergehende - Eintritt des Staates in die Leistungserbringung (Einstandsverantwortung), die Abmilderung unerwünschter sozialer Folgen für Dritte (Abfederungsverantwortung) und die Rückverlagerung der Aufgaben(erledigung) in den staatlichen Sektor (Rückholoption)."

Der kritische Punkt dabei ist natürlich die Frage, ob selbst eine vorher ausbedungene **Rückholoption**[34] sich "im Ernstfall" wirklich realisieren lassen wird; wir teilen hier die Skepsis Schochs, der dazu folgendes angemerkt hat[35]:

*"Bei aller Sympathie für derartige Auffanglösungen wird man Zweifel daran anmelden dürfen, ob sie immer und gegebenenfalls in ausreichendem Maße funktionieren (können). Die Bedenken gründen auf rechtlichen Ursachen (Probleme der "Rückverstaatlichung"), vor allem aber auf faktischen Einwänden; wenn z.B. staatliche Infrastrukturen erst einmal aufgegeben worden sind, notwendiger Sachverstand in den privaten Sektor abgewandert ist oder öffentliche Unternehmen (z.B. in "dualen Systemen") vom Markt verdrängt sind, können leicht **tatsächliche Irreversibilitäten** auftreten, die das Postulat einer staatlichen Auffangverantwortung rasch zur Chimäre werden lassen können. Man wird feststellen dürfen, dass an diesem Teil des Konzepts vom Gewährleistungsstaat dringend "nachgearbeitet" werden muss."*

3. Veränderliche Verantwortungsanteile im Bereich des Verbraucherschutzes

Wir wählen dieses Beispiel, weil sich an ihm besonders gut darstellen lässt, wie sich innerhalb einer Gewährleistungsaufgabe - der Gewährleistung einer bestimmten Lebensmittelqualität - **bestimmte Verantwortungsanteile an bestimmten Akteuren festmachen lassen**[36]. Drei Verantwortungsbereiche sind es, die hier einschlägig sind:

- die Verbraucherverantwortung
- die Produzentenverantwortung
- die staatliche Kontrollverantwortung

Was zunächst die **Verbraucherverantwortung** angeht, so war bestimmendes Element der sich nach dem 2. Weltkrieg neu formierenden deutschen Verbraucherbewegung ganz im Sinne marktwirtschaftlicher und demokratischer Theorien die **Befähigung der Verbraucher zu souveränen und informierten Partnern im Marktgeschehen**. Von diesem - wie man es nennen könnte - Capability-Ansatz her geht es um die **Kompetenzstärkung des Verbrauchers** durch anbieterunabhängige Verbraucherinformation, Verbraucherbildung und Verbraucherberatung. Ein solchermaßen aufgerüsteter Verbraucher wäre dann

möglicherweise in der Lage die Land- und Ernährungswirtschaft "von der Ladentheke" her umzusteuern.

Was die **Produzentenverantwortung** betrifft, so steht sie im Mittelpunkt des Berichts der Niedersächsischen Regierungskommission "Zukunft der Landwirtschaft - Verbraucherorientierung", in der mit den folgenden Worten ein Paradigmenwechsel reklamiert wird[37]: *"Kern des Vorschlags ist ein Paradigmenwechsel in der Lebensmittelsicherheit. Im Sinne einer klaren Aufgabentrennung plädieren wir für eine strikte Wahrnehmung der Primärverantwortung der Agrar- und Ernährungswirtschaft, die durch die **Einführung eines stufenübergreifenden Qualitätssicherungssystems** eingelöst wird."* Gefordert wird - und dies ist uns aus der Debatte der Reform der öffentlichen Verwaltung wohl vertraut - ein **Umdenken**, und zwar in zweierlei Richtung: es bedürfe - so der Bericht - einer **neuen Denkhaltung** im Sinne einer **Kultur der Eigenverantwortung** und es bedürfe **eines geänderten Rollenverständnisses**: "Die skizzierten Qualitätsprobleme sind zu einem erheblichen Teil Folge des derzeitigen Rollenverständnisses in der Lebensmittelwirtschaft. Viele Akteure sehen fälschlicherweise die Primärverantwortung für die Lebensmittelsicherheit beim Staat."

Was nun die **staatliche Kontrollverantwortung** angeht, so ist sie es eigentlich, die der deutschen Verwaltungstradition am ehesten entspricht. Wenn wir nämlich den Kulturbegriff des Kommissionsberichts aufgreifen, so können wir im Hinblick auf die deutsche Verwaltungskultur bisher kaum von einer Kultur der Eigenverantwortung im Sinne einer Eigenkontrolle sprechen, vielmehr ist die Verwaltungskultur deutscher Tradition durch eine ausgeprägte **Fremdkontrolle** geprägt - Prototyp Gewerbeaufsicht - und es ist ein interessanter Effekt der Europäisierung der deutschen Rechtsordnung, dass gerade insoweit eine Veränderung stattfindet.

Man könnte daher im Ergebnis davon sprechen, dass im Verhältnis der drei Verantwortungsbereiche zueinander die staatliche Kontrollverantwortung sich in einem kontinuierlichen Prozess des Rückzugs befand, der dadurch ermöglicht wurde, dass insbesondere privatwirtschaftliche Qualitätssicherungssysteme die sonst auftretende Kontrolllücke zu schließen versprochen - Stichwort: Kontrolle der Kontrolle.

Durch die zahlreichen Lebensmittelskandale ist dieses fein austarierte System der Verbraucher-, Produzenten- und Staatskontrolle ganz offensichtlich ins Wanken geraten und der Ruf nach einer Intensivierung der staatlichen Kontrollen immer vernehmbarer geworden[38]. Auch hier also zeigt sich, dass der Gewährleistungsstaat ein in sich dynamisches und bewegliches System ist, und es ist diese Flexibilität seiner Elemente, die ihn befähigen könnte, auch weiterhin ein erfolgreiches Leitbild zu sein.

[1] Stephan Leibfried/ Michael Zürn (Hg.), Transformationen des Staates?, Frankfurt 2006; Philipp Genschel/ Stephan Leibfried/ Bernhard Zangl, Zerfaserung und Selbsttransformation: Das Forschungsprogramm "Staatlichkeit im Wandel", TranState Working Paper No. 45, 2006; Philipp Genschel/ Bernhard Zangl, Die Zerfaserung von Staatlichkeit und die Zentralität des Staates, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 20-21/2007, Themenheft "Neue Formen der Staatlichkeit", S. 10 ff.

[2] Vgl. Markus Reiners, Wandlungsfähigkeit des Staates, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 51/2003, S. 23 ff.

[3] Siehe dazu Peter B. Evans/Dietrich Rueschemeyer/Theda Skocpol (Hg.), Bringing the State Back In, Cambridge University Press 1985.

[4] Christoph Gusy, Brauchen wir eine juristische Staatslehre?, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart 55 (2007), S. 41 ff, 42.

[5] Ausführliche Informationen zum Gesamtvorhaben und zu allen Teilprojekten sind erhältlich unter <http://www.sfb597.uni-bremen.de>.

[6] Genschel/ Zangl, Fußnote 1, S. 16.

- [7] Näher dazu Gunnar Folke Schuppert, Was ist und wie misst man Wandel von Staatlichkeit?, in: Der Staat 2008, Heft 3 (i.E.).
- [8] Siehe dazu Andreas Voßkuhle, Der "Dienstleistungsstaat": Über Nutzen und Gefahren von Staatsbildern, in: Der Staat 2001, S. 495 ff.
- [9] Werner Jann, Wandlungen von Verwaltungsmanagement und Verwaltungspolitik in Deutschland in: Festschrift für Christoph Reichard, Berlin 2006, S. 35 ff.; Rüdiger Voigt/Ralf Walkenhaus, Verwaltungsreformen: Einführung in das Problemfeld, in: dies. (Hg.), Handwörterbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden 2006, S. XI ff.
- [10] Martin Eifert, Grundversorgung mit Telekommunikationsleistungen im Gewährleistungsstaat, Baden-Baden 1998.
- [11] Bernhard Blanke/Stephan von Bandemer/Frank Nullmeier/Göttrik Wewer (Hg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 3., völlig überarbeitete und erweiterte Auflage, Wiesbaden 2005.
- [12] Isabella Proeller/ Kuno Schedler, Verwaltung im Gewährleistungsstaat, in: Blanke u.a. (Fußnote 11), S. 94 ff.
- [13] Manfred Röber, Aufgabenkritik im Gewährleistungsstaat, in: Blanke u.a. (Fußnote 11), S. 84 ff.
- [14] Röber (Fußnote 13), S. 88.
- [15] Friedrich Schoch, Gewährleistungsverwaltung: Stärkung der Privatrechtsgesellschaft?, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2008, S. 241-247.
- [16] Schoch (Fußnote 15), S. 241 f.
- [17] Siehe dazu Gunnar Folke Schuppert, Rückzug des Staates? Zur Rolle des Staates zwischen Legitimationskrise und politischer Neubestimmung, in: Die Öffentliche Verwaltung 1995, S. 761 ff.
- [18] Dazu Werner Jann, Der Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder: Von Management zu Governance?, in: Klaus König (Hg.), Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, Baden-Baden 2002, S. 255-278.
- [19] Siehe dazu Arthur Benz, Einleitung: Governance - Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?, in: ders. (Hg.), Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden 2004, S. 11-28.
- [20] Jann (Fußnote 18), S. 296.
- [21] Arno Scherzberg, Wozu und wie überhaupt noch öffentliches Recht?, Berlin 2003.
- [22] Eberhard Schmidt-Aßmann, Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, 34 (1976), S. 21 ff.; ders., Zur Reform des allgemeinen Verwaltungsrechts - Reformbedarf und Reformansätze, in: Eberhard Schmidt-Aßmann/ Wolfgang Hoffmann-Riem/ Gunnar Folke Schuppert (Hg.), Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts, Grundfragen, Baden-Baden 1993, S. 11 ff.
- [23] Vgl. dazu Frieder Naschold u.a., Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Erfahrungen, Konzepte, Methoden, Berlin 1996.

- [24] Wolfgang Hoffmann-Riem, Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff moderner Staatlichkeit, in: Paul Kirchhof u.a. (Hg.), Staaten und Steuern. Festschrift für Klaus Vogel zum 70. Geburtstag, Heidelberg 2001, S. 47 ff.
- [25] Hoffmann-Riem, Verantwortungsteilung, (Fußnote 24), S. 442.
- [26] Wolfgang Hoffmann-Riem, Modernisierung von Recht und Justiz. Eine Herausforderung des Gewährleistungsstaates, Frankfurt a.M. 2001, S. 53 f.
- [27] Vgl. Hans-Heinrich Trute, Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff eines sich verändernden Verhältnisses von öffentlichem und privatem Sektor, in: Gunnar Folke Schuppert (Hg.), Jenseits von Privatisierung und "schlankem" Staat. Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff eines sich verändernden Verhältnisses von öffentlichem und privatem Sektor, Baden-Baden 1999, S. 13 ff.
- [28] Zum Ganzen Gunnar Folke Schuppert, Gemeinwohldefinition im kooperativen Staat, in: Herfried Münkler/Karsten Fischer (Hg.), Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht. Konkretisierung und Realisierung öffentlicher Interessen, Berlin 2002, S. 67 ff.
- [29] Helmuth Schulze-Fielitz, Der Leviathan auf dem Weg zum nützlichen Haustier?, in: Rüdiger Voigt (Hg.), Abschied vom Staat: Rückkehr zum Staat, Baden Baden 1993, S. 101.
- [30] Siehe dazu Jens Kersten, Demographie als Verwaltungsaufgabe, in: Die Verwaltung 40, 2007, S.309 ff.
- [31] Cordula Tutt, Das große Schrumpfen, Berlin 2007.
- [32] Näher dazu Friedrich Schoch, Vereinbarkeit des Gesetzes zur Neuregelung der Flugsicherung mit Art. 87 d GG, Die Verwaltung, Beiheft 6, 2006, 47 ff.
- [33] Schoch (Fußnote 15), S. 247.
- [34] Dazu nunmehr Bernward Wollenschläger, Effektive staatliche Rückholoptionen bei gesellschaftlicher Schlechterfüllung, Baden-Baden 2006.
- [35] Schoch (Fußnote 15), S. 247.
- [36] Gunnar Folke Schuppert, Verantwortung, Kompetenz, Kontrolle. Verwaltungswissenschaftliche Überlegungen zur Neuorganisation des Verbraucherschutzes in Deutschland, in: Zeitschrift für Lebensmittelrecht 2002, S. 297 ff.
- [37] Niedersächsische Regierungskommission "Zukunft der Landwirtschaft - Verbraucherorientierung", Endbericht, November 2001, S. 5.
- [38] Martin Lodge, Kai Wegrich, Gail Mc Elroy, Gammelfleisch Everywhere? Public Debate, Variety of Worldviews and Regulatory Change, Centre for analysis of risk and regulation, Discussion Paper No: 49, January 2008.

<https://www.humanistische-union.de/publikationen/vorgaenge/182-vorgaenge/publikation/der-gewaehrleistungsstaat/>

Abgerufen am: 19.04.2024