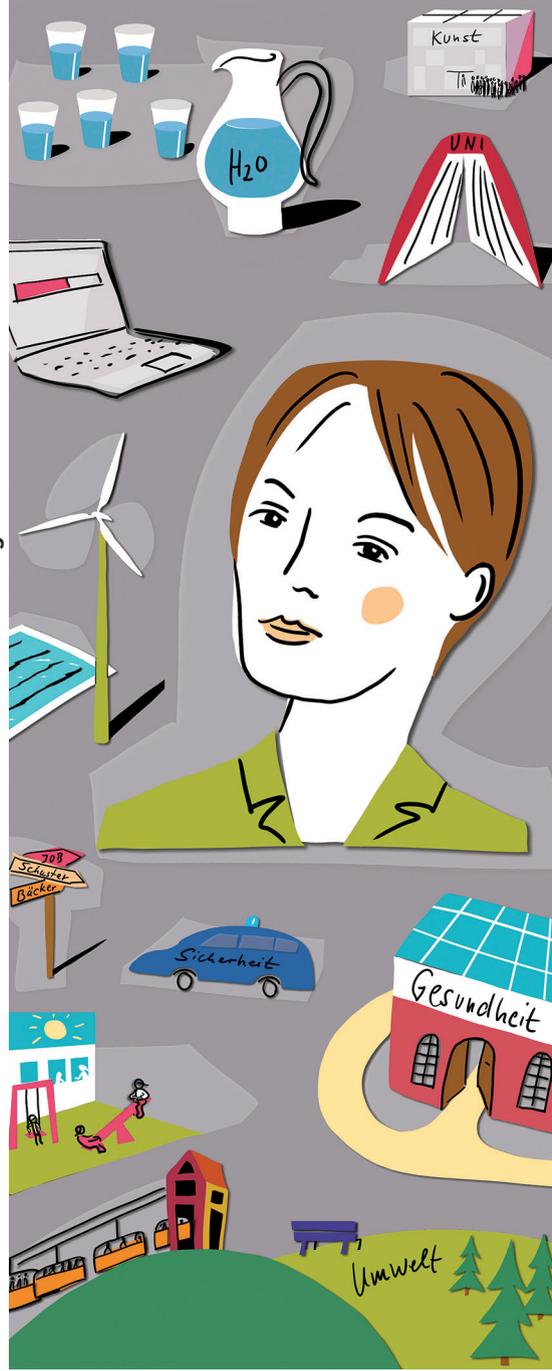




BAND 15

Der Wert öffentlicher Güter

Bericht der «Kommission Öffentliche Güter» der Heinrich-Böll-Stiftung



DER WERT ÖFFENTLICHER GÜTER

**HEINRICH BÖLL STIFTUNG
SCHRIFTEN ZU WIRTSCHAFT UND SOZIALES
BAND 15**

Der Wert öffentlicher Güter

Bericht der «Kommission Öffentliche Güter» der Heinrich-Böll-Stiftung

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung



Diese Publikation wird unter den Bedingungen einer Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht:
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de> Eine elektronische Fassung kann heruntergeladen werden. Sie dürfen das Werk vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen. Es gelten folgende Bedingungen: Namensnennung: Sie müssen den Namen des Autors/Rechteinhabers in der von ihm festgelegten Weise nennen (wodurch aber nicht der Eindruck entstehen darf, Sie oder die Nutzung des Werkes durch Sie würden entlohnt). Keine kommerzielle Nutzung: Dieses Werk darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden. Keine Bearbeitung: Dieses Werk darf nicht bearbeitet oder in anderer Weise verändert werden.

Der Wert öffentlicher Güter

Bericht der «Kommission Öffentliche Güter» der Heinrich-Böll-Stiftung

Band 15 der Schriftenreihe Wirtschaft und Soziales

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung 2015

Redaktionelle Betreuung: Dieter Rulff

Gestaltung: feinkost Designnetzwerk, C. Mawrodiew (basierend auf Entwürfen von blotto Design)

Cover-Illustration: Nicola Schaller

Druck: Druckerei Arnold, Großbeeren

ISBN 978-3-86928-137-7

Bestelladresse: Heinrich-Böll-Stiftung, Schumannstr. 8, 10117 Berlin

T +49 30 28534-0 **F** +49 30 28534-109 **E** buchversand@boell.de **W** www.boell.de

INHALT

Vorwort	7
1 Einleitung	9
2 Der Wert öffentlicher Güter	13
3 Der Bedarf an öffentlichen Gütern	16
3.1 Der demografische Wandel	16
3.2 Die Verknappung der finanziellen Ressourcen	19
3.3 Die Verschärfung der sozialen Ungleichheit	19
3.4 Die Inanspruchnahme familiärer Leistungen	20
4 Die zukünftige Gestaltung öffentlicher Güter	22
4.1 Die rechtlichen Grundlagen öffentlicher Güter	22
4.2 Die Bewirtschaftungsformen öffentlicher Güter	26
Zwischenfazit: Die Kommunen sollen über die Bewirtschaftung entscheiden	32
4.3 Die Qualitätssicherung öffentlicher Güter	33
4.4 Die demokratische Gestaltung öffentlicher Güter	35
5 Die Akteure öffentlicher Güter	38
5.1 Die – ungleiche – Teilhabe an öffentlichen Gütern	38
5.2 Die Arbeit an öffentlichen Gütern	40
5.3 «Institutionenverstand» und Professionalität	44
6 Zehn Leitlinien für eine neue Politik der öffentlichen Güter	47
Anhang	
Literatur	55
Die Autorinnen und Autoren	59

VORWORT

Zwar ist dem Wachstum der Staatsverschuldung mit der Schuldenbremse zunächst Einhalt geboten, doch die Investitionen der öffentlichen Hand sind noch immer auf einem Tiefstand. Die bestehende jährliche Investitionslücke beträgt drei Prozent des Bruttoinlandsproduktes, also rund 75 Milliarden Euro. Das betrifft die Verkehrs-, Kommunikations- und Versorgungsinfrastruktur ebenso wie die Bildungseinrichtungen. Vom Kindergarten bis zu den Hochschulen ist das deutsche Bildungssystem im internationalen Vergleich unterfinanziert. Für die Instandhaltung des Verkehrsnetzes oder die Modernisierung der Kommunikationsnetze fehlt das Geld. Der Staat lebt von seiner Substanz.

Die überfällige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte verstärkt bislang diesen Trend. Ausgabenkürzungen treffen vor allem die öffentlichen Investitionen und soziokulturellen Dienstleistungen. Die Folgen dieser Kürzungen werden in der Regel nicht sofort sichtbar. Aber sie untergraben auf die Dauer die Grundlagen unseres Alltagslebens, auf denen auch unser Wohlstand beruht: die Qualität des Trinkwassers, die funktionierende Müllentsorgung, öffentliche Verkehrsmittel, befahrbare Straßen und ihre Beleuchtung, Kindergärten, Schulen und Krankenhäuser.

Öffentliche Güter sind in gewissem Sinne die «zweite Natur» moderner, arbeitsteiliger und differenzierter Gesellschaften. Fallen sie weg, geht das sowohl zu Lasten der Lebensqualität der breiten Massen als auch der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und Innovationskraft des Landes. Gleichzeitig verstärkt diese Entwicklung die Spaltung der Gesellschaft. Denn soziale Teilhabe findet wesentlich über öffentliche Güter statt: über Förderung und Qualifizierung im Bildungssystem, über Zugang zur Kultur, zu Gesundheitsleistungen, einem inklusiven Arbeitsmarkt bis hin zum öffentlichen Verkehrswesen, das Mobilität auch ohne eigenes Auto ermöglicht.

Vor diesem Hintergrund und angesichts veränderter demographischer, ökologischer und politischer Rahmenbedingungen spricht vieles dafür, sich gründliche Gedanken über die Herstellung und Rechtfertigung öffentlicher Güter zu machen.

So hat die Heinrich-Böll-Stiftung im Jahr 2012 eine Kommission eingerichtet, die sich mit dem Wert öffentlicher Güter, ihrer normativen Verankerung, den Formen ihrer Gewährleistung und ihrer Verortung im Spannungsfeld zwischen öffentlichen Interessen und ökonomischen Zwängen auseinandergesetzt hat. Das Ergebnis ist ein emphatisches Plädoyer für die Stärkung öffentlicher Güter: Wir brauchen eine neue Politik der öffentlichen Güter für unser Gemeinwesen und unseren Staat.

Die Heinrich-Böll-Stiftung verbindet mit dem vorliegenden Bericht die Hoffnung, die gesellschaftspolitische Relevanz öffentlicher Güter wieder stärker ins öffentliche Bewusstsein zu bringen. Es geht um ein vertieftes Grundverständnis für öffentliche Güter als Grundpfeiler der Gesellschaft. Die Erneuerung und Stärkung unserer

öffentlichen Infrastrukturen ist ein entscheidender Faktor bei der Überwindung der sozialen Blockaden in unserer Gesellschaft. Es muss deshalb geklärt werden, wie und von wem öffentliche Güter weiterhin in guter Qualität gewährleistet werden können. Den hier vorgelegten Bericht verstehen wir als einen Anstoß für eine neue Politik öffentlicher Güter.

Unser Dank gilt den Mitgliedern der Kommission, allen voran dem Vorsitzenden Prof. Dr. Berthold Vogel. Zusammen mit Prof. Dr. Petra Böhnke, Prof. Dr. Jens Kersten, Dr. Tanja Klenk, Prof. Dr. Claudia Neu und Prof. Dr. Claus Offe hat er die Kommissionsarbeit mit viel Engagement und Expertise vorangetrieben. Wir hoffen, dass ihre hier vorliegende Expertise die Aufmerksamkeit findet, die sie verdient.

Berlin, im Januar 2015

Ralf Fücks
Vorstand der Heinrich-Böll-Stiftung

Peter Siller
Leiter der Abteilung Inland

Dorothee Schulte-Basta
Referentin für Sozialpolitik

1 Einleitung

Als auf der Höhe der Finanzkrise die Banken um staatlichen Beistand nachsuchten, glaubten viele an eine Renaissance des Staates. Damit war die Hoffnung verbunden, dass eine Politik, die sich der neuen Staatsbedürftigkeit der Finanzmärkte annehme, auch die alte Staatsbedürftigkeit der Gesellschaft wieder in den Fokus ihrer Aufmerksamkeit rücke (vgl. Vogel 2007). Für diese Annahme sprachen drei gute Gründe:

1. Die Dominanz des Ökonomischen hatte als sozialpolitisches Ordnungsmodell an Legitimation eingebüßt. Die Hoffnung, dass die Maßnahmen der Angebotspolitik sich als Trickle-Down-Effekte auch auf die mittleren und unteren Einkommensgruppen niederschlagen, hatte sich als trügerisch erwiesen. Am unteren Rand der sozialen Skala nahm die Zahl der Armen und Armutgefährdeten beständig zu, während sich der obere Rand in bis dato unbekannte Regionen des Reichtums dehnte. Zugleich wurden die Kosten des Gemeinwesens zunehmend der gesellschaftlichen Mitte aufgebürdet.
2. Die Effizienz-, Effektivitäts- und damit Rentabilitätserwartungen, die sich häufig mit der Privatisierung staatlicher Leistungen verbanden, waren enttäuscht worden. Diese Enttäuschung vergrößerte sich noch angesichts offensichtlich werdender Defizite der nunmehr privaten Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Gütern. An Stelle der Fehlallokationen des alten sorgenden Staates waren die des neuen schlanken Staates getreten.
3. Schon vor der Finanzkrise waren verschärfte soziale Unsicherheiten und neue Ungleichheitserfahrungen keine Phänomene mehr, die nur gesellschaftliche Randlagen betrafen. Die Arbeitnehmermitte der Gesellschaft geriet unter Druck. Das nährte die Erwartung, dass Staatlichkeit als normative und strukturelle Ordnung des Sozialen wieder verstärkt auf die Tagesordnung zurückkehren würde. Denn die Sorgen vor Status- und Wohlstandsverlust trafen das Kernklientel der Parteien.

Der Staat ist zurückgekehrt, aber er ist nicht mehr der alte. Die Staatlichkeit hat sich gewandelt: Zum ersten, weil Globalisierung und Europäisierung eine andere ökonomische, rechtliche und politische Rahmensetzung mit sich brachten; zum zweiten, weil sich die in den zwanzig Jahren zuvor zu verzeichnenden sozioökonomischen Transformationen nicht einfach revidieren lassen; und zum dritten, weil die öffentliche Hand mit den Veränderungen des Erwerbs- und Familienlebens, dem demografischen und klimatischen Wandel vor neuen Herausforderungen steht. Im Zuge dieser Entwicklung hat sich eine Form der Staatlichkeit etabliert, die nur noch über begrenzte Regelungskompetenzen und -ressourcen verfügt. Der Staat bleibt zwar

zentral für die Lebensperspektiven und -gestaltungen der Bürger, doch diese Rolle hat sich verändert – er ist heute mehr Teamplayer und weniger Spielführer. Die gesellschaftliche Nachfrage nach öffentlichen Leistungen lässt sich nicht mehr beantworten, ohne zugleich die hybriden Formen ihrer Befriedigung in den Blick zu nehmen. Wir haben es mit einem Gewährleistungsstaat zu tun, der neben und teilweise an Stelle der nach wie vor bestehenden Strukturen des Leistungsstaates getreten ist.

Das Leitbild des «Gewährleistungsstaates» ist nicht mit der Dichotomie «mehr Staat und weniger Markt vs. mehr Markt und weniger Staat» zu fassen, welche die staatspolitische Debatte rechts wie links lange Zeit beherrscht hat. Vielmehr bringt dieses Leitbild «eine Tendenz zum Ausdruck, die eine bemerkenswerte Veränderung bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben markiert: Der Staat [...] 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 [...] 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).

Diese Hybridisierung der Form staatlicher Aufgabenerfüllung macht auch vor dem öffentlichen Dienst nicht halt. Neben die überkommenen verwaltungsförmigen Verfahren und Hierarchien treten Fallmanagement, Projektarbeit und Controlling, die einst wegen ihrer Sicherheit geachteten Beschäftigungsverhältnisse haben sich teils zu atypischen gewandelt, teils wurden sie ausgelagert. Prekarisierung bedroht nicht mehr allein das Klientel, sondern auch den Akteur sozialstaatlichen Handelns. Das hat Rückwirkungen auf das Ansehen des Staates.

Unter dem Vorzeichen knapper finanzieller Ressourcen sind Art und Umfang der Aufgabenerfüllung Gegenstand permanenter gesellschaftlicher und politischer Auseinandersetzung. Für die Leistung, die dem einen zugutekommt, muss ein anderer womöglich Einbußen hinnehmen. «Gewährleistung» ist kein statisches Leitbild. Sie bedeutet nicht die Sicherung des Status quo geschweige denn, seine Verbesserung. Gesellschaftliche und ökonomische Veränderungsprozesse, sich wandelnde Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger führen zu veränderten Anforderungen an die Gewährleistungsverantwortung. Die daraus resultierenden Konflikte werden auf den unterschiedlichsten Feldern ausgetragen und lassen sich selten auf die einfachen Nenner verteiler und ausgleichender Gerechtigkeit bringen, die noch die Auseinandersetzungen der gesellschaftlichen Großgruppen im sorgenden Staat prägten.

Die Daseinsvorsorge ist der Sockel, auf dem die Legitimation des demokratischen Wohlfahrtsstaates im Wesentlichen ruht. Doch wie bemisst und bewertet man seine Festigkeit und Tragkraft? Die Qualität staatlicher Leistungen ist nur unzureichend erfasst, nimmt man allein die Staatsquote oder die Sozialbudgets der Bundes-, Landes- und Kommunalhaushalte als Maß. Auch der Anteil der Investitionen in Infrastrukturen bietet allenfalls einen Hinweis. Für die Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger mit ihrem Gemeinwesen sind jedoch öffentliche Güter entscheidend.

Unter öffentlichen Gütern wird in diesem Kontext weit mehr verstanden, als die ursprüngliche wirtschaftswissenschaftliche Definition besagt. In der wirtschaftswissenschaftlichen Perspektive dienen öffentliche Güter zur Legitimation staatlicher Aktivitäten in einer marktdominierten Gesellschaft. Danach ist ein öffentliches Gut eines, das nicht vom Markt erbracht werden kann, weil niemand vom Konsum ausgeschlossen werden kann. Nur dort, wo ein als notwendig erachteter gesellschaftlicher Bedarf nicht durch privatwirtschaftliche Angebote befriedigt wird, weil es unprofitabel ist, muss der Staat dieses Gut bereitstellen. Leuchttürme und Landesverteidigung gelten als klassische Beispiele für diese Theorie. Auch die Straßenbenutzung ist bislang noch ein öffentliches Gut. Doch an ihr wird deutlich, dass es eigentlich nur der entsprechenden rechtlichen und politischen Regelungen bedarf, um sie privatwirtschaftlich verwertbar zu machen, sie in ein Mautgut zu verwandeln. Das Gut «Kultur» ist, ökonomisch betrachtet, ein privates Gut, das mit dem Ticket an der Theater- oder Kinokasse gekauft wird – gleichwohl wird es öffentlich gefördert. Die Kategorie «öffentliche Güter» muss also um eine Reihe von Hybriden ergänzt werden, um realitätsnahe Aussagen über ihr Aufkommen und die Art ihrer Verteilung treffen zu können. Beides beruht weniger auf ökonomischen Notwendigkeiten als vielmehr auf politischen Entscheidungen.

Eine solche Sichtweise der öffentlichen Güter, die ihren hybriden Charakter anerkennt, trifft sich mit dem politischen Leitbild des Gewährleistungsstaates. Er erbringt die öffentlichen Güter. Er ist die Arena der öffentlichen Auseinandersetzung um die verschiedenen Bedarfe und ihre Berechtigung einerseits und Umfang und Art der Bereitstellung andererseits. In diese Auseinandersetzung geht auch die normative Bedeutung öffentlicher Güter ein, die über die ökonomische Charakterisierung ihrer Hervorbringung hinausweist und auch mit der reinen Zweckbestimmung der Verwendung nicht erfasst wird. Öffentliche Güter bergen ein Moment der Vergesellschaftung. Auch die Zivilgesellschaft, die lange Zeit als Gegenüber des Staates gedacht wurde, ist auf die staatliche Gewährleistung öffentlicher Güter angewiesen, sie ist staatsbedürftig. Das sozialpolitische Urteil über staatliches Handeln, das vornehmlich die Verteilung des Einkommens und des Vermögens «zwischen Oben und Unten» in den Blick nimmt, ruft zwar Empörung hervor. Doch wenn es ausblendet, was an öffentlichen Gütern zwischen diesen Polen liegt und gestaltet werden kann, mindert es seine gesellschaftsverändernde Kraft. Die Bereitstellung öffentlicher Güter bewirkt soziale Inklusion und politische Identifikation mit dem Staat, mit der Kommune, die diese Bereitstellung gewährleisten. Sie stabilisieren eine Demokratie, die bereits von Teilen des Demos und auch von einer Reihe ihrer Theoretiker und medialen Beobachter beschrieben wird. Das muss zuvörderst diejenigen interessieren, die diese Demokratie repräsentieren. Daran zu erinnern, ist das Anliegen der Autorinnen und Autoren dieser Studie. Das Plädoyer, das wir für die Stärkung öffentlicher Güter halten, bezieht sich in einem emphatischen Sinne auf deren normative Qualitäten: Wir brauchen ein neues Verständnis und eine neue Politik der öffentlichen Güter für unser Gemeinwesen und unseren Staat.

Um dieses neue Verständnis öffentlicher Güter sozial, politisch und rechtlich zu profilieren, widmen wir uns im Anfangskapitel dem Wert öffentlicher Güter, ihrer normativen Verankerung und ihrer Verortung im Spannungsfeld zwischen öffentlichen Interessen und ökonomischen Zwängen. Letztere haben sich mit der Finanzkrise verschärft. Zugleich ist mit dieser Verschärfung aber auch die Wertschätzung öffentlicher Güter wieder gewachsen. Damit werden sie zum Gegenstand einer erneuten Politisierung.

Diese Politisierung vollzieht sich vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Umwälzungen – des demografischen Wandels, einer sich verschärfenden sozialen Ungleichheit und einer Verlagerung sozialer Verantwortung vom Staat auf die Familie –, bei einer gleichzeitigen Verknappung der finanziellen Ressourcen des Staates, diesen Veränderungen zu begegnen. Diese Entwicklung ist Gegenstand des dritten Kapitels.

Mit ihr ist der gesellschaftliche Rahmen abgesteckt, innerhalb dessen öffentliche Güter künftig erbracht werden. Um sie zukunftsfest zu gestalten, bedarf es einer Stärkung ihres rechtlichen Fundaments und einer kritischen Revision der in den letzten Jahrzehnten vorherrschenden Formen ihrer Erbringung. Ihre als Heilsweg propagierte Privatisierung hat sich häufig genug als teure Sackgasse erwiesen. Der Status quo ante ist allerdings auch nicht mehr zeitgemäß. Mit den Anforderungen, die an mögliche Alternativen zu stellen sind, befasst sich das vierte Kapitel.

Eine rein funktionale Betrachtung, die öffentliche Güter lediglich an ihren «Leistungen» bemisst, greift zu kurz. Wesentlich für die Beurteilung dessen, was sie erbringen, sind die Akteure, die sie tragen. Mit ihrer Tätigkeit stabilisieren sie das Gemeinwesen, jedoch ist diese voraussetzungsvoll. Die Befähigung dieser Akteure, öffentliche Güter zu erzeugen und zu pflegen, hängt vor allem auch von ihrem sozialen Status ab. Eine Wertschätzung öffentlicher Güter muss sich folglich auch in der Förderung von Partizipation und in der sozialen Anerkennung und materiellen Ausstattung ihrer Träger niederschlagen. Diesen Anforderungen widmet sich das fünfte Kapitel.

Unsere Analyse zum Stand der öffentlichen Güter mündet abschließend in zehn Empfehlungen, die zu einem neuen Umgang und einer neuen Wertschätzung öffentlicher Güter aufrufen.

2 Der Wert öffentlicher Güter

Öffentliche Güter und die sie erbringenden öffentlichen Institutionen sind für die große Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger selbstverständlicher Teil ihrer Lebenswelt im demokratischen Wohlfahrtsstaat. Öffentliche Güter bilden in gewissem Sinne die «zweite Natur» moderner, arbeitsteiliger und technologisch differenzierter Gesellschaften. Gewohnheit macht das unsichtbar, worauf der Ablauf unseres Alltagslebens beruht: die Qualität des Trinkwassers, die funktionierende Müllentsorgung, die befahrbaren Straßen und ihre nächtliche Beleuchtung, die Inanspruchnahme von Kindergärten, allgemeinbildender Schule und Krankenhaus. So selbstverständlich alle diese Leistungen sind, so umstritten sind sie zugleich. Die Herstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen steht mehr und mehr im Spannungsfeld wachsender finanzpolitischer Restriktionen, anhaltender bürgerschaftlicher Ansprüche und wachsender normativer Anforderungen an die demokratische Gestaltung der Gesellschaft. Sie werden zum Gegenstand von Teilhabeforderungen und Verteilungskonflikten, bei denen Individual- und Gruppeninteressen in Widerstreit zum Allgemeinwohl geraten.

Die Diskussion um öffentliche Güter wird immer stärker mit Fragen sozialer, regionaler und materieller Ungleichheit in Verbindung gebracht. Die Verfügbarkeit bzw. die Ressourcen oder eben der Mangel an und die Unzugänglichkeit der öffentlichen Güter bringen wachsende gesellschaftliche Disparitäten zum Ausdruck. Dabei erlangen unter dem Vorzeichen der Schuldenbremse und im Zuge knapper werdender staatlicher, insbesondere kommunaler Ressourcen, öffentliche Güter, Dienstleistungen und Einrichtungen eine neue Aufmerksamkeit. Es geht auf der einen Seite um die Inanspruchnahme öffentlicher Güter als Handlungsressourcen; auf der anderen Seite verlieren öffentliche Güter mehr und mehr ihren Charakter staatlich gewährleisteter Hintergrundselbstverständlichkeiten. In immer mehr Bereichen repräsentieren öffentliche Güter Ergebnisse der Ko-Produktion von Mitarbeitenden des öffentlichen Dienstes, der ehrenamtlich Engagierten, aber auch von Konsumenten und Wirtschaftsunternehmen. Darin spiegeln sich fiskalische Restriktionen, aber ebenfalls der gewachsene Anspruch vieler Bürgerinnen und Bürger auf Mitwirkung wider. In den Blick auf den Zustand, auf die Qualität und Quantität öffentlicher Güter mischen sich daher oftmals Produzenten- und Konsumenteninteressen: Das Verhältnis von Gemeinwohl und Partikularbedürfnissen kommt auf die Tagesordnung, die Verteilung von Privilegien und Belastungen wird zum Thema. Öffentliche Güter sind daher nicht nur Ausdruck gesellschaftspolitischer Ausgleichsbereitschaft, sie sind auch ein Konfliktgegenstand zwischen denjenigen, die Veränderungen forcieren oder tragen, erdulden oder akzeptieren, verhindern oder blockieren.

Vieles spricht dafür, dass angesichts der europäischen Fiskalkrise und der sich öffnenden Schere zwischen privatem Reichtum und öffentlicher Armut, die Verteilung und Zuteilung öffentlicher Güter aus dem Status des fraglos Gegebenen heraustritt und neu politisiert wird. Ihr politisches «Design» steht zur Debatte. Diese Politisierung öffentlicher Güter und Dienste bedarf gesellschaftswissenschaftlicher Rahmung. Hierzu möchten wir einen Beitrag leisten. Dabei gehen wir von folgendem Verständnis öffentlicher Güter aus:

Unter öffentlichen Gütern verstehen wir Güter, Dienste und Institutionen, auf die die Bürgerinnen und Bürger für ihre freie und gleiche Entfaltung in einer demokratischen Gesellschaft existenziell angewiesen sind. Sie umfassen die Wasser- und Energieversorgung, Telekommunikations- und Verkehrsinfrastrukturen, medizinische und pflegerische Dienste, soziale Sicherheit sowie die Kinderbetreuung, die Schul- und Weiterbildung, aber auch die Verwaltung und Rechtsprechung. Öffentliche Güter begründen sozialen Zusammenhalt, eröffnen individuelle und kollektive Freiheitsräume und schaffen gesellschaftlichen Wohlstand. Der Staat garantiert die gleiche Teilhabe aller Bürgerinnen und Bürger an öffentlichen Gütern. Er sichert die Finanzierung öffentlicher Güter durch Steuern, Gebühren und Beiträge und gewährleistet die Qualität öffentlicher Güter. Dies gilt unabhängig davon, ob er sie selbst erbringt oder ob Private sie produzieren.

Aus volkswirtschaftlicher Perspektive zeichnen sich öffentliche Güter durch zwei Merkmale aus: Nicht-Ausschließbarkeit und Nicht-Rivalität. Jede Bürgerin und jeder Bürger kann das Gut nutzen. Die Nutzung kann auch von vielen zeitgleich erfolgen – ohne dass der individuelle Nutzen für den einzelnen Akteur sinkt.

Diesem volkswirtschaftlichen Begriff von öffentlichen Gütern setzen wir ein sozialpolitisches Verständnis entgegen, das die Aufmerksamkeit auf die Bedeutung öffentlicher Güter für Fragen des sozialen Zusammenhalts und der normativen Orientierung lenkt, die in der volkswirtschaftlichen Debatte vernachlässigt wird. Öffentliche Güter sind nach diesem Verständnis stets auch Gegenstand gesellschaftlicher Kontroversen und Aushandlungsprozesse. Sie haben in dreierlei Hinsicht eine politische Dimension:

1. *Verteilungspolitik*: Welche Priorität wird öffentlichen Gütern in Zeiten von Haushaltsrestriktionen und Schuldenbremsen im Vergleich zu anderen öffentlichen Ausgaben, z. B. Transferleistungen, eingeräumt? Und wie werden öffentliche Güter in einer sozial-räumlich gespaltenen und alternden Gesellschaft verteilt? Die Kommission steht für einen Vorrang investiver Ausgaben. Dabei sind der Bedarf und die Verteilung öffentlicher Güter transparent und beteiligungsorientiert auszuhandeln. Darüber hinaus ist die Leistungsqualität öffentlicher Güter in engem Zusammenhang mit den Arbeitsbedingungen der öffentlichen Dienstleister zu sehen.
2. *Arbeitspolitik*: Unter welchen arbeitspolitischen Bedingungen werden öffentliche Güter produziert und bereitgestellt (Arbeitszeit, Entlohnung, Arbeitsplatzsicherheit)? Eine der Kernüberzeugungen der Kommission ist, dass die

Leistungsqualität öffentlicher Güter in zentralem Maße von der Qualität der Arbeitsbedingungen öffentlicher Dienstleister abhängt.

3. *Engagement-Politik*: Die Regeln für die Bereitstellung, Verteilung und Nutzung öffentlicher Güter werden gegenwärtig vorrangig von Staat und Wirtschaft bestimmt. Öffentliche Güter brauchen jedoch eine demokratische Öffentlichkeit, um langfristig aufrechterhalten zu werden. Zivilgesellschaftliches Engagement bei der Bereitstellung öffentlicher Güter kann dazu beitragen, genau diese demokratische Öffentlichkeit hervorzubringen.

3 Der Bedarf an öffentlichen Gütern

3.1 Der demografische Wandel

Obwohl die zentralen Trends des demografischen Wandels in der Wissenschaft bereits seit den 1980er Jahren erörtert werden, sind sie erst nach der Jahrtausendwende stärker ins öffentliche Bewusstsein gedrungen und zum Gegenstand des Parteienstreits avanciert. Lange standen die Auswirkungen des Geburtenrückgangs und der stark gestiegenen Lebenserwartung auf die sozialen Sicherungssysteme im Zentrum der Betrachtung, mittlerweile wird auch den demografisch bedingten sozialräumlichen Veränderungen verstärkt Aufmerksamkeit gewidmet.

Die Fertilitätsrate liegt in Deutschland seit den 1970er Jahren konstant bei ca. 1,4 Kindern pro Frau. Das entspricht etwa Zweidrittel des zur gesellschaftlichen Reproduktion erforderlichen Niveaus. Trotz einer Unzahl von familienpolitischen Maßnahmen, deren Volumen sich im dreistelligen Milliardenbereich bewegt, ist keine Steigerung erkennbar. Im gleichen Zeitraum ist die durchschnittliche Lebenserwartung um 10 Jahre gestiegen. Sie wird voraussichtlich weiterhin jährlich um drei Monate zunehmen. Die Bevölkerung nimmt seit 2003 ab, dieser Trend wird sich auch in der Zukunft fortsetzen. Die Zahl von derzeit gut 80 Millionen Einwohnern wird – nach Schätzungen des Statistischen Bundesamtes (2009) – im Jahr 2060 im günstigsten Fall (bei einer hohen Nettozuwanderung von 200.000 Menschen pro Jahr, einem leichten Anstieg der Fertilitätsrate und weiterhin hoher Lebenserwartung) noch knapp 77 Millionen betragen, im ungünstigsten auf knapp 65 Millionen absinken. Wie der Generationenvertrag angesichts dieser Entwicklung erfüllt werden kann, bleibt bis auf Weiteres ungeklärt. Der demografische Wandel stellt aber keineswegs nur Anforderungen an die Zukunftsfestigkeit der sozialen Sicherungssysteme, seine Auswirkungen machen sich bereits heute unmittelbar auf dem Arbeitsmarkt bemerkbar. Während die entlegenen ländlichen Räume hohe Arbeitslosenquoten und den Weggang gerade der jungen und qualifizierten Bevölkerung zu verkraften haben, klagen die wirtschaftsstarken Zentren des Südens über einen Mangel an Arbeitskräften.

Am Fachkräftemangel lässt sich verdeutlichen, wie kurzsichtige politische Entscheidungen, aber vor allem Vermeidungsstrategien die Auswirkungen der demografischen Entwicklung verschärfen, statt sie abzumildern. So wurde mit der «Rente mit 63» einer wahlpolitisch wichtigen Kohorte ein Geschenk gemacht, das offensichtlich die Lage am Arbeitsmarkt verschlechtert. In der Debatte um Migration und Zuwanderung standen zuletzt nicht die Erfolge bei der Gewinnung besser

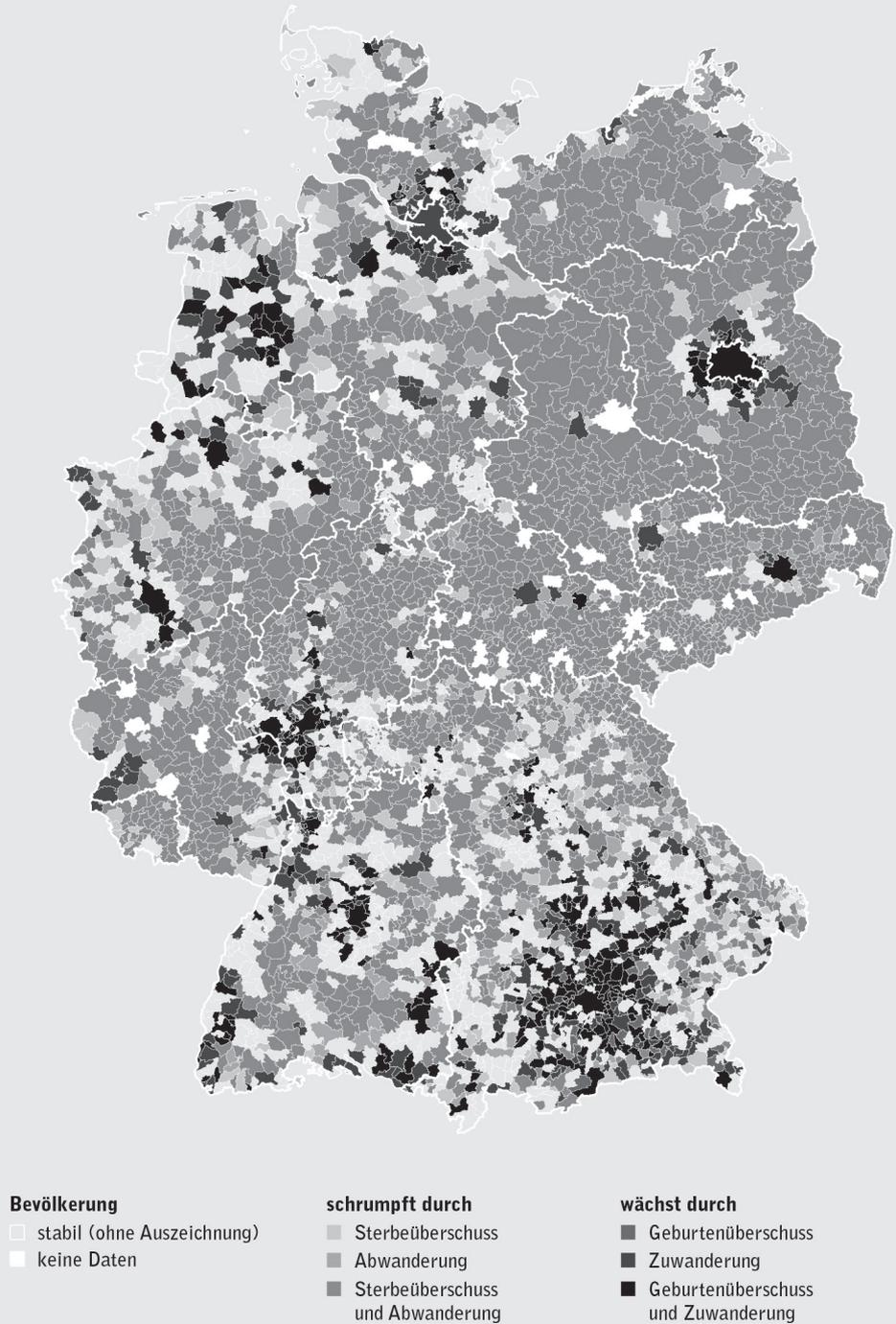
qualifizierter Zuwanderer im Fokus der öffentlichen Debatte, sondern die Befürchtung, Sozialleistungen würden von Zuwanderern aus der EU missbraucht werden. Dass Deutschland ein Einwanderungsland ist, das seit vielen Jahren zu den beliebtesten Zielländern zählt – nach den USA und Russland steht Deutschland auf Platz 3 weltweit (UNDP 2013) –, wird von vielen nicht als positive Entwicklung gesehen. Mit mehr als 1,2 Millionen Zuwanderinnen und Zuwanderern sind im vergangenen Jahr so viele Menschen wie zuletzt vor 20 Jahren nach Deutschland zugezogen (2012 waren es 1,1 Mio.). Zeitgleich ist zwar auch die Abwanderung gegenüber 2012 auf 789.000 Personen leicht angestiegen. Dennoch lag der Wanderungsüberschuss 2013 (+437.000) so hoch wie zuletzt 1993.

Neben diesen eher vertikalen sozialstrukturellen zeigen sich auch horizontale raumwirksame Effekte. Vor allem die ländlichen Räume leiden unter anhaltendem Bevölkerungsschwund: Seit dem Jahr 2000 geht die Bevölkerung in zwei Dritteln der ländlichen Gemeinden der Bundesrepublik zurück; in Ostdeutschland gehörten in den Jahren 2005 bis 2010 sogar 90 Prozent der Gemeinden zu den beiden Kategorien schrumpfend und stark schrumpfend (Berlin Institut 2011, BBSR 2012). Anhaltendes Wachstum verzeichnen die Metropolen Hamburg, Berlin, München, Stuttgart sowie auch das Rhein-Main-Gebiet mit Frankfurt. Früher war von Landflucht in die Städte die Rede. Doch der alte Stadt-Land-Gegensatz taugt nicht mehr zur Beschreibung der Entwicklung. Die demografischen Verwerfungen haben längst auch die Städte erreicht. Sie zeigen sich etwa in Duisburg-Ungelsheim oder in Berlin-Treptow: In Ungelsheim lebten im Jahr 2011 mit einem Durchschnittsalter von 51,4 Jahren die ältesten Bewohnerinnen und Bewohner des Ruhrgebietes. In der Plänterwald-Siedlung in Treptow hat sich die Bevölkerungspyramide bereits in einen Pilz verwandelt (Schnur 2010, 393 f.).

Den Schrumpfungs- und Alterungsprozessen von Stadtteilen oder ganzer Regionen sind zumeist veränderte (Binnen-)Wanderungsentscheidungen vorausgegangen. In Ostdeutschland verlassen insbesondere die jungen Frauen und gutausgebildeten Jugendlichen das Land, in Ungelsheim oder Treptow ist es der fehlende Zuzug junger Familien, der die rasche Alterung ganzer Stadtteile oder Gemeinden herbeiführt. Vor allem die (wirtschaftlich) unattraktiven Regionen und Städte bieten wenig Arbeitsplätze und Zukunftschancen für Jugendliche. Hier offenbart sich in besonderer Weise der Zusammenhang von fehlenden Arbeitsplätzen, demographischem Wandel und einem Mangel an öffentlichen Gütern.

Im Hinblick auf eine zukünftige Gestaltung öffentlicher Güter wird eine zunehmende sozialstrukturelle und räumliche Polarisierung zu beachten sein. Es kommt auf eine bedarfsgerechte Grundversorgung mit Gütern und Dienstleistungen an, die die Lasten des demografischen Wandels nicht allein auf die Schultern der nachwachsenden Generationen legt und die Verantwortung zwischen Jungen und Alten, Armen und Reichen, Stadt und Land, Starken und Schwachen nach Maßgabe der jeweiligen Leistungsfähigkeit gerecht verteilt.

Abb. 1: Ursachen für Wachsen und Schrumpfen 2006 bis 2011



Quelle: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, eigene Darstellung

3.2 Die Verknappung der finanziellen Ressourcen

Der demografische Wandel führt nicht nur zu erheblichen Disparitäten in der sozial-räumlichen Entwicklung, er bringt zudem ein entsprechend starkes Ungleichgewicht der kommunalen Finanzlagen mit sich. Die Staatseinnahmen erreichten im vergangenen Jahr eine Rekordhöhe. Doch diese glückliche Lage spiegelte sich keineswegs in allen kommunalen Haushalten wider. Vielmehr steigt die Verschuldung vieler Länder, Städte und Gemeinden. Vornehmlich die altindustriellen Ruhrgebietsstädte wie Essen oder Duisburg und insbesondere das Land Nordrhein-Westfalen kämpfen mit steigenden Schuldenbergen. Die ostdeutschen Länder hingegen haben bei einer ähnlich prekären Finanzlage durch eine rigide Ausgabenpolitik ihre Neuverschuldung reduziert, und die süddeutschen Bundesländer stehen aufgrund ihrer wirtschaftlich stabilen Lage finanziell gut da (Bertelsmann Stiftung 2013). Für die desolate Haushaltslage vieler Gemeinden sind meist die gleichen Gründe ursächlich: Kommunalisierung von Aufgaben ohne entsprechende Ressourcenausstattung, steigende Sozialausgaben, sinkende Gewerbe- und Einkommensteuereinnahmen, infrastrukturelle Altlasten und wahlpolitisch motivierte Verschwendung.

Längst sind es nicht mehr nur ostdeutsche Städte und Gemeinden, die sich in einer Abwärtsspirale aus Abwanderung, sinkenden Steuereinnahmen, Überschuldung und schließlich zunehmender Unattraktivität gefangen sehen. Auch in Westdeutschland werden zur Konsolidierung der kommunalen Finanzen auf der Einnahmeseite Steuern und Abgaben erhoben und auf der Ausgabeseite freiwillige Ausgaben zurückgefahren, bundesrechtliche Pflichtaufgaben in der Minimalvariante bereitgestellt, an Personal gespart, Investitionen und Instandhaltung unterlassen, zur Überbrückung vermehrt Kassenkredite aufgenommen und das kommunale «Tafelsilber» verkauft. Besonders in Folge der Ausgabenreduktion kommt es zu einer De-Infrastrukturalisierung (Kersten/Neu/Vogel 2012a), deren technische, soziale, politische und administrative Dimensionen sich gegenseitig verstärken.

3.3 Die Verschärfung der sozialen Ungleichheit

Inwieweit die zunehmende Polarisierung zwischen wachsenden und schrumpfenden Regionen zu einer Zerreißprobe für den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt der Bundesrepublik führen wird, ist noch nicht eindeutig abzusehen. Allerdings deutet der Paradigmenwandel in Bezug auf die Ausgestaltung des verfassungsrechtlichen Gleichwertigkeitspostulats des Artikels 72 Absatz 2 Grundgesetz (GG) («gleichwertig ist nicht gleich») und die damit einhergehende Rückführung der Förderung benachteiligter Regionen oder die Diskussion um den Länderfinanzausgleich darauf hin, dass zukünftig mehr territoriale Ungleichheiten in Kauf genommen werden. Schon heute führt die De-Infrastrukturalisierung peripherer Räume zu empfindlichen Einbußen bei den Teilhabechancen an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen etwa in den Bereichen ÖPNV, wohnortnaher Grundversorgung und Freizeitangebote. Zugleich belasten höhere Steuern und Abgaben vor allem die

finanziell schwachen Haushalte. Öffentlicher Güter und Dienstleistungen werden zurückgefahren, die daraus resultierenden Lasten allerdings zunehmend individualisiert: Der Besuch eines Facharztes oder einer Fachärztin kann nun schon einmal sechs Monate Wartezeit bedeuten. Die Kinder müssen zu weit entfernten Schulen fahren, und der Sohn zwei Stunden lang anreisen, um mit der 80jährigen Mutter den Wochenendeinkauf zu erledigen. Wer nicht über entsprechende Mittel, Kompetenzen oder Kontakte verfügt, muss nun vielfach auf Leistungen verzichten. In der Summe wird das Leben für die Bewohnerinnen und Bewohner in den Städten und Regionen, die von den sozialen und sozialräumlichen Auswirkungen des demografischen Wandels betroffen sind, teurer – bei sinkendem Dienstleistungsangebot. Das wiederum schränkt die Lebensqualität und Attraktivität dieser Städte und Regionen weiter ein.

Mehr und mehr wird deutlich, dass mit den zunehmenden räumlichen Disparitäten auch sozialstrukturelle Verschiebungen einhergehen. Die Abwanderung gut ausgebildeter junger Frauen führt nicht nur zu einem «Brain Drain», sondern auch zu einer Veränderung des Geschlechterverhältnisses zu Ungunsten junger Männer. Ihnen fehlen die potentiellen Partnerinnen, den Gemeinden damit die zukünftigen Mütter. Auf die schwindende Attraktivität eines Standortes, auf Arbeitsplatzabbau, insbesondere in der öffentlichen Verwaltung und im Dienstleistungsgewerbe und den Rückbau sozialer und kultureller Leistungen reagiert zuerst die Mittelschicht. Fehlende Schulen und fehlende medizinische Versorgung, mangelhafte wohnortnahe Grundversorgung und Freizeitmöglichkeiten für die Kinder lassen die beruflich qualifizierten und wohlhabenderen Familien an Wegzug denken. Damit zerfällt der zivilgesellschaftliche Zusammenhalt in diesen Städten und Gemeinden. So verschärfen infrastrukturelle Lichtungen sozialstrukturelle Verschiebungen. (Kersten/Neu/Vogel 2012b)

3.4 Die Inanspruchnahme familiärer Leistungen

Waren in den goldenen Jahren des Wohlfahrtsstaates die öffentlichen Hilfs- und Unterstützungsangebote im Bedarfsfall zuverlässig beziehbar, so schwindet diese Sicherheit mehr und mehr. Längst werden nicht mehr alle Behandlungs- und Betreuungskosten von Kranken- und Pflegekassen übernommen. Arbeitslosenunterstützung wird nur noch in engen Grenzen gewährt und an die Bereitschaft zur (Wieder-)Aufnahme bezahlter Lohnarbeit gekoppelt. Die Kürzung der Sozialleistungen führt zu einer deutlichen Steigerung der privaten «Haftung» im Krankheits- oder Pflegefall oder bei länger anhaltender Arbeitslosigkeit, der Zwang zur Selbstvorsorge und Selbstversorgung in Phasen individueller Krisen hat sich erhöht. War der Auf- und Ausbau des Wohlfahrtsstaates im 19. und 20. Jahrhundert geprägt von Prozessen der Entfamiliarisierung, von der Übertragung von Fürsorge- und Daseinsvorsorgeleistungen auf den Staat, so ist seit Längerem eine verstärkte familiäre Verantwortungszurechnung sozialer Risiken zu verzeichnen. Die Fähigkeit der Familien, dies zu leisten, ist jedoch sozial ungleich verteilt. Der Einzelne ist genötigt, die individuellen Ressourcen gewinnbringend einzusetzen, die Status-

passagen ohne Stolpern zu meistern und die eigene Biographie fortlaufend zu konstruieren und glatt zu polieren.

Persönliche Verantwortungsübernahme, bürgerschaftliches Engagement und Nachbarschaftshilfe werden politisch eingefordert, um die Folgekosten ausbleibender staatlicher Sozialleistungen abzufedern. Zunehmend wird Menschen und Familien in prekären Lebenslagen ihre Leistungs- und Funktionsfähigkeit abgesprochen und die Konsequenzen aus ihren mangelnden Teilhabechancen ihnen selbst überantwortet. Dabei wird ignoriert, dass die Resilienz, d.h. die Möglichkeiten eine als unsicher oder entwertend erlebte Situation auszuhalten oder zum Besseren zu wenden, entlang der sozialen Leiter ungleich verteilt ist.

Die steigenden Anforderungen an die individuelle Bewältigung sozialer Risiken werden in Begriffe wie «Aktivierung» oder «Empowerment» der Bürgerinnen und Bürger gekleidet. Damit wird jedoch die Vermarktlichung sozialer Sicherung, die sich dahinter verbirgt, schöngeredet und verschleiert, dass zunächst einmal ermöglichende soziale Strukturen und Infrastrukturen gegeben sein müssen, um eine gemeinwohlorientierte Aktivierung und Verantwortungsübernahme entstehen zu lassen.

4 Die zukünftige Gestaltung öffentlicher Güter

4.1 Die rechtlichen Grundlagen öffentlicher Güter

4.1.1 Verfassungsrechtliche Rahmen

Das Grundgesetz stellt die Menschen in den Mittelpunkt unserer politischen Ordnung. Die Menschenwürdegarantie des Art. 1 Abs. 1 GG geht davon aus, dass jeder Mensch sein Leben individuell selbst und frei bestimmen soll. Auf dieser individuellen Selbstbestimmung jeder und jedes Einzelnen gründet das Demokratieprinzip, die kollektive Selbstbestimmung aller Bürgerinnen und Bürger (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG). Dieser unmittelbare Zusammenhang von individueller und kollektiver Freiheit bildet den Rahmen für das verfassungsrechtliche Verständnis öffentlicher Güter. Auch in diesem Verständnis schaffen öffentliche Güter sozialen Zusammenhalt. Dieser Zusammenhalt bildet eine wesentliche Grundlage für die individuelle Freiheitsentfaltung und damit auch für den gesellschaftlichen Wohlstand. Dabei spricht das Grundgesetz die öffentlichen Güter nur in wenigen Fällen direkt an, wie etwa den Schutz der Umwelt (Art. 20a GG) oder die flächendeckende Gewährleistung der Verkehrs- und Telekommunikationsbedürfnisse der Bevölkerung (Art. 87e Abs. 4 Satz 1, Art. 87f Abs. 1 GG). Dennoch sind die Standards öffentlicher Güter in der grundgesetzlichen Komposition von Grundrechten, Verfassungsgütern, Verfassungsinstitutionen und Verfassungsprinzipien zu entdecken.

4.1.2 Grundrechte

Die Grundrechte entfalten den freiheitlichen Kerngehalt der öffentlichen Güter in drei Dimensionen, die zugleich für das Verständnis der Akteure, des Bedarfs und des Zugangs zu öffentlichen Gütern von zentraler Bedeutung sind. Die erste Dimension bilden die Grundrechte als klassische Freiheitsgarantien, die es den Bürgerinnen und Bürgern in Ausschöpfung ihres Persönlichkeitsrechts (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG), ihrer Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 4 GG), ihrer Meinungs-, Kunst- und Wissenschaftsfreiheit (Art. 5 GG), ihrer Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (Art. 8, Art. 9 GG), ihrer Berufs- und Eigentumsfreiheit (Art. 12, Art. 14 GG) ermöglicht, als die zentralen Akteure öffentliche Güter zu schaffen, zu nutzen und zu gestalten. Die zweite Dimension bilden die Grundrechte als Förder- und Schutzpflichten, nach denen Bund, Länder und Gemeinden den Bedarf an öffentlichen Gütern entweder selbst erbringen oder ihre Erbringung durch private Dritte gewährleisten müssen: So realisiert sich die staatliche Schutzpflicht für die freie Entfaltung der Persönlichkeit von Kindern und Jugendlichen

(Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) in einem überwiegend staatlichen und teilweise privaten Schulsystem (Art. 7 Abs. 1 GG), das nicht allein der beruflichen Ausbildung dient (Art. 12 Abs. 1 GG), sondern einen öffentlichen Bildungsauftrag verfolgt, der die individuelle mit einer gemeinschaftsbezogenen Persönlichkeitsentwicklung verbindet, um auf diese Weise die soziale, politische, wirtschaftliche und verfassungsrechtliche Integration der Bundesrepublik und darüber hinaus auch der Europäischen Union zu fördern (Bumke 2005, 521). In der verfassungsrechtlichen Perspektive ist die Bildung damit der paradigmatische Fall eines öffentlichen Gutes, in dem sich individuelle Freiheitsentfaltung, gemeinwohlbezogene Grundstruktur und demokratische Gestaltung verbinden. Weitere Beispiele für öffentliche Güter, die auf grundrechtlichen Schutzpflichten beruhen, sind die öffentliche Sicherheit und die öffentliche Gesundheit: Der Staat muss das Leben und die Gesundheit seiner Bürgerinnen und Bürger schützen. Ganz in diesem Sinn hat das Bundesverfassungsgericht wiederholt betont, dass die Gesundheitsversorgung der Bevölkerung ein wichtiges Gemeinschaftsgut darstellt (BVerfG 1988, 192; 2001, 184; 2001, 401), welches den Staat verpflichtet, ein funktionierendes Gesundheitssystem zu garantieren (BVerfG 2004a, 1162). Die dritte grundrechtliche Dimension betrifft die soziale Teilhabe und damit vor allem den Zugang zu öffentlichen Gütern. Zwar ist das Bundesverfassungsgericht mit der unmittelbaren Ableitung von Teilhabeansprüchen aus Grundrechtsgarantien an sich sehr zurückhaltend, da diese grundsätzlich vom Gesetzgeber ausgestaltet werden sollen. Doch insbesondere der Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) gewährleistet die gleiche Teilhabe aller Bürgerinnen und Bürger an öffentlichen Gütern, soweit der Staat sie (mit)verantwortet. Dieser gleichheitsrechtliche Anspruch auf soziale Teilhabe wird durch die absoluten Diskriminierungsverbote im Hinblick auf Abstammung, Behinderung, Geschlecht, Herkunft, Sprache und Religion weiter abgesichert (Art. 3 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 GG). Das Gleichstellungsrecht erweitert die diskriminierungsfreie soziale Teilhabe über den unmittelbar staatlichen Bereich in den gesamten gesellschaftlichen Raum: Nach § 1 des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) darf niemand aus Gründen der Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, der Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität benachteiligt werden. Damit geht das Gleichstellungsrecht insbesondere mit dem Verbot der Altersdiskriminierung über die verfassungsrechtliche Gewährleistung diskriminierungsfreier Teilhabe hinaus. Dies ist insbesondere für die Schaffung, Nutzung und Gestaltung öffentlicher Güter in Zeiten des demografischen Wandels von zentraler Bedeutung.

4.1.3 Verfassungsgüter

Neben den Grundrechten trägt das Grundgesetz durch die, wenn auch nur sehr selektive Benennung von Verfassungsgütern zur normativen Kontur der Grundversorgung mit öffentlichen Gütern bei. Zu diesen unmittelbar durch die Verfassung ausgewiesenen Gemeingütern gehören etwa die Umwelt (Art. 20a GG), der öffentliche Dienst (Art. 33 Abs. 4 und 5 GG), das flächendeckende Verkehrs- und Telekommunikationsangebot (Art. 87e Abs. 4 Satz 1, Art. 87f Abs. 1 GG) und

das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht (Art. 109 Abs. 2 GG). Eine besondere Stellung im Rahmen dieser Verfassungsgüter kommt wegen zunehmender sozialer Verteilungskonflikte und sich vertiefender sozialräumlicher Spaltungen der «Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse» (Art. 72 Abs. 2 GG) bzw. der Wahrung der «Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse» (Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 GG) im Bundesgebiet zu (Reichel 2009). In der historischen Entwicklung dieses verfassungsrechtlichen Grundsatzes der «gleichwertigen Lebensverhältnisse» spiegelt sich der normative Wandel im gesellschaftlichen Verständnis von Bedarf, Grundversorgung und Teilhabe an öffentlichen Gütern. Vor allem der demografische Wandel erfordert aufgrund der mit ihm einhergehenden territorialen Ungleichheit die Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse – und dies umso mehr, als in diesem Verfassungsgut die Erinnerung an das umfassende politische, soziale und wirtschaftliche Inklusionsversprechen der frühen Bundesrepublik gespeichert ist. Vor diesem Hintergrund bildete die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse den zentralen Bezugspunkt für die Planungseuphorie der 1960er und 1970er Jahre, in deren Kontext dieses Verfassungsgut stets als Anpassung aller Lebensbereiche von der Gesundheit und Bildung über Konsum und Kultur bis zu Kommunikation und Mobilität an ein hohes wohlfahrtsstaatliches Infrastrukturniveau verstanden wurde. Als Rechtsnorm, die der demografischen De-Infrastrukturalisierung von Gemeinden und Regionen politisch entgegenwirkt, hat der Grundsatz der gleichwertigen Lebensverhältnisse im letzten Jahrzehnt eine Renaissance erlebt. Nichts verdeutlicht dies besser als die Ergänzung der Bayerischen Verfassung durch den Volksentscheid vom 15. September 2013 um eine neue Staatszielbestimmung: «Der Staat fördert und sichert gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern, in Stadt und Land» (Art. 3 Abs. 2 Satz 2 Bayerische Verfassung) (Bayerischer Landtag 2013, 1).

Seitdem mit der Reform des Grundgesetzes 1994 als Staatsziel nicht mehr «Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse», sondern nur noch deren «Gleichwertigkeit» vorgegeben ist, besteht das Grundproblem dieses öffentlichen Guts darin, dass es vom Bundesverfassungsgericht lediglich im Sinn einer sozialen Minimal Kohäsion begriffen wird: Das Verfassungsgericht versteht die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse als ein «bundesstaatliches Rechtsgut» (BVerfG 2002, 144), das den Staat nur dann zum Eingreifen berechtigt, aber auch verpflichtet, «wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet» (BVerfG 2002, 144; ferner 2004b, 174 ff.; 2004c, 28 f.; 2004d, 253 f.; 2005, 244). Nur auf den ersten Blick scheint diese minimalistische Neubestimmung des öffentlichen Guts der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse perfekt in die Gestaltung sozialer Teilhabe in den Zeiten des demografischen Wandels zu passen. Auf den zweiten jedoch erweist sich die normative Steuerungskraft dieser neuen Karlsruher Konturierung des Gleichwertigkeitsgrundsatzes als sehr beschränkt: Lag das Problem der überkommenen Bestimmung des Gleichwertigkeitsprinzips in der generalisierenden Fixierung auf ein flächendeckend hohes wohlfahrtsstaatliches Niveau, so liegt nach

dem Karlsruher Rechtsprechungswechsel das Problem in der generalisierenden Fixierung auf ein absolutes Minimum sozialer Kohäsion. Deshalb war und ist das Gleichwertigkeitspostulat so oder so nicht in der Lage, normativ die sozialräumlichen Differenzen zu reflektieren, welche die Konturierung öffentlicher Güter in der asymmetrischen Raumstruktur einer zugleich schrumpfenden und wachsenden Bundesrepublik bestimmen. Deshalb besteht die Hauptaufgabe der politischen und rechtlichen Neukonturierung des Gleichwertigkeitspostulats in der demokratisch zu verantwortenden Präferenzentscheidung, in welchen Bereichen und Sektoren die Schaffung, Nutzung und Gestaltung öffentlicher Güter über das «Minimum» hinausgehen muss, um die soziale, politische, wirtschaftliche und territoriale Kohäsion der Gemeinden, Regionen, Länder und schließlich auch der Bundesrepublik zu gewährleisten: Welchen Stellenwert haben Daseinsvorsorge, Gesundheit, Kommunikation, Konsum, Kultur und Mobilität für die Integration unserer Gesellschaft?

Das Verhältnis von Bedarf, Grundversorgung und Teilhabe an öffentlichen Gütern muss also in den Verfassungsinstitutionen demokratisch neu verhandelt und gestaltet werden.

4.1.4 Verfassungsinstitutionen

Deshalb sind die Verfassungsinstitutionen für die Schaffung, Nutzung und Gestaltung öffentlicher Güter von entscheidender Bedeutung. Für diese institutionelle Kontur öffentlicher Güter spielt zunächst das Verständnis von «menschlicher Gemeinschaft» eine Rolle, das in Art. 1 Abs. 2 GG als eine Grundkategorie des menschlichen Zusammenlebens ausgewiesen wird. Mit diesem Begriff der «menschlichen Gemeinschaft» rezipiert das Grundgesetz nicht den klassischen Gegensatz von Gesellschaft und Gemeinschaft. Vielmehr bringt es zum Ausdruck, dass das menschliche Zusammenleben durch «Gemeinsamkeiten» und damit auch durch gemeinschaftliche, öffentliche Güter bestimmt wird. Auf diese Weise kommt die Funktion öffentlicher Güter für den sozialen Zusammenhalt auch verfassungsinstitutionell zum Ausdruck. Diesen Gedanken nimmt das Grundgesetz auch in der institutionellen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung wieder auf, indem den Gemeinden durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG das Recht gewährleistet wird, alle Angelegenheiten der «örtlichen Gemeinschaft» in eigener Verantwortung im Rahmen der Gesetze zu regeln. Dabei erhebt die institutionelle Reflexion der Grundidee der öffentlichen Güter in der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie keinen Exklusivitätsanspruch. Sie bedeutet nicht, dass öffentliche Güter nicht auch durch Private oder in öffentlichen und privaten Partnerschaften – Public Private Partnership (PPP) – geschaffen und gestaltet werden können. Doch sie lässt klar eine besondere institutionelle Verbindung zwischen kommunaler Selbstverwaltung und öffentlichen Gütern erkennen, was sich im gegenwärtig äußerst kontrovers geführten Streit um die Rekommunalisierung der Daseinsvorsorge, vor allem der Energieversorgung, widerspiegelt (Klement 2013).

4.1.5 Verfassungsprinzipien

Der Grund für diese Affinität zwischen kommunaler Selbstverwaltung und öffentlichen Gütern liegt im demokratischen Verfassungsprinzip (Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG), auf dem die Grundidee kommunaler Selbstverwaltung beruht. Aber auch über ihre kommunale Ausprägung hinaus, müssen der Bedarf an, die Grundversorgung mit und die Teilhabe an öffentlichen Gütern demokratisch ausgestaltet werden. Dies ist umso wesentlicher, als sich unserer Verfassung – wie bereits angedeutet – keine unmittelbar anwendbaren Standards für öffentliche Güter entnehmen lassen. Das Grundgesetz enthält keine strikten Vorgaben etwa dazu, wie weit der Weg zur Schule oder zu Arzt und Ärztin sein kann und darf, wie schnell notärztlich vor Ort versorgt werden muss, wer, wie und zu welchem Preis öffentliche Güter anbietet oder die infrastrukturelle Daseinsvorsorge gewährleistet. Dies kann nur politisch entschieden und muss dementsprechend demokratisch verantwortet werden. Allerdings ist das Demokratiegebot nicht das einzige Verfassungsprinzip, das die Schaffung, Nutzung und Gestaltung öffentlicher Güter bestimmt. Auch das Republikprinzip (Art. 20 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) fließt in das Verständnis öffentlicher Güter ein, bezieht es sich doch auf die gemeinschaftlichen Angelegenheiten aller Bürgerinnen und Bürger (BVerfG 2009, 69). Soweit die öffentliche Hand an der Schaffung und Gestaltung öffentlicher Güter beteiligt ist, muss dies aufgrund des Rechtsstaatsgrundsatzes (Art. 20 Abs. 3, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) auch verlässlich, effektiv und effizient und aufgrund des Staatsziels Umweltschutz (Art. 20a GG) ökologisch und nachhaltig erfolgen. Eine effektive Qualitätssicherung öffentlicher Güter ist damit aus verfassungsrechtlicher Perspektive unerlässlich. Last but not least prägt selbstverständlich auch das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) die Funktion öffentlicher Güter, und zwar in Bezug auf die Herstellung eines sozialen Ausgleichs, die Gewährleistung sozialer Kohäsion und die Konkretisierung sozialer Gerechtigkeit sowie eine gleichmäßige Lastenverteilung (BVerfG 1956, 387).

4.2 Die Bewirtschaftungsformen öffentlicher Güter

4.2.1 Zur Entwicklung der Bewirtschaftungsformen

Es gibt nicht die «eine» über alle geschichtlichen Phasen und wirtschaftlichen Sektoren hinweg «richtige» Art und Weise, in der öffentliche Güter erbracht werden. Vor allem sind öffentliche Trägerschaften – anders als der Begriff des «öffentlichen Guts» vielleicht suggerieren mag – keineswegs die einzige Möglichkeit, öffentliche Güter bereitzustellen.

Denkbar und verfassungsrechtlich möglich ist vielmehr eine Vielzahl von unterschiedlichen Organisationsformen. Das Spektrum reicht von öffentlichen Trägern, in öffentlicher oder privater Rechtsform, über zivilgesellschaftliche Organisationen, z. B. Genossenschaften bis hin zu privaten Unternehmen. Blickt man auf die Geschichte der Bewirtschaftung öffentlicher Güter, so findet man zu allen Zeiten eine große Variationsbreite von Formen: An der Bereitstellung von Wasser, Energie, Verkehr, Gesundheits- und Betreuungsdienstleistungen waren immer öffentliche,

private und zivilgesellschaftliche Akteurinnen und Akteure beteiligt. Allerdings lassen sich für die verschiedenen Phasen Organisationsformen identifizieren, die jeweils dominant waren (Röber 2012). In Deutschland wurden die institutionellen Grundlagen der heutigen Bewirtschaftungsformen im frühen 19. Jahrhundert gelegt, in der sogenannten «Sattelzeit» (Koselleck 1979), als das Zusammentreffen politischer, sozialer, technischer und wirtschaftlicher Entwicklungen einen tief greifenden gesellschaftlichen Wandel hervorrief. Eine rasant zunehmende Urbanisierung und Sprünge in der technischen Entwicklung verbesserten die Wasserver- und -entsorgung, die Elektrizität und die Mobilität.

Die im Jahr 1800 von Napoleon in den französisch besetzten Teilen Deutschlands erlassene Munizipalverfassung und noch viel mehr die 1806 in Preußen eingeführte Steinsche Städteordnung schufen auf politisch-institutioneller Ebene die Voraussetzungen für die Entwicklung einer kommunalen Daseinsvorsorge. Diese war von der Vorstellung geprägt, dass die öffentliche Hand für die Bereitstellung bestimmter Güter verantwortlich ist. Der Ausbau dieser kommunalen Daseinsvorsorge wurde stark vorangetrieben durch soziale Bewegungen wie die Hygienebewegung, die aus Angst vor Seuchen gegen die Verschmutzung der Städte und vor allem für die Verbesserung der Wohnverhältnisse der Armen eintraten (Krabbe 1989). Öffentliche Verantwortung hieß allerdings keineswegs zwingend auch öffentliche Finanzierung oder gar öffentliche Bereitstellung. Gerade in der frühen Phase der Daseinsvorsorge wurden öffentliche Güter vor allem von privaten Unternehmen erbracht. Erst als man erste Erfahrungen mit Marktversagen bei der Bereitstellung öffentlicher Güter machte, als sie mangels Investoren nicht angeboten oder wegen zu hoher Preise nur von wenigen genutzt wurden, begann man, diese neuen Märkte zu regulieren. Public-Privat-Partnership, also Betreibermodelle, die auf langfristigen Verträgen zwischen der öffentlichen Hand und dem privaten Anbieter beruhen, fanden damals eine erste weite Verbreitung (Seckelmann 2008). Besonders weitgehende Vorstellungen von der Regulierung hat der «Munizipalsozialismus» entwickelt. Inspiriert von der englischen Fabian Society, prägte er die politische Debatte in Deutschland ab den 1890er Jahren. Sein politisches Programm fokussierte sich auf die Versorgung der Bevölkerung mit einem umfassenden Angebot an Infrastrukturleistungen zu annehmbaren Preisen; sein langfristiges Ziel, das er damit verfolgte, war die Einführung des Sozialismus über den Weg der Gemeindepolitik. Auch wenn er dieses Ziel über diesen Weg nicht erreichte, so hat der Munizipal-sozialismus dennoch nachhaltig die Strukturen der Kommunalwirtschaft geprägt: Zum Ende des 19. Jahrhunderts erfolgte eine erste Phase der Kommunalisierung, vor allem im Bereich Wasser-, Strom- und Gaswerke, womit der Grundstein für die heutigen Stadtwerke gelegt wurde (Krabbe 1989).

Die Stadtwerke sind ein Sinnbild des Interventions- und Leistungsstaats, der bis weit in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts prägend war. Die mehrheitlich in der Bevölkerung und der Politik geteilte Überzeugung, dass öffentliche Güter öffentliche Rechtsformen erfordern, begann allerdings ab den frühen 1980er Jahren brüchig zu werden. Eine mangelhafte Fähigkeit der öffentlichen Träger, sich zeitnah auf sich verändernde Bedürfnisse der Benutzerinnen und Benutzer einzustellen,

ihre partielle Verbindung mit Partei- und Verbandsinteressen sowie die Bürokratisierung ihres Apparates ließen ihre Akzeptanz in der Bevölkerung schwinden. Die Lösung dieser Probleme schienen in der Privatisierung und Kommerzialisierung öffentlicher Güter zu liegen. Dass man in der (wieder neu entdeckten) Kooperation mit privaten Unternehmen im Rahmen von Public-Private-Partnership oder im Verkauf öffentlicher Einrichtungen an private Eigentümer zugleich einen Beitrag zur Bewältigung der strukturellen Krise der kommunalen Finanzen erblickte, erleichterte die Durchsetzung der neuen Organisationsmodelle.

4.2.2 Die Rekommunalisierung öffentlicher Güter

In den letzten Jahren scheint sich die Privatisierungseuphorie jedoch deutlich erschöpft zu haben. Gut 15 Jahre nachdem der Public Management Gedanke in Form des Neuen Steuerungsmodells (NSM) in Deutschland Einzug gehalten hat, gewinnen öffentliche Formen der Leistungserbringung wieder an Relevanz. Vor allem auf lokaler Ebene deutet sich ein Umdenken an. Kommunalverwaltungen sind wieder bereit, den Zugang zu öffentlichen Gütern nicht nur zu gewährleisten, sondern sie in eigener Verantwortung zu bewirtschaften.

Die Gründe für den Rekommunalisierungstrend sind vielfältig. In den Kommunen hat man häufig negative Erfahrungen mit der privaten Bereitstellung öffentlicher Güter gemacht, die Preise sind gestiegen, und gleichzeitig ist die Qualität des Angebotes gesunken. Beschäftigte wurden entlassen, die Arbeitsbedingungen der verbliebenen haben sich verschlechtert. Der lokale Unmut darüber verbreiterte sich und erhielt Rückenwind, als mit der Finanzmarktkrise das Vertrauen in die Überlegenheit marktförmiger Steuerung grundlegend erschüttert worden ist und zu einem Wandel der öffentlichen Meinung geführt hat.

Offen ist gegenwärtig noch, wie umfassend der Rekommunalisierungstrend tatsächlich ist und – vor allem – wie nachhaltig er sein wird (Röber 2009). Schon jetzt ist erkennbar, dass nur wenige Bereiche von ihm erfasst sind. Die neue Losung «Öffentlich statt Privat!» gilt vor allem für die Energieversorgung, nicht aber für Unternehmen, die im Sozialbereich tätig sind. Im Gegenteil: In der Krankenversorgung oder bei der Pflege und Betreuung von alten Menschen ist der Anteil privater, gewinnorientierter Unternehmen in den vergangenen Jahren weiter gestiegen.

Dass bislang nicht von einer grundlegenden Abkehr von privatwirtschaftlichen Modellen bei der Bereitstellung öffentlicher Güter gesprochen werden kann, bestätigt auch ein Blick in die europäischen Nachbarstaaten (Wollmann 2013). Die Rückkehr der öffentlichen Hand im Energiesektor ist im europäischen Vergleich eher eine Ausnahme und als ein spezifisch deutscher Trend zu werten. Auch bei der Wasserversorgung gibt es mit England, Wales und Frankreich Länder, in denen ein Oligopol von einigen wenigen international agierenden Großkonzernen das öffentliche Gut erbringt. Die Rückkehr zu einer öffentlichen Eigentümerschaft in der Stadt Paris ist ein – wenn auch sehr prominenter – Einzelfall.

Ein genauerer Blick auf den Energiesektor erklärt, warum es gerade hier verstärkt zu einer Rekommunalisierung kommt. Es treffen gleich mehrere Faktoren zusammen, die eine Rückkehr der öffentlichen Hand begünstigen: Zum einen zählt

Energie innerhalb der öffentlichen Güter zu den eher profitablen Bereichen und ist daher auch für Kommunen als wirtschaftliches Betätigungsfeld interessant. Zum anderen haben auslaufende Konzessionsverträge günstige Gelegenheitsstrukturen für die Rekommunalisierung geschaffen. Schließlich fördert auch die Energiepolitik der Bundesregierung ein Wiedererstarken der Stadtwerke, die sich nun als Akteure der Energiewende profilieren können (Libbe/Hanke 2011, 6).

4.2.3 Die Sozialunternehmen

Das Thema Rekommunalisierung konzentriert sich bislang vor allem auf den Energiesektor. In anderen Feldern – wie beispielsweise Gesundheit oder Pflege – ist der Privatisierungstrend ungebrochen und der Anteil privater gewinnorientierter Anbieter in den vergangenen Jahren weiter gewachsen.

Während im Infrastrukturbereich zum Teil international operierende Unternehmen dominieren, hat sich im Bereich sozialer Dienstleistungen in den vergangenen Jahren mit den Sozialunternehmen – zunächst in den USA, dann auch in Europa – ein neuer Unternehmenstypus herausgebildet, der für die Bereitstellung öffentlicher Güter immer mehr an Bedeutung gewinnt. Sozialunternehmen sind in aller Regel Klein- oder Kleinstbetriebe, deren Gründerinnen und Gründer die Prinzipien des freien Unternehmertums offensiv aufgreifen, diese jedoch in den Dienst einer sozialen Mission stellen. Sozialunternehmerinnen und Sozialunternehmer suchen innovative und pragmatische Wege, um ihr Anliegen – z.B. die Organisation von Arbeitsplätzen für Behinderte, die Armutsbekämpfung, die Herstellung von Bildungsgerechtigkeit oder den Schutz der Umwelt – zu realisieren. Die Motive für die Gründung eines sozialen Unternehmens sind Empathie, (Selbst-)Betroffenheit oder eine bestimmte politische Haltung (Jansen 2013, 67; Heinze et al. 2011). Sozialunternehmerinnen und Sozialunternehmer verstehen sich als Unternehmerinnen und Unternehmer in dem Sinne, dass sie für ihr Geschäftsmodell werben und ihre Produkte vermarkten, dass sie risikoorientiert und strategisch handeln. Die Sozialunternehmen sind aber nicht auf Profitmaximierung ausgerichtet. Vielmehr gilt die Zahl der Nachahmenden, die möglichst schnell das Geschäftsmodell «klonen», als ein wichtiger Parameter des Unternehmenserfolgs (Schmitz/Scheuerle 2013).

Sozialunternehmen und ihre Gründerinnen und Gründer erfahren hierzulande in den Medien und in der wissenschaftlichen Forschung eine wachsende Aufmerksamkeit. In anderer Weise sieht es im internationalen Vergleich aus. Einer der bekanntesten Sozialunternehmer ist Muhammad Yunus, der bereits 1983 die Grameen Bank gründete und für seine Idee der Mikrokredite 2006 mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet wurde. Während das soziale Unternehmertum mittlerweile insbesondere im angelsächsischen Bereich weit verbreitet ist, hat die Debatte in Deutschland erst sehr spät begonnen. Bislang haben Sozialunternehmen im deutschen Wirtschaftssystem einen verschwindend geringen Anteil, der im einstelligen Prozentbereich liegt (Jansen 2013).

Es gibt kritische Stimmen, die «Social Entrepreneurship» als ein altes Phänomen bezeichnen, das lediglich neu verpackt wird. In der Tat ist es, angesichts der Vielzahl

von hybriden Organisationsformen zwischen Staat, Markt und Zivilgesellschaft, die es immer schon im deutschen Sozialstaat gab (Evers/Ewert 2010), schwierig zu beschreiben, worin genau der Unterschied besteht zwischen den neuen Sozialunternehmen und der tradierten, von den Wohlfahrtsverbänden getragenen Sozialwirtschaft.

Ein großes Problem für Sozialunternehmen stellt die nachhaltige Finanzierung der Geschäftsmodelle dar. Sie finanzieren sich aus einem Mix aus öffentlichen und privaten Mitteln. Private Mittel kommen insbesondere von Stiftungen, die aber häufig nur die Gründung finanzieren, nicht jedoch den dauerhaften Betrieb gewährleisten. Auch der Zugang zu öffentlichen Mitteln gestaltet sich häufig schwierig und ist mit viel Aufwand verbunden. Es gibt strukturelle Anschlusschwierigkeiten, da Sozialunternehmen mit ihren präventiven Geschäftsmodellen quer zu den Verwaltungsstrukturen des deutschen Sozialstaats liegen und nicht in die Finanzierungslogik der sozialen Sicherungssysteme passen (Schmitz/Scheuerle 2013, 111). Damit sich Sozialunternehmen als eine Bewirtschaftungsform öffentlicher Güter in Deutschland breiter etablieren können, müssen die Kriterien für die Fördermittelvergabe von öffentlichen, aber auch von privaten Stellen sowie die Regeln des Steuer-, Vergabe- und Gemeinnützigkeitsrechts grundlegend verändert werden.

4.2.4 Die Genossenschaften

Die gesellschaftliche Diskussion über die Bereitstellung öffentlicher Güter konzentriert sich vor allem auf die Alternative «öffentliche oder private Eigentümerschaft». Gemeinschaftliche Organisationsformen wie Genossenschaften spielen eine eher untergeordnete Rolle. Dabei gibt es beispielsweise in der sozialen Wohnungswirtschaft einen starken Zweig, der die Bereitstellung von Wohnraum genossenschaftlich organisiert.

Genossenschaften eignen sich als Organisationsform, die zwischen Markt und Zivilgesellschaft beheimatet ist, sehr gut für die Bewirtschaftung öffentlicher Güter. Sie kombinieren unternehmerisches Wirtschaften mit der Verpflichtung zur gemeinnützigen Mittelverwendung. Die Mitglieder der Genossenschaft gründen ein Unternehmen, das zu ihrem kollektiven Eigentum wird. Das genossenschaftliche Identitätsprinzip besagt, dass Kundinnen und Kunden und Mitglieder der Genossenschaften identisch sind: Die Mitgliedschaft berechtigt zum Bezug der gemeinsam organisierten Leistungen (Theurl 2012). Mitglieder einer Genossenschaft können über strategische Weichenstellungen entscheiden und die genossenschaftlichen Leistungen gemäß ihrer eigenen Interessen organisieren. Bei einer genossenschaftlichen Organisation eines öffentlichen Gutes besteht die Möglichkeit, dass Bürgerinnen und Bürger Geschäftsanteile erwerben und als stimmberechtigte Mitglieder die Bewirtschaftung direkt mit beeinflussen. Die Partizipationsmöglichkeiten der Genossenschaftsmitglieder sind demokratisch gestaltet: Jedes Mitglied verfügt über das gleiche Stimmrecht, unabhängig von der Höhe seiner Einlage. Die basisdemokratischen Entscheidungsstrukturen sind der zentrale Unterschied zur Aktiengesellschaft, bei der das Stimmrecht der Aktionäre eng an die Zahl ihrer Aktien gebunden ist. Da der Zugang zum genossenschaftlichen Eigentum nur

den Genossenschaftlerinnen und Genossenschaftlern offen steht, erfüllt es streng genommen nicht das Kriterium des freien Zugangs, das rein öffentliche Güter charakterisiert. Genossenschaften zeigen aber, dass ein wirtschaftliches Handeln jenseits des marktwirtschaftlichen Prinzips und ohne das primäre Ziel der individuellen Profitmaximierung möglich ist.

Aufgrund ihrer Vorteile wurde diese alte Organisationsform in jüngster Zeit im Zuge der Rekommunalisierung, vor allem im Energiesektor, wieder entdeckt. Mediale Aufmerksamkeit findet gegenwärtig vor allem die Genossenschaft BürgerEnergieBerlin, die sich zum Ziel gesetzt hat, mit Auslaufen des Konzessionsvertrags 2014 das Berliner Stromnetz zu erwerben, um auf diese Weise den Umstieg auf Erneuerbare Energien voranzutreiben. Andere Beispiele sind etwa die Gründungen von Seniorengenossenschaften als eine Form der autonom verwalteten und autonom finanzierten Hilfe auf Gegenseitigkeit, die eigenständiges Leben und Wohnen im Alter ermöglichen soll.

4.2.5 Die Stiftungen

Stiftungen im Sinne des bürgerlichen Rechts sind als eigenständige Rechtspersönlichkeiten geltende Vermögensmassen, deren Erträge nach dem Willen der Stifterin oder des Stifters einem bestimmten dauerhaften Zweck gewidmet sind. Für eine gemeinschaftsorientierte Bewirtschaftung öffentlicher Güter sind vor allem Bürgerstiftungen relevant. Sie unterscheiden sich in einigen wichtigen Punkten von klassischen Stiftungen, die sie als Organisationsform für diesen Zweck besonders interessant machen. Bürgerstiftungen fungieren als Gemeinschaftsstiftungen, d. h. im Unterschied zur klassischen Stiftung haben sie nicht eine Gründerin oder einen Gründer, sondern es handelt sich um ein gemeinschaftliches Projekt einer Gruppe von Personen mit gleichen Interessen. Zu dieser Gruppe können jederzeit neue Stifterinnen und Stifter stoßen und «zustiften». Die Stifterinnen und Stifter bringen nicht nur finanzielle Ressourcen ein, es gibt auch Zeit- und Ideenstifter.

Die Idee der Bürgerstiftung stammt ursprünglich aus den USA, wo sie bereits seit Beginn des 20. Jahrhunderts weit verbreitet ist. In Deutschland stößt diese neue Organisationsform gemeinnützigen Engagements seit Mitte der 1990er Jahre auf vermehrtes Interesse. Heute gibt es ca. 300 Bürgerstiftungen, die sich zumeist in Bildung und Erziehung, Jugend und Altenpflege, Kunst und Kultur, Umweltschutz, interkulturelle Verständigung oder Demokratieförderung engagieren.

Sie haben häufig einen recht breiten Stiftungszweck, der angesichts des meist recht kleinen Stiftungskapitals nur in Ansätzen erfüllt werden kann. Auch wenn sie hierfür von klassischen Stiftungen häufig kritisiert werden, so macht der breite Stiftungszweck durchaus Sinn. Indem sie ihre Handlungsfelder breit streuen, sich in den Gebieten Bildung, Jugend, Kultur, Umwelt, Soziales etc. gleichermaßen engagieren, gewinnen sie für viele Interessierte mit unterschiedlichen Anliegen an Attraktivität und können das Entstehen von Konkurrenzstiftungen vermeiden. Ihrem Selbstverständnis nach sind Bürgerstiftungen politisch und konfessionell unabhängig und legen Wert auf partizipationsorientierte und transparente

Entscheidungsprozesse. Deshalb haben sie – anders als viele herkömmliche Stiftungen – zusätzlich zum geschäftsführenden Organ Stiftungsräte und -versammlungen eingeführt. Diese Gremien sind aus gesetzlicher Perspektive nicht erforderlich, ermöglichen aber den regelmäßigen Austausch zwischen der Geschäftsführung und den Stifterinnen und Stiftern.

Bürgerstiftungen werden von den Kommunalvertretungen und -verwaltungen nicht immer akzeptiert. Gerade erfolgreiche Bürgerstiftungen, die viele Zustifterinnen und Zustifter gewonnen und Projekte angestoßen haben, können von Seiten des Gemeinderats und der Verwaltung schnell als Kritik an der eigenen Tätigkeit aufgefasst werden. Dieses Spannungsverhältnis zwischen den tradierten Akteurinnen und Akteuren der Kommunalvertretung und -verwaltung einerseits und bürgerschaftlich Engagierten andererseits tritt nicht nur bei Bürgerstiftungen auf, sondern ist typisch für alle neuen Formen der Bereitstellung öffentlicher Güter. Wichtig ist, das Spannungsverhältnis in ein kooperatives Miteinander zu überführen, da nicht nur die Gemeinden von den Bürgerstiftungen profitieren, sondern diese auch auf deren Unterstützung angewiesen sind.

Zwischenfazit: Die Kommunen sollen über die Bewirtschaftung entscheiden

Der Rekommunalisierungstrend, die Rückkehr der Genossenschaft und das neue soziale Unternehmertum zeigen, dass für viele Bereiche der Daseinsvorsorge die Phase, in der Modernisierung zwangsläufig Privatisierung bedeutete, beendet ist. Auf der anderen Seite gibt es, vor allem in der Alten- und Krankenpflege, Sektoren, die zunehmend privat betrieben werden. Man sollte sich also davor hüten, auf das Dogma der Privatisierung nun eines der Kommunalisierung folgen zu lassen. Es gibt kein allgemeingültiges Best-Practice-Modell für die Bereitstellung öffentlicher Güter, das für alle Kommunen und für alle Politikfelder gleichermaßen gilt. In der aktuellen politischen Debatte wird vor allem die Rekommunalisierung sehr positiv bewertet. Dabei kommt bisweilen zu kurz, dass auch eine öffentliche Bewirtschaftung öffentlicher Güter nicht immer nur vorteilhaft ist: Fehlentscheidungen, mangelnde Transparenz, ein zu großes Eigenleben und Postenklüngel gibt es in öffentlichen Einrichtungen ebenso wie bei privaten Unternehmen oder zivilgesellschaftlichen Organisationen. Zudem geht die Rückkehr in öffentliche Rechtsformen nicht zwingend mit dem Ziel einer transparenten und bürgerorientierten Bereitstellung öffentlicher Güter einher. Sie kann bisweilen auch dadurch motiviert sein, mögliche Preiskontrollen des Kartellamts zu umgehen und sich der vermeintlich weniger strikten Kontrolle durch die kommunalen Aufsichtsbehörden und Verwaltungsgerichte zu unterwerfen (Libbe/Hanke 2011, 9).

Ganz häufig bedeutet Rekommunalisierung die Übertragung der Verantwortung für öffentliche Güter auf öffentliche Unternehmen, die ebenso wie private Unternehmen unter Gewinnerwartungs- (oder zumindest Verlustvermeidungs-)druck stehen. Eine öffentliche Eigentümerschaft schützt nicht vor der Ökonomisierung der Produktion öffentlicher Güter. Im Gegenteil: In den Bereichen, in denen der Staat

noch oder wieder eigenverantwortlich öffentliche Güter bereitstellt, agiert er heute als unternehmerischer Staat. Die Reorganisation öffentlicher Einrichtungen nach betriebswirtschaftlichen Kriterien kann die Effizienz öffentlichen Wirtschaftens steigern. Privatisierungen lassen sich dadurch verhindern oder können gar rückgängig gemacht werden, wie das Beispiel kommunale Krankenhäuser eindrücklich zeigt. Allerdings klagen Pflegerinnen und Pfleger in privatrechtlich organisierten Krankenhäusern in öffentlicher Eigentümerschaft ebenso wie ihre Kolleginnen und Kollegen in Häusern in privater Eigentümerschaft über eine zunehmende Arbeitsverdichtung, über Zeitnot und die Standardisierung der Abläufe, die wenig Raum für die individuellen Bedürfnisse der Patientinnen und Patienten lassen (vgl. hierzu auch Schultheis/Vogel/Mau 2014).

Die Gegenüberstellung «öffentlich versus privat» greift in diesem Zusammenhang oftmals zu kurz. Auch bei einer öffentlichen Eigentümerschaft bedarf es einer kritischen gesellschaftlichen Diskussion über die finanziellen und personellen Rahmenbedingungen der Bereitstellung öffentlicher Güter. Da jeder Organisationsform Dysfunktionalitäten und Steuerungsprobleme inhärent sind, gilt es einen «Eigentumsmonismus» (Ambrosius 2008) zu vermeiden und einen angemessenen Mix zu suchen, bei dem sich die verschiedenen Bewirtschaftungsformen für öffentliche Güter wechselseitig ergänzen (Bauer 2012). Welcher Mix sinnvoll ist, hängt von den finanziellen und sozialen Begebenheiten vor Ort ab. Wichtiger als die spezifische Form der Bereitstellung ist die Wahrung der kommunalen Organisationshoheit. Kommunen müssen selbst entscheiden können, ob sie die Aufgabe in eigener Regie, durch private Unternehmen oder durch zivilgesellschaftliche Einrichtungen ausführen lassen wollen. Diese Entscheidung muss für die Bürgerinnen und Bürger transparent sein, diese müssen sich an ihr beteiligen können. Dafür gilt es, die rechtlichen Rahmenbedingungen auf EU-, Bundes- und Landesebene zu schaffen.

4.3 Die Qualitätssicherung öffentlicher Güter

Für das öffentliche Interesse an der Bereitstellung öffentlicher Güter sind die Regulierung und die politische Steuerung der Leistungserbringung entscheidender als die Frage der Rechtsform und der Eigentümerschaft (Libbe/Hanke 2011).

Die politische Steuerung der Leistungserbringung beginnt mit der Vergabeentscheidung: Wer erhält den Zuschlag und aufgrund welcher Kriterien? Soziale oder ökologische Vergabekriterien spielten bei dieser Entscheidung lange Zeit überhaupt keine Rolle. Das Vergaberecht war vor allem auf eine möglichst wirtschaftliche Vergabe öffentlicher Aufgaben ausgerichtet. Politische Momente – wie z.B. die Beschäftigungsbedingungen des privaten Anbieters oder der privaten Anbieterin oder die Einhaltung von Umweltstandards – galten als «vergabefremd» und wurden nicht berücksichtigt. Zwar wurde das Vergaberecht bereits 2009 modernisiert und die Möglichkeiten der öffentlichen Auftraggeberinnen und Auftraggeber, bei der Vergabe auch Sekundärziele zu verfolgen, verbessert. Auch in der jüngsten Reform der EU-Vergabe-Richtlinien, die im April 2014 in Kraft getreten und die bis 2016 in nationales Recht umzusetzen ist, spielen die Möglichkeiten, soziale und

umweltpolitische Ziele bei Vergabeentscheidungen zu berücksichtigen, eine entscheidende Rolle. Allerdings handelt es sich bei diesen Modernisierungen immer um freiwillige Regelungen. Auch Kommunen, die diese Option nutzen wollen, müssen sich in der Realität ihren meist restriktiven finanziellen Haushaltsbedingungen beugen.

Vor allem bei den netzbasierten öffentlichen Gütern (Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post, Bahn) wird die Dominanz ökonomischer Aspekte deutlich. Dies gilt insbesondere für das Telekommunikationsgesetz (TKG), das Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) und das Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG), die nach der Privatisierung der ehemaligen öffentlichen Monopolisten den Wettbewerb in den neuen Netzmärkten regulieren und für deren Implementierung die Bundesnetzagentur (BNetzA) in Bonn verantwortlich ist. Sie sind vor allem auf die Sicherung des diskriminierungsfreien Zugangs zu den Netzmärkten sowie die Kontrolle von Preisen und Nutzungsentgelten ausgerichtet, während soziale und ökologische Belange nur eine untergeordnete Rolle spielen. Hier besteht politischer Handlungsbedarf: Soziale und ökologische Regulierungsziele müssen in den Zielkatalogen der jeweiligen Regulierungsgesetze gestärkt werden.

Die politische Steuerung der Erbringung öffentlicher Güter endet nicht mit der Vergabeentscheidung. Auch der Produktionsprozess bedarf der Kontrolle durch die Kommunalvertretungen und -verwaltungen. Um zu überwachen, ob die Gemeinwohlbelange durch die Geschäftsführungen der privaten Träger hinreichend berücksichtigt werden, ist ein ausgebaut und funktionsfähiges Beteiligungsmanagement der Kommunalverwaltung erforderlich. Das gilt nicht nur für Unternehmen in privater Eigentümerschaft, sondern gerade auch für privatrechtliche Unternehmen in öffentlicher Eigentümerschaft. Hier wird die Kontrolle durch eine Mitwirkung in den Aufsichtsräten gewährleistet. Diese Form der internen Überwachung verschafft privatisierten öffentlichen Unternehmen demokratische Legitimation. Allerdings liegt das öffentliche Interesse an der Erbringung des öffentlichen Gutes und deren Kontrolle im Widerstreit mit der bestehenden rechtlichen Verfasstheit der Unternehmen. Am Beispiel des als GmbH oder AG geführten kommunalen Unternehmens wird dies besonders deutlich. Zum einen sind die Sitzungen der Aufsichtsgremien in aller Regel nicht öffentlich, zum anderen unterliegen die Mitglieder der Aufsichtsgremien nach § 52 Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbHG) und § 93 Aktiengesetz (AktG) der Verschwiegenheitspflicht. D. h. Aufsichtsratsmitglieder, die zugleich auch Ratsmitglieder sind, dürfen in den kommunalen Gremien nicht über vertrauliche Angaben, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse berichten. Das betrifft ganz praktische und für die Bürgerinnen und Bürger relevante Fragen wie z. B. die Preisgestaltung, die ökologische Nachhaltigkeit (z. B. das Verhältnis von konventionellem und Ökostrom) oder die Berechnung von Sozialtarifen. Die Aufsichtsratsmitglieder stehen in einem Spannungsverhältnis zwischen ihrem Mandat in der Kommunalvertretung, das einen offenen Dialog mit Bürgerinnen und Bürgern fordert, und ihrem Aufsichtsratsmandat, das Verschwiegenheit in betrieblichen Belangen verlangt.

In Zeiten, in denen öffentliche Güter – ob nun von einem öffentlichen oder privaten Eigentümer – vor allem in unternehmerischer Weise erbracht werden, greifen die tradierten rechtlichen Instrumente der demokratischen Kontrolle zu kurz, um sie effektiv an öffentliche Interessen zurückbinden zu können. Auch private Unternehmen in öffentlicher Eigentümerschaft können der demokratischen Kontrolle entgleiten, obwohl gewählte Kommunalvertreterinnen und Kommunalvertreter in den Gremien repräsentiert sind. Um dieses Defizit auszugleichen, bedarf es neuer Formen der Partizipation und zusätzlicher Beteiligungsinstrumente, die nicht nur bei der Ermittlung der Bedarfe zum Einsatz kommen, sondern auch und gerade bei der Produktion öffentlicher Güter.

In der Literatur wird seit längerem eine intensive Debatte über partizipative Formen der Demokratie geführt. Die verschiedenen Instrumente unterscheiden sich danach, wie tiefgehend die Beteiligung ist – Information, Konsultation, Mitwirkung oder Mitentscheidung – und an welcher Stelle der Leistungserstellung – Planung, Erbringung, Evaluation – sie ansetzt. Gründe für ihren immer noch zögerlichen Einsatz sind auch Vorbehalten geschuldet, die gewählten Repräsentantinnen und Repräsentanten gegen die Konkurrenz alternativer Beteiligungsformen haben (Holtkamp 2009).

Begreift man öffentliche Beratung, Beteiligung an Entscheidungen und Rechenschaftspflicht als konstitutiv für öffentliche Güter, so besteht hier Handlungsbedarf. Der Einfluss der Bürgerinnen und Bürger auf kommunale Unternehmen ist nicht automatisch gewahrt. Deshalb ist es notwendig, Transparenz und Kontrolle zu sichern und ein gutes Beteiligungsmanagement zu ermöglichen. Dem Gemeinwohl verpflichtete Unternehmen sind auch zu demokratischer Öffentlichkeit und Transparenz verpflichtet. Es geht weniger darum, neue Ideen der Partizipation neben der parlamentarischen Repräsentation zu entwickeln, als vielmehr, die vielen bereits vorhandenen Ideen nachhaltig im institutionellen Design der Erbringung öffentlicher Güter zu verankern.

4.4 Die demokratische Gestaltung öffentlicher Güter

Die Konkretisierung und Regulierung öffentlicher Güter müssen demokratisch legitimiert sein. Ihre Aufgabe, sozialen Zusammenhalt zu gewährleisten und damit zugleich gesellschaftlichen Wohlstand zu schaffen, müssen die Bürgerinnen und Bürger selbst gestalten. Sie konkretisieren die Bedarfsstruktur öffentlicher Güter, entscheiden über die Gewährleistung der Grundversorgung, des Zugangs, der Verteilung und der Finanzierung sowie die möglichen Akteurskonstellationen und die effektive Sicherung der Qualität öffentlicher Güter. Deshalb ist das Demokratieprinzip für das Verständnis öffentlicher Güter so zentral; umgekehrt kann die Demokratie in der Gestaltung öffentlicher Güter neue Partizipationsmöglichkeiten entfalten.

Das Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG) wird vom Grundgesetz im Sinn eines repräsentativen Parlamentarismus ausgestaltet. Zwar erwähnt Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG neben den Wahlen auch ausdrücklich Abstimmungen als mögliche Bausteine demokratischer Legitimation. Doch dieser Ansatz unmittelbarer Demokratie wird vom Grundgesetz mit der Ausnahme der heute praktisch irrelevanten Länderneugliederung (Art. 29 GG) nicht weiter verfolgt. Im Gegensatz zu dieser repräsentativen Verfassung auf Bundesebene, ergänzen die Länder ihre Modelle repräsentativer Demokratie um plebiszitäre Elemente wie Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheid. Die demokratietheoretisch interessanteste Entwicklung findet jedoch derzeit auf der europäischen Ebene statt: Die Artikel 10 und Artikel 11 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) kombinieren repräsentative und plebiszitäre mit partizipativen und assoziativen Elementen demokratischer Legitimation. Dabei wird unter partizipativer Demokratie die Mitbestimmung der von einer Entscheidung betroffenen Bürgerinnen und Bürger, unter assoziativer Demokratie der Dialog zwischen Hoheitsträgern und den von ihnen repräsentierten gesellschaftlichen Akteurinnen und Akteuren, also der Zivilgesellschaft im weitesten Sinn, verstanden.

Es spricht vieles dafür, das Demokratieprinzip des Grundgesetzes vor dem Hintergrund dieses differenzierten europäischen Demokratieverständnisses zu interpretieren und zu verstehen: So zeichnet sich die repräsentative Demokratie durch eine sehr breite gesellschaftliche Integration im wahlbedingten Wechsel von Kontinuität und Diskontinuität aus, während die gesellschaftliche Allgegenwart der politischen Parteien eine überschießende Innentendenz dieser demokratischen Legitimationsstruktur darstellt. Plebiszitäre Elemente fokussieren bei ebenfalls breiter gesellschaftlicher Integrationsmöglichkeit auf die konkrete Entscheidung einer einzelnen Sachfrage, leiden jedoch oft an Unterkomplexität und der Machtverlagerung auf die Initiatorin oder den Initiator des jeweiligen Plebiszits. Partizipative Demokratieelemente können zu Recht auf das aktive Engagement der betroffenen Bürgerinnen und Bürger setzen, privilegieren aber vor allem artikulationsfähige Gesellschaftsschichten, die insbesondere im Ruhestand die notwendigen Zeitreserven besitzen (Mihm 2013). Insoweit trägt die demokratische Partizipationskultur längst eine deutlich sichtbare demografische Signatur.

Für die konkrete Gestaltung demokratischer Legitimationszusammenhänge muss immer institutionelle Phantasie entwickelt werden (Habermas 2011). Dies gilt auch für die demokratische Legitimation der Entscheidung über öffentliche Güter. Wir benötigen neue Modi der Bedarfsermittlung. Über- und Unterversorgung sind politisch in einem öffentlichen, partizipativen und transparenten Verfahren festzustellen und zu artikulieren. Eine der zentralen Anforderungen an diese neuen Formen der Bedarfsermittlung ist, dass es keine Privatisierung der Aushandlungsarenen geben darf. Da es sich bei öffentlichen Gütern um äußerst komplexe Legitimationsobjekte an der Schnittstelle zwischen Zivilgesellschaft, Staat und Wirtschaft handelt, können sich grundsätzlich repräsentative, plebiszitäre, partizipative und assoziative Legitimationselemente ergänzen. Wenn es um die Gestaltung der grundrechtsrelevanten Strukturen öffentlicher Güter geht, spricht dies für eine gesetzliche

Regelung. Das spiegelt auch die zentrale Stellung des Parlaments und damit der repräsentativen Demokratie wider (Voßkuhle 2012). Hinzu kommt: «One size fits all»-Lösungen sind bei öffentlichen Gütern aufgrund der sehr unterschiedlichen sozialen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen nicht sinnvoll. Daher bedarf es kleiner Kreisläufe zwischen Verwaltung und Publikum. So können beispielsweise Infrastrukturentscheidungen im Hinblick auf die Mobilität durch partizipative Elemente bereichert und im Hinblick auf Gesundheit oder Pflege durch assoziativ verfasste Aushandlungsprozesse ergänzt werden. Plebiszitäre Legitimation kann etwa richtungsweisende und gesellschaftlich umstrittene Grundentscheidungen legitimieren, wie beispielsweise die bereits erwähnte strittige Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen der Rekommunalisierung der Daseinsvorsorge.

5 Die Akteure öffentlicher Güter

Öffentliche Güter müssen – mit nur wenigen Ausnahmen – permanent hergestellt, verwaltet, gepflegt und zugänglich gemacht werden. Dazu braucht es Institutionen und Menschen, die bereit sind, für das Gemeinwohl Sorge zu tragen und zu seiner Aufrechterhaltung einen Beitrag zu leisten. Wer füllt öffentliche Güter mit Leben? Diese Frage ist für den Diskurs um öffentliche Güter und die Bedingungen ihrer Herstellung zentral. Wir nähern uns ihrer Beantwortung von zwei Seiten: Zum einen thematisieren wir die Zugänglichkeit öffentlicher Güter. Wie ungleich verteilt sind Möglichkeiten der Teilhabe an ihrer Gestaltung und Nutzung? Zum anderen fragen wir nach den Akteuren und Trägergruppen, die Gemeinwohl produzieren. Unter welchen Bedingungen tun sie das, wo sind sie angebunden und wie ausgeprägt ist ihr Professionsverständnis? Es existiert eine Vielzahl von rechtlichen Möglichkeiten, die Erbringungsverantwortung zwischen Staat, Unternehmen, Vereinen und der Zivilgesellschaft als den Trägern öffentlicher Güter neu zu verteilen. Dabei kommt es – so unser Fazit – weniger auf den Ort und die institutionelle Rückbindung der Akteure an, als vielmehr auf ihre dem Gemeinwohl verpflichtete, auf Demokratie und Teilhabe ausgerichtete Haltung.

5.1 Die – ungleiche – Teilhabe an öffentlichen Gütern

Aus der Perspektive der einzelnen Bürgerin und des einzelnen Bürgers kann die Partizipation an öffentlichen Gütern auf zwei unterschiedliche Arten erfolgen – als mitbestimmende und freiwillig engagierte Person und als Nutzerin oder Nutzer. Mit der Zugänglichkeit öffentlicher Güter ist ein ausgleichender und ermöglichender Anspruch verbunden. Die Verfügbarkeit existentiell wichtiger Güter wie Luft, Wasser, Strom, die Sicherstellung eines existenz- und teilhabesichernden Lebensstandards, der chancengleiche Zugang zu Bildung, Gesundheit, Kultur und Wohnen sowie die Bereitstellung von Infrastruktur für Mobilität und Kommunikation – es steht außer Frage, dass ein demokratisch organisierter Wohlfahrtsstaat diese Dinge gewährleisten muss, um soziale Kohäsion zu erhalten und zu fördern. Über die Bereitstellung und Gewährleistung der Zugänglichkeit öffentlicher Güter transportiert ein Staat die persönliche, soziale und politische Anerkennung seiner Bürgerinnen und Bürger; ihre Inanspruchnahme kann als Zugehörigkeit zu einer Gemeinschaft verstanden werden (Schultheiss 2012).

Vor dem Hintergrund eines in die Krise geratenen hohen Standards an Versorgung mit öffentlichen Gütern erleben wir zurzeit, dass Anerkennungen dieser Art zurückgefahren werden und Appelle an die Eigenverantwortlichkeit des Einzelnen und an die zivilgesellschaftlichen Potentiale der Gesellschaft im Vordergrund stehen.

Daseinsvorsorge und die Verantwortlichkeit für öffentliche Güter werden damit tendenziell entstaatlicht, individualisiert und dem demokratischen Aushandlungsprozess ein Stück weit entzogen. Wir haben es mit einer «Verschiebung gesellschaftlicher Anforderungen ins Private und damit auf informelle Netzwerke» (Rosenbaum/Timm 2008) zu tun, die gemeinschaftliche Organisationsformen und familiäre Unterstützungsstrukturen aufwertet.

Der Appell an die individuelle Eigenverantwortung der Bürgerinnen und Bürger stößt aber häufig an Grenzen. Soziale Risiken können oft nicht alleine kompensiert werden. In diesen Fällen bildet der Haushalt bzw. die Familie die eigentliche Auffangstruktur. Deren Unterstützungsfähigkeit und -bereitschaft sollen an die Stelle sozialstaatlicher Leistungen treten. Je weniger der Wohlfahrtsstaat als Garant für die Abfederung von Lebensrisiken zur Verfügung steht, umso stärker werden Unterstützungsbedarfe in die Privatheit sozialer Netze verschoben. Letztere werden auf diese Weise zur funktionalen Voraussetzung des Sozialstaates gemacht. Dies reproduziert soziale Ungleichheiten, weil soziale Netzwerke stark milieuspezifisch geprägt sind und insbesondere benachteiligte Schichten die erwartete Ausgleichsfunktion nicht erbringen können. Diese Art der Ausweitung des Subsidiaritätsprinzips wird in der politischen Debatte bislang wenig reflektiert. Wenn Notlagen verstärkt eigenverantwortlich oder mit Hilfe des privaten Umfeldes bewältigt werden müssen, sind diejenigen benachteiligt, die auf kein ressourcenstarkes Netzwerk zurückgreifen können.

Das gleiche gilt für den staatlichen Rückzug aus sozialen und kulturellen Dienstleistungen, Bildungs- und Beratungsangeboten. Nicht jeder ist in der Lage, zurückgeschraubte Beratungsangebote gleich gut durch alternative Ansprechpartner im Bekanntenkreis zu ersetzen. Wegfallende staatliche Unterstützung kann zwar durch vermehrtes freiwilliges Engagement kompensiert werden. Aber auch hierbei verstärken sich Herkunftseffekte, weil nicht jeder gleichermaßen in der Lage ist, Engagement zu erbringen oder nachzufragen. Häufig erschweren Schamgefühle und Stigmatisierungserfahrungen, Informationsgefälle und fehlendes Selbstbewusstsein die Kommunikation. Das fördert die Tendenz zur Exklusion bei ohnehin benachteiligten Bevölkerungsschichten. Diese verstärkt sich noch, wenn ihnen aufgrund der Kosten der Zugang zu Museen und andere kulturelle Angebote verwehrt bleiben. Daseinsvorsorge und Gemeingüterproduktion, die von zivilgesellschaftlichen Akteuren geleistet werden, finden somit auf einem sozial ungleichen Terrain statt.

Es macht einen Unterschied, ob die Bereitstellung öffentlicher Güter von jedermann einklagbar ist oder ob sie von dem schlecht kalkulierbaren guten Willen einzelner Bürgerinnen und Bürger abhängt, die sich sozial engagieren. Die Tafeln sind dafür ein gutes Beispiel. Sie sind zu einem unverzichtbaren Bestandteil der Armutsbekämpfung geworden, der auf dem Engagement von Privatpersonen fußt. Eine verlässliche Unterstützung, wie sie eigentlich zum sozialstaatlichen Konsens gehört, sind sie nicht. Das Beispiel der Tafeln veranschaulicht die Notwendigkeit einer Verständigung darüber, welche Bereiche der Fürsorge und welche öffentlichen Güter nach wie vor in staatlicher Hauptverantwortung bereitgestellt werden müssen, an welchen Stellen ein Verantwortungsmix denkbar und lohnenswert ist, wie er gewährleistet werden kann und wie die Herstellung und Nutzung öffentlicher

Güter dem Prinzip der Gemeinwohlorientierung und unbeschränkten Teilhabe verpflichtet bleibt.

Zivilgesellschaftliches Engagement in Vereinen, Verbänden, in der Politik oder in Bürgerinitiativen ist schichtspezifisch verteilt. Es ist nicht nur eine Frage der persönlichen Neigung oder der individuell verfügbaren Zeit: Aus etlichen empirischen Studien wissen wir, dass freiwilliges Engagement nach sozio-demografischen und sozio-ökonomischen Merkmalen variiert (Brady et al. 1995, Alscher et al. 2009, Wilson 2000). Es sind Menschen mit hoher Bildung, mittleren Alters, mit hohem beruflichem Prestige und gesichertem Einkommen, die sich am meisten einbringen. Auch bei Rentnerinnen und Rentnern sind diejenigen aktiv, die in ihrem Erwerbsleben eine prestigeträchtige und gehobene berufliche Position inne hatten (Lengfeld/Ordemann 2014). Frauen engagieren sich insgesamt seltener als Männer. Dennoch stellen teilzeitbeschäftigte Frauen einen großen Anteil bei freiwilligen sozialen und erzieherischen Tätigkeiten. Regulär und unbefristet Teilzeitbeschäftigte sind insgesamt stark im zivilgesellschaftlichen Bereich vertreten. Obwohl die Unterschiede nicht gravierend sind, so lässt sich doch sagen, dass sich im Vergleich dazu Personen, die sich in einem atypischen Beschäftigungsverhältnis wie Befristung, Leiharbeit, Mini- oder Midijob befinden, weniger engagieren. Das Schlusslicht zivilgesellschaftlicher Aktivität bilden Arbeitslose, deren Quote nach den Hartz-Reformen noch einmal deutlich zurückgegangen ist. Insgesamt sind die Engagementquoten der Armutsbevölkerung nur halb so hoch wie die von Personen mit überdurchschnittlichem Einkommen. Je höher das Bildungsniveau, desto ausgeprägter ist die Tätigkeit (Böhnke 2010). Zudem ist das engere soziale Umfeld entscheidend, und ob jemand Bekannte und Freunde hat, die sich auch engagieren.

Trotz hoher Armutsquote und zunehmender Prekarisierung der Beschäftigungsverhältnisse ist die Entwicklung des Engagements in Deutschland relativ stabil, in der Tendenz eher steigend. Seine Struktur hat sich allerdings gewandelt, der Trend geht weg vom langfristigen Engagement in Großorganisationen wie Kirche oder Gewerkschaft hin zum punktuellen, das lebensphasenspezifischer ausgerichtet ist (Dathe 2005, Ehrhardt 2011). Zudem zeigen Untersuchungen, dass Engagementbereitschaft wesentlich an bestimmte Werthaltungen und Einstellungen wie Solidarität, Gemeinwohlorientierung und Hilfsbereitschaft geknüpft ist. Sozialisationsprozessen und Sozialisationsinstanzen wie Familie, Schule und Kirche kommt somit eine wesentliche Rolle zu, wenn es darum geht, Engagementneigung zu fördern. Eltern dienen als Vorbilder, und es ist sehr wahrscheinlich, dass diejenigen, die sich in frühen Jahren ihres Lebens engagiert haben, dies auch später weiterhin tun. Es erscheint vor diesem Hintergrund sehr lohnenswert, in Familien und Schulen als den wichtigsten Akteuren, die Gemeinsinn fördern, zu investieren.

5.2 Die Arbeit an öffentlichen Gütern

An der Bewirtschaftung und Bereitstellung öffentlicher Güter ist eine Vielzahl von Akteuren beteiligt. Neben der ausschließlich staatlichen Zuständigkeit finden sich Kirchen, Wohlfahrtsverbände, Gewerkschaften, Genossenschaften sowie

Bürgerinnen und Bürger. Öffentliche Güter werden sowohl in rein staatlichen, unter staatlicher Beteiligung, in kooperativen, aber auch in rein privaten, unternehmerischen und zivilgesellschaftlichen Konstellationen bereitgestellt. An ihnen wirken Verwaltungspersonal, Lehr- und Pflegekräfte, Sicherheits- und Versorgungskräfte sowie unzählige ehrenamtlich Engagierte in Vereinen, Kirchen und Interessensverbänden mit.

Wer die Hauptverantwortung für die Bereitstellung öffentlicher Güter hat, an wen Verantwortung abgegeben und wer vermehrt in die Pflicht genommen wird – all dies verändert sich und wird zum Gegenstand gesellschaftspolitischer Konflikte. Die Entwicklung der Wohlfahrtsstaaten mit ihren vier hauptverantwortlichen Säulen der Wohlfahrtsproduktion – Staat, Markt, Familie und Zivilgesellschaft – spiegelt die prinzipielle Bandbreite der kombinierbaren Möglichkeiten in der Verantwortungsübernahme wider und zeigt Trends auf. Nebeneinander existieren unterschiedliche Modelle, die mit ihrer jeweiligen Akzentsetzung bestimmte Wertvorstellungen zum Ausdruck bringen, wie und von wem Gemeinwohl sozial gerecht und allgemein verträglich organisiert sein soll. In skandinavischen Wohlfahrtsstaaten gibt es einen über breite Schichten reichenden Konsens, dass die Daseinsvorsorge in erster Linie Sache des Staates ist. Liberale Wohlfahrtsstaaten wie Großbritannien setzen verstärkt auf den Markt bzw. auf private Akteure und eigenverantwortliche Bürgerinnen und Bürger als wichtige Unterstützer und Erbringer. In konservativen Sozialstaaten wie Deutschland spielen neben Staat und Familie auch korporatistische und zivilgesellschaftliche Akteure eine Rolle – schon früh entstanden hier gemeinnützig-private Einrichtungen, die von der öffentlichen Hand unterstützt werden, aber selber die Dienstleistungen erbringen. Es sind weniger die Ziele (Bereitstellung und Zugänglichkeit öffentlicher Güter wie Bildung, Gesundheit, Daseinsvorsorge) als die Vorstellungen über die Art und Weise ihrer Erbringung und die dabei zu beteiligenden Akteure, die den Unterschied zwischen den Modellen ausmachen.

Wir haben es derzeit mit wohlfahrtsstaatlichen Transformationsprozessen zu tun, die als Übergang vom «sorgenden Wohlfahrtsstaat» (de Swaan 1993) zum «Gewährleistungsstaat» (Schuppert 2005) oder vom absichernden zum aktivierenden Wohlfahrtsstaat (Lessenich 2008, Vogel 2007) umschrieben werden. Immer häufiger erbringt der Staat die erforderlichen Leistungen nicht mehr selbst, sondern beschränkt sich auf das Setzen von Rahmenbedingungen. Die Umsetzungs- und Gestaltungskompetenz im Bereich der Daseinsvorsorge wird vermehrt an private Initiativen abgegeben, oft begleitet von einer Aktivierungssemantik, die die Eigenverantwortung der Bürgerinnen und Bürger verstärkt einfordert. Es finden Marktbildungsprozesse im Bereich der Energieversorgung, der Telekommunikation und des öffentlichen Nahverkehrs statt. Auch die Wasserversorgung, die Post sowie Teile des Gesundheits- und Bildungswesens sind von Ausgliederungen und der Einrichtung privatrechtlicher Organisationen betroffen. Staatliches Eigentum geht an private Investoren über – mit der Folge, dass Gemeinwohlorientierung mit Gewinnerzielungsinteressen in Verbindung und bestenfalls in Übereinstimmung gebracht werden muss.

Die zugespitzte Gegenüberstellung staatlicher und marktwirtschaftlich orientierter Akteure greift insofern zu kurz, als dass zusätzlich diverse Kooperationen und geteilte Trägerschaften existieren, in denen öffentliche Güter bearbeitet werden. So bringt die neue Vielfalt der Akteure einerseits einen Privatisierungstrend zum Ausdruck. Damit wird knappen öffentlichen Kassen Rechnung getragen, und es drückt sich darin die Hoffnung aus, dass mit einer Marktlogik eine effizientere Bewirtschaftung öffentlicher Güter einhergehen könnte. Auf mehrere Schultern verteilte Trägerschaften und Verflechtungen zwischen Markt und Staat können andererseits aber auch für eine breite Basis der Achtsamkeit und Verantwortung für Öffentliche Güter stehen. Mit dem Wandel im Verständnis, wer vorrangig für die Daseinsvorsorge Verantwortung tragen soll, gehen somit Chancen und Risiken einher.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach den Folgen dieser als Vermarktlichung und Diversifizierung zu umschreibenden Umgestaltungsprozesse für die Gerechtigkeitsvorstellungen, die Gemeinwohlverpflichtung und die Teilhabechancen sowie für ihre jeweilige Aushandlung. Wird sich das Professionsverständnis derjenigen verändern, die die öffentlichen Güter erbringen? Bund, Länder und Gemeinden folgen keinen Gewinninteressen, private Unternehmen schon. Politische Akteure können die Umsetzung von Gerechtigkeitsvorstellungen aushandeln; mit gewinnorientierten und an Effizienzkriterien ausgerichteten Akteuren im Boot wird dieser Prozess komplizierter und riskanter (Flecker/Herrmann 2012). Welche Maßnahmen können ergriffen werden, damit die öffentliche Kontrolle über Standards der Bereitstellung und Bearbeitung öffentlicher Güter gewährleistet bleibt? Dieses sind im Hinblick auf die Qualität der öffentlichen Güter und die Lebensqualität ihrer Nutzerinnen und Nutzer wichtige Fragen. Die systematische Analyse der Vor- und Nachteile der Verschiebung von staatlicher Verantwortung für öffentliche Güter hin zu diversen Trägern, die unterschiedlichen Logiken unterworfen sind, steht erst am Anfang.

Die Verknappung staatlicher Mittel und in der Folge die Vermarktlichung öffentlicher Güter verändern die Bedingungen, unter denen sie hergestellt werden. Die Flexibilisierung von Vertragsbedingungen gestaltet Arbeitsplätze zunehmend prekär. Zwar galt der öffentliche Dienst lange Zeit als davon unberührt. Doch geht auch dort mittlerweile die Anzahl der Arbeitsplätze zurück und Personalkosten werden gesenkt. Die Beschäftigungsbedingungen verschlechtern sich: Die Arbeit intensiviert sich und die Beschäftigungssicherheit nimmt ab (Flecker/Herrmann 2012, Vogel 2012); Beschäftigte beklagen fehlende Wertschätzung; die Konkurrenz privater Unternehmen, beispielsweise im Gesundheits- und Bildungswesen, drückt auf die Entlohnungs- und Vertragsmodalitäten. Die Beschäftigungsformen, in denen Gemeinwohl produziert wird, unterliegen einer Prekarisierung. Es muss die Frage gestellt werden, welche Auswirkungen diese Entwicklungen auf die Herstellungsbedingungen öffentlicher Güter und die berufliche Identität der Beschäftigten haben. So kann man davon ausgehen, dass diejenigen, die mit ihrer Arbeit dem Gemeinwohl verpflichtet sind, über ein spezifisches Berufsethos verfügen, das nicht ohne weiteres mit Marktlogiken in Einklang zu bringen ist.

Die Akteursvielfalt, der Privatisierungstrend und die veränderten Rahmenbedingungen für die Herstellung öffentlicher Güter werfen auch aus gesamtgesellschaftlicher

Perspektive Fragen auf, die auf die Sicherung des sozialen Zusammenhalts und den Erhalt der Integrationsfähigkeit abstellen. Insbesondere für den Bildungsbereich wird verstärkt diskutiert, ob Privatisierungstendenzen Bildung zur Ware machen und damit ein Abrücken von einem verwertungsfreien Bildungsideal verknüpft ist. Zugleich halten auch in den Bildungsbereich atypische Beschäftigungsverhältnisse Einzug, und eine Verdichtung von Arbeitsaufgaben bei gleichbleibendem Zeitbudget verstärkt die Konzentration auf Output und Verwertung. Wie kann sichergestellt werden, dass auch unter diesen Bedingungen Werte vermittelt werden, die für den Erhalt öffentlicher Güter förderlich sind wie beispielsweise Solidarität, Gemeinsinn und Kooperationsbereitschaft? Ein Engagement für die Allgemeinheit setzt das Aufwachen mit diesen Wertvorstellungen voraus.

Aus Studien zur Sozialkapitalbildung (Stolle/Rothstein 2008) wissen wir, dass Vertrauen in Gesellschaften von effektiven, unparteiischen und fairen administrativen Institutionen und ihren Vertretern positiv beeinflusst wird. Stabile Demokratien brauchen ein hohes Maß an generalisiertem Vertrauen, das sozialen Zusammenhalt sichert und vor Korruption und Kriminalität schützt. Soziales Vertrauen wird dort am effektivsten gebildet, wo Bürgerinnen und Bürger mit Vertretern öffentlicher und politischer Institutionen in Kontakt kommen, die sich an transparente Regeln halten, kooperativ und verlässlich sind und für gemeinwohlorientierte Werte stehen. Wir begegnen Lehrerinnen, Polizisten, Ärztinnen und Verwaltungsdienstleistern und treten mit diesen in Interaktion. Deren Berufsethos und deren Beschäftigungsbedingungen haben einen maßgeblichen Einfluss auf die Arbeits- und Leistungsqualität. Hier schließt sich der Kreis: Um die Qualität der Gesellschaft zu sichern, braucht es Akteure, die sich öffentlichen Gütern verpflichtet fühlen. Um öffentliche Güter integrativ zu gestalten, kann auf eine Werteverpflichtung der Akteure nicht verzichtet werden (Aretz 2005). Gerade zivilgesellschaftliche Bündnisse können in diesem Sinne ein Gegengewicht zum Privatisierungstrend setzen und dazu beitragen, die Auseinandersetzung über die Bereitstellung und den Zugang zu öffentlichen Gütern wieder zu einer gesellschaftspolitischen Frage zu machen.

Öffentliche Güter sind – so lässt sich festhalten – grundsätzlich in der Lage, Ungleichheiten zu vermindern, allgemeine Zugänglichkeit zu garantieren und damit gesellschaftliche Integration zu befördern. Derzeit gibt es Entwicklungen, die diesen Konsens gefährden können:

Die Verantwortung für öffentliche Güter und Daseinsvorsorge verschiebt sich vom Staat auf das Individuum. Zwar verschwindet der Staat nicht. Das Individuum rückt aber vermehrt in den Mittelpunkt der Verantwortungszuschreibung. Dies kann der Einzelne zwar als Freiheitsgewinn wahrnehmen, der ihm mehr Wahlmöglichkeit beschert, doch es gehen damit Abhängigkeiten und Risiken einher, die soziale Spaltung befördern können. Privatisierung und Vermarktlichung verstärken soziale Ungleichheiten. Fragt man, wer von der Liberalisierung und den gestiegenen Wahlmöglichkeiten bei Dienstleistungsanbietern und Produkten profitiert, zeigen sich deutliche Unterschiede, die der sozio-ökonomischen Lage der jeweiligen Konsumenten entsprechen. Höhere Statusgruppen bringen die nötigen Kompetenzen und materiellen Ressourcen mit, um sich für den besten Anbieter entscheiden zu können.

Für bestimmte soziale Lagen bedeutet dieser Prozess aber Benachteiligung und Orientierungslosigkeit (Flecker/Herrmann 2012; Flecker/Schultheis/Vogel 2014). Auch Bildungsungleichheiten und die Ökonomisierung des Bildungssystems stehen sozialem Zusammenhalt entgegen. Ein universeller Zugang zu einer nutzenunabhängigen humanistischen Bildung ginge am ehesten mit der Vermittlung von Werten und Normen einher, die solidariätsfördernd und gemeinwohlorientiert sind. Mit anderen Worten: Um öffentliche Güter zu erhalten, braucht es Investitionen in Bildung und soziale Sicherheit, die nicht nur Chancengerechtigkeit, sondern auch Chancenverwirklichung zum Ausdruck bringen. In polarisierten Gesellschaften, die sich durch große soziale Ungleichheit kennzeichnen, leidet auch die Lebensqualität der Privilegierten.

Dass allein staatliche Verantwortung für öffentliche Güter ein Garant für chancengleichen Zugang ist, kann vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen bezweifelt werden. Es bedarf einer breiten Verständigung darüber, welcher Akteur und welche Akteurskonstellation für welche Bereiche öffentlicher Güter und Daseinsvorsorge geeignet sind und wie und an welchem Ort langfristig Werthaltungen vermittelt und erhalten werden können, die auf einen auf den Gemein Sinn orientierten Konsens abstellen. Derzeit hängen Partizipation und Mitbestimmung stark von schichtspezifischen Ressourcen ab. Dennoch sind Veränderungen im Gange. Die Rekommunalisierung von Ressourcen wird eingefordert und durchgesetzt, mehr und mehr werden Ansprüche auf Bürgerbeteiligungen artikuliert und Mitbestimmungsrechte eingefordert. Wortführer sind hier die partizipationsstarken und artikulationsfähigen Mittelschichten. Es könnten damit aber Strukturen geschaffen werden, die Chancen breiter angelegter Aushandlungsprozesse eröffnen. Um sicherzustellen, dass diese dann auch schichtübergreifend genutzt werden, braucht es Kräfte, die mobilisieren können und Rahmenbedingungen, die eine Beteiligung möglich machen. Ein universeller Zugang zu öffentlichen Gütern kann soziale Ungleichheit nachhaltig verringern.

5.3 «Institutionenverstand» und Professionalität

Wenn wir darüber sprechen, in welcher Weise öffentliche Güter als gesellschaftliche Infrastrukturen und republikanische Institutionen belebt werden, müssen wir auf der einen Seite den Beschäftigungs- und Statusformen Aufmerksamkeit schenken, in deren Rahmen öffentliche Güter hergestellt werden bzw. Gemeinwohl produziert wird. Aber auf der anderen Seite gilt es auch, die Beschäftigten selbst stärker in den Blick zu nehmen. In welcher Weise, in welchem Bewusstsein, mit welcher Haltung und mit welchem beruflichen Selbstverständnis führen sie ihre Tätigkeiten aus – als Lehrerinnen und als Pflegekräfte, als Busfahrer und als Verwaltungsangestellte, als Beraterinnen und als Rettungsassistenten. Denn zweifelsohne ist die Arbeit am Gemeinwohl auch mit Haltungsfragen und Berufseinstellung verknüpft. Wo wenn nicht an diesen Orten der Arbeitswelt erwarten wir Arbeitsethos, Engagement und professionelles Wissen – und eben nicht nur Jobkultur und Dienst nach Vorschrift.

Dieser Sichtweise der Erbringung öffentlicher Güter liegt die Überzeugung zugrunde, dass die Lebensqualität einer Gesellschaft etwas mit der Leistungsqualität ihrer öffentlichen Güter zu tun hat; und dass diese Leistungsqualität wiederum mit der Qualität der Arbeitsbedingungen öffentlicher Dienstleisterinnen und Dienstleister verknüpft ist. Nicht nur «institution matters», sondern auch diejenigen, die diese Institutionen zum Leben erwecken und durch ihr Professionsverständnis gestalten. Sie verwirklichen durch ihr Engagement und ihr professionelles Handeln öffentliche Güter als republikanische Institutionen und tragen damit entscheidend zur Fundierung eines demokratischen Gemeinwesens und des gesellschaftlichen Zusammenhalts bei. In diesem Zusammenhang kommt etwas ins Spiel, das die Rechtsphilosophin und Verfassungsrichterin Gertrude Lübke-Wolff den für die Wirklichkeit von sozialer und rechtsstaatlicher Demokratie notwendigen «Fundus an gesellschaftlichem Institutionenverstand» (Lübke-Wolff 2012) genannt hat. Institutionen leben eben nicht nur aus einer abstrakten Rechtsordnung heraus, sondern sie werden vom normativen Konsens derer getragen, die sie nutzen, vor allem aber derer, die sie ausfüllen und ihnen Gestalt geben. Eine Beschäftigung mit öffentlichen Gütern und Diensten muss diesen «Institutionenverstand» berücksichtigen und wissenschaftlich zur Kenntnis nehmen (vgl. exemplarisch zu diesem Thema Vogel 2009; Flecker/Schultheis/Vogel 2014; Schultheis/Vogel/Mau 2014).

Wenn in den öffentlichen Gütern auch der normative Haushalt moderner, demokratischer Wohlfahrtsstaaten bewirtschaftet wird, wenn es um Gemeinwohl oder um die Prinzipien öffentlicher Verantwortung geht, dann stellt sich die Frage: Was ist nun aus dem öffentlichen Dienst in den vergangenen Jahren geworden? Wenn wir auf den öffentlichen Sektor, in die Schulen, Verwaltungen oder in den Gesundheits- und Pflegebereich schauen, dann sehen wir eine Normalisierung unsicherer und wenig aussichtsreicher Beschäftigung. Es ist bemerkenswert, wie wenig wir zur Kenntnis nehmen, dass die Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten mehr und mehr in die Hände eines neuen, manchmal gut qualifizierten, aber häufig schlecht bezahlten und unsicher beschäftigten öffentlichen Dienstleistungspersonals gelegt wird. Doch bedarf es für die Bewirtschaftung der öffentlichen Angelegenheiten nicht eines Personals, das sich seiner selbst sicher sein kann, wenn Gemeinwohl stiftende und auf sozialen Ausgleich zielende Leistungen zu erfüllen sind, wenn notwendige Trennungslinien zwischen öffentlichen und privaten Interessen zu ziehen sind? Wie sehen die Pflege, die Sicherheitsleistungen, die Beratungen, die Zuteilungen und die Erziehungsbemühungen derer aus, die selbst zu tun haben, um über die Runden zu kommen, die sich im Benchmarkingprozess behaupten müssen und sich nur mühsam von Vertrag zu Vertrag hangeln können? Gefährdet die Neuordnung der Bewirtschaftung öffentlicher Güter den normativen Stabilitätskern demokratischer Gesellschaften? Wie auch immer diese Fragen im Detail zu beantworten sind:

Öffentliche Güter bedürfen der Professionalität derer, die mit ihrer Erstellung, Ausführung und Gewährleistung befasst sind. Job-Mentalität und Gemeinwohlorientierung passen nicht zusammen. Wenn also leistungsfähige öffentliche Güter die Voraussetzung einer vitalen Demokratie sind, dann braucht es Arbeitsbedingungen,

die Professionalität ermöglichen. Wer daher über die Zukunft öffentlicher Güter spricht, der kann über Fragen der Entlohnung, des beruflichen Aufstiegs, der sozialen Anerkennung und der professionellen Weiterbildung des Personals nicht schweigen. Öffentliche Güter sind nicht nur eine Idee, sie sind auch berufliche Praxis und Arbeitswirklichkeit.

Nachdem wir unterschiedliche Facetten der Erbringung und Bewirtschaftung, der Akteure und Institutionen öffentlicher Güter diskutiert haben, sollen nun abschließend zehn Leitlinien präsentiert werden, die zum einen den vorliegenden Kommissionsbericht zusammenfassen, zum anderen aber auch Perspektiven aufzeigen, in welche gesellschaftspolitische Richtung die Frage nach den öffentlichen Gütern weiter entwickelt werden sollte. «Konklusion» und «Programmatik» lauten die beiden Stichworte, die der Formulierung der folgenden Leitlinien zugrunde liegen.

6 Zehn Leitlinien für eine neue Politik der öffentlichen Güter

Unter öffentlichen Gütern verstehen wir Güter, Dienste und Institutionen, auf die die Bürgerinnen und Bürger für ihre freie und gleiche Entfaltung in einer demokratischen Gesellschaft existenziell angewiesen sind. Sie umfassen die Wasser- und Energieversorgung, Telekommunikations- und Verkehrsinfrastrukturen, medizinische und pflegerische Dienste, soziale Sicherheit sowie die Kinderbetreuung, die Schul- und Weiterbildung, aber auch die Verwaltung und Rechtsprechung. Öffentliche Güter begründen sozialen Zusammenhalt, eröffnen individuelle und kollektive Freiheitsräume und schaffen gesellschaftlichen Wohlstand. Der Staat garantiert die gleiche Teilhabe aller Bürgerinnen und Bürger an öffentlichen Gütern. Er sichert die Finanzierung öffentlicher Güter durch Steuern, Gebühren und Beiträge und gewährleistet die Qualität öffentlicher Güter. Dies gilt unabhängig davon, ob er sie selbst erbringt oder ob Private sie produzieren.

Aus volkswirtschaftlicher Perspektive zeichnen sich öffentliche Güter durch zwei Merkmale aus: Nicht-Ausschließbarkeit und Nicht-Rivalität. Jede Bürgerin und jeder Bürger kann das Gut nutzen. Die Nutzung kann auch von vielen zeitgleich erfolgen – ohne dass der individuelle Nutzen für den einzelnen Akteur sinkt.

Diesem volkswirtschaftlichen Begriff von öffentlichen Gütern setzen wir ein sozialpolitisches Verständnis entgegen, das die Aufmerksamkeit auf die Bedeutung öffentlicher Güter für Fragen des sozialen Zusammenhalts und der normativen Orientierung lenkt, die in der volkswirtschaftlichen Debatte vernachlässigt wird. Öffentliche Güter sind nach diesem Verständnis stets auch Gegenstand gesellschaftlicher Kontroversen und Aushandlungsprozesse. Sie haben in dreierlei Hinsicht eine politische Dimension:

- **Verteilungspolitik:** Welche Priorität wird öffentlichen Gütern in Zeiten von Haushaltsrestriktionen und Schuldenbremsen im Vergleich zu anderen öffentlichen Ausgaben, z.B. Transferleistungen, eingeräumt? Und wie werden öffentliche Güter in einer sozial-räumlich gespaltenen und alternden Gesellschaft verteilt? Die Kommission steht für einen Vorrang investiver Ausgaben. Dabei sind der Bedarf und die Verteilung öffentlicher Güter transparent und beteiligungsorientiert auszuhandeln. Darüber hinaus ist die Leistungsqualität öffentlicher Güter in engem Zusammenhang mit den Arbeitsbedingungen der öffentlichen Dienstleister zu sehen.
- **Arbeitspolitik:** Unter welchen arbeitspolitischen Bedingungen werden öffentliche Güter produziert und bereitgestellt (Arbeitszeit, Entlohnung,

Arbeitsplatzsicherheit)? Eine der Kernüberzeugungen der Kommission ist, dass die Leistungsqualität öffentlicher Güter in zentralem Maße von der Qualität der Arbeitsbedingungen öffentlicher Dienstleister abhängt.

■ *Engagement-Politik*: Die Regeln für die Bereitstellung, Verteilung und Nutzung öffentlicher Güter werden gegenwärtig vorrangig von Staat und Wirtschaft bestimmt. Öffentliche Güter brauchen jedoch eine demokratische Öffentlichkeit, um langfristig aufrechterhalten zu werden. Zivilgesellschaftliches Engagement bei der Bereitstellung öffentlicher Güter kann dazu beitragen, genau diese demokratische Öffentlichkeit hervorzubringen.

1. Die Bedeutung öffentlicher Güter erkennen

Öffentliche Güter sind die Säulen, auf denen das Gemeinwesen ruht. Wo sie fehlen, verarmt das soziale Leben. Sie sind Sozial- und Infrastrukturleistungen, die der Staat bereitstellt, weil der Markt sie alleine nicht erbringen kann. Öffentliche Güter haben positive wirtschaftliche Effekte, doch noch entscheidender ist ihre gesellschaftliche Bedeutung. Sie schaffen die Voraussetzungen, um Teilhabe zu ermöglichen und soziale Differenzen zu überwinden. Sie sind erforderlich, um Zukunft zu gestalten, wenn der Markt keine Chancen eröffnet oder dazu einer Rahmensetzung bedarf. Öffentliche Güter kommen allen Bürgerinnen und Bürgern zugute, sie sind notwendig für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und elementar für eine lebendige Demokratie. Von daher bedürfen sie der besonderen Aufmerksamkeit.

2. Die Teilhabe an öffentlichen Gütern garantieren

Ihre zentrale Rolle für das Gemeinwesen können öffentliche Güter nur erfüllen, wenn sie allen Bürgerinnen und Bürgern zugänglich sind. Zwar werden sie nicht von jedem im gleichen Maße genutzt, die Nachfrage nach ihnen variiert zwischen den verschiedenen sozialen Gruppen, zwischen Jung und Alt, zwischen Stadt und Land. Doch jeder hat einen individuellen Anspruch auf die Teilhabe an ihnen. Dieser Anspruch sollte als subjektives Recht ausgestaltet werden. In der Anerkennung dieses Anspruchs drücken die Bürgerinnen und Bürger auch ihre gegenseitige Achtung aus. Aufgrund der zentralen Rolle der öffentlichen Güter für das Gemeinwesen ist eine weitgehende Mitsprache der Bürgerinnen und Bürger bei ihrer Erbringung und den Entscheidungen über ihre Herstellung zu gewährleisten.

3. Die Grundversorgung mit öffentlichen Gütern sichern

Die gesellschaftliche Entwicklung in Deutschland war in den zurückliegenden Jahren von einem wachsenden privaten Reichtum geprägt, dem eine zunehmende Vernachlässigung des öffentlichen Sektors gegenübersteht. Diese Vernachlässigung führte zu teils erheblichen Mängeln in der Grundversorgung mit infrastrukturellen und sozialen Leistungen vor allem dort, wo die Menschen existenziell auf sie angewiesen sind.

Sie zeitigte eine Verschlechterung der Infrastruktur vor allem dort, wo diese auf Grund des sozialräumlichen Wandels erhalten und gestärkt werden müsste. Und mit ihr ging eine Stagnation der Entwicklung einher, wo auf Grund der wachsenden Nachfrage nach gut ausgebildeten Fachkräften, der rasanten technologischen Entwicklung und den ökologischen Herausforderungen ein Ausbau erforderlich wäre. Ob Gesundheit und Pflege, Bildung und Alterssicherung, Wasser- und Energieversorgung, Telekommunikations- und Verkehrsinfrastruktur – es besteht erheblicher Nachholbedarf, um eine Grundversorgung mit öffentlichen Gütern zu sichern und bedarfsgerecht anzupassen. Die staatlichen Institutionen müssen sich dieser Aufgabe verstärkt annehmen. Darüber hinaus geht auch an die Akteure der Zivilgesellschaft, an Sozialpartner, Kirchen und Verbände der Appell, sich noch stärker für die Grundversorgung mit öffentlichen Gütern einzusetzen.

4. Die öffentlichen Güter solide finanzieren

Der Staat hat die Erbringung öffentlicher Güter zu gewährleisten. Das bedeutet aber nicht zwingend, dass sie auch von ihm produziert werden müssen. Er hat die Gewährleistungsfunktion, doch neben staatlichen Institutionen können auch Unternehmen und Träger der Zivilgesellschaft, Stiftungen und Sozialunternehmen diese Aufgabe übernehmen. Ein solches unternehmerisches und zivilgesellschaftliches Engagement folgt zwar primär wirtschaftlichen Erwägungen, es kann aber auch dazu dienen, das gesellschaftliche Ansehen öffentlicher Güter und die Akzeptanz ihrer Bereitstellung zu erhöhen. Dem gleichen Zweck dient eine öffentliche Mittelvergabe, die eine möglichst weitgehende Mitsprache der betroffenen Bürgerinnen und Bürger eröffnet. Nicht nur Steuern, sondern auch Gebühren, Abgaben und Beiträge können zur Finanzierung dienen. Es gibt kein allgemeingültiges Best-Practice-Modell für die Bereitstellung öffentlicher Güter. Allerdings ermöglicht eine Finanzierung aus öffentlichen Mitteln eine bessere Kontrolle ihrer Verwendung. Um sicherzustellen, dass die Art der Finanzierung nicht zu einem sozialen Ausschluss von Bürgerinnen und Bürgern führt, hat der Staat eine Auffangverantwortung. Zugleich ist eine solide Gegenfinanzierung zu gewährleisten, damit auch künftige Generationen noch in den Genuss leistungsfähiger öffentlicher Güter kommen. Die Finanzierungsverantwortung ist widersprüchlich und spannungreich. Sie ist eine Verteilungsfrage, die politisch gestellt, verhandelt und aktualisiert werden muss.

5. Den Bedarf an öffentlichen Gütern transparent aushandeln

Es gibt keinen feststehenden Katalog öffentliche Güter. Sie verändern sich mit der Gesellschaft. Mit dem demografischen Wandel wächst der Bedarf an Pflege und altersgerechtem Wohnraum, veränderte Erwerbsbiografien lassen den Bedarf an Kinderbetreuung steigen, die sozialräumlichen Veränderungen erfordern neue Mobilitätskonzepte, die Energiewende wird ganze Landschaften umgestalten. Deshalb sind Verfahren notwendig, um den Bedarf und die Verteilung öffentlicher Güter demokratisch auszuhandeln. Das erfordert eine Verwaltung, die vorausschau-

und demokratische Entscheidungsformen zulässt, die partizipativ gestaltet werden. Gefragt ist eine Verwaltungskultur, die nicht nur administriert, sondern auch kommuniziert, die in der Lage ist, in Projekten und nicht nur in Kompetenzen und deren Abgrenzung zu denken und die Mittelvergabe entsprechend flexibel zu gestalten. Kommunale Gesundheitskonferenzen oder lokale Energieforen können Beispiele dafür sein, wie sich ein solch veränderter Aushandlungsprozess gestalten lässt.

6. Die Verteilung öffentlicher Güter fair gestalten

Öffentliche Güter sind mit Kosten verbunden, deshalb stehen sie nicht grenzenlos zur Verfügung. Über ihre Verteilung wird gestritten: Gemeinden und Städte, die von Bevölkerungsrückgang betroffen sind, konkurrieren um die knappen Mittel zur Regionalentwicklung, Stadtteile stehen im Wettbewerb um die Ansiedlung von Schulen und öffentlichen Infrastruktureinrichtungen, Bürgerinnen und Bürger streiten um den Ausbau von Parkanlagen und Radwegen. Entscheidungen, die über die Verteilung öffentlicher Güter getroffen werden, finden nur dann die notwendige Akzeptanz, wenn das Verteilungsverfahren transparent und nachvollziehbar ist und zu einer fairen Zuordnung von Nutzen und Lasten führt. Die Bereitstellung öffentlicher Güter muss auf demokratischen Aushandlungsprozessen beruhen, die je nach Art des Gutes auf kommunaler oder überregionaler Ebene stärker zu institutionalisieren sind.

7. Die Repräsentanten öffentlicher Güter wertschätzen

Öffentliche Güter sind nicht nur Infrastrukturen und Sachleistungen, sie werden von all denjenigen repräsentiert, die im Bereich öffentlicher Dienstleistungen und Güterproduktion tätig sind: die Erzieherinnen und Pfleger, die Busfahrerinnen und Energieversorger, die Mitarbeiterinnen in den Stadtwerken oder die Berater in der öffentlichen Verwaltung. Die Attraktivität öffentlicher Güter hängt nicht allein von ihrem Nutzwert ab, sondern bemisst sich auch am Wert und der Wertschätzung derjenigen, die sie erbringen. Ein Lehrer unterrichtet nicht nur Kinder, und eine Rettungsassistentin ist nicht nur am Unfallort aktiv – sie sind zugleich diejenigen, deren Einsatz ein Gemeinwesen trägt, an die vor allem auch gedacht wird, wenn von Zivilgesellschaft die Rede ist. Deshalb kann die Qualität öffentlicher Güter nicht unabhängig von deren Arbeitsbedingungen betrachtet werden. Leistungsstarke öffentliche Güter setzen ein leistungsförderliches und attraktives Arbeitsumfeld voraus.

Für die Attraktivität öffentlicher Güter sind nicht nur die personalen Repräsentanten, sondern auch die institutionellen Träger bedeutsam. Der Gesetzgeber verfügt über eine Vielzahl von rechtlichen Möglichkeiten, die Verantwortung für die Herstellung und Erbringung unter dem Staat, den Unternehmen, den Vereinen und der Zivilgesellschaft als den Trägern öffentlicher Güter nach seinen Maßstäben neu zu verteilen.

Dabei ist eine Trägerschaft zu favorisieren, die nicht nur die wirtschaftliche Stabilität dauerhaft gewährleisten kann, sondern bereit ist, ihre Funktionsfähigkeit in Hinblick auf die Kriterien der Gerechtigkeit, der Teilhabe und Gemeinwohl-

verpflichtung immer wieder auf den Prüfstand zu stellen. Nicht so sehr der Ort ist entscheidend, an dem die öffentlichen Güter erbracht werden, als vielmehr das Prinzip, dem sich die Träger verpflichtet fühlen. Auch für die Erfüllung dieser Anforderung ist der Wille der Bürgerinnen und Bürger ein entscheidender Gradmesser. Dabei sollten neue Kooperationen und neue Kommunikationsformen erprobt werden. Der Verwaltung wird bei diesen neuen Aushandlungsprozessen im verstärkten Maße auch eine Moderatorenrolle zufallen, die es mit entsprechend qualifiziertem Personal auszufüllen gilt.

8. Die Qualität öffentlicher Güter sichern

Bei der Beurteilung öffentlicher Güter dominieren ökonomische Kriterien. Doch sie haben einen über ihren Nutzeneffekt hinausgehenden Wert, die Effizienz ihrer Herstellung wie die Effektivität ihres Einsatzes sind nicht die einzigen Merkmale ihrer Qualität: Sie verfügen über einen sozialen Wert, der sich nicht auf den einfachen Nenner monetärer Leistung reduzieren lässt, und über einen ökologischen Wert, der in den bisherigen Betrachtungen untergewichtet ist. Eine intakte Umwelt ist ein öffentliches Gut. Deshalb muss nicht nur sozialen, sondern auch ökologischen Interessen in den Infrastruktur- und Regulierungsgesetzen, in Verträgen der Leistungserbringung oder in Privatisierungs- oder Kooperationsvereinbarungen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren stärker Rechnung getragen werden. Eine alleinige Orientierung an Mindeststandards der Daseinsvorsorge ist nicht geeignet, Tendenzen sozialer und sozialräumlicher Segregation und der Vernachlässigung ökologischer Belange entgegenzuwirken. Für die effektive Kontrolle bedarfsgerechter Lösungen können der Zivilgesellschaft rechtliche Instrumente, wie die Verbandsklage, zur Verfügung gestellt werden.

9. Die Erneuerung öffentlicher Güter gewährleisten

Über öffentliche Güter sprechen heißt nicht, Bestandspflege zu betreiben. Manche werden nicht mehr nachgefragt und verschwinden. Gleichzeitig produziert der gesellschaftliche Wandel permanent einen neuen Bedarf, die technologische Entwicklung bringt neue Güter hervor, mit der Europäisierung sind veränderte Regelungen verbunden. Diese Prozesse stellen Anforderungen an die Innovations- und Anpassungsfähigkeit der Politik, denen diese sich nicht immer gewachsen zeigt. Institutionen zeigen Beharrungsvermögen, obwohl ihre Bedeutung schwindet und ihre Aufgaben sich gewandelt haben. Auf der anderen Seite werden Entwicklungen verkannt, obgleich sie sich schon lange abgezeichnet haben. So sind die Auswirkungen des demografischen Wandels schon seit Jahrzehnten bekannt, doch es dauerte lange, bis die Familienpolitik oder die Infrastrukturpolitik darauf antworteten. Der Ausbau des Breitbandnetzes stagniert, obwohl der Mangel seit Jahren beklagt wird. Dabei ist es nicht nur ein öffentliches Gut, es bietet zudem die Chance, öffentliche Güter neu anzuwenden und zu nutzen. Die Erneuerung öffentlicher Güter ist nicht allein ein finanzielles Problem, es bedarf ebenso einer stärker vorausschauenden

Politik und einer entsprechenden institutionellen Flexibilität. Dazu gehört auch eine größere Offenheit für bürgerschaftliche und marktbezogene Impulse zur Erneuerung öffentlicher Güter.

10. Die öffentlichen Güter als Ressource der Zukunftsgestaltung begreifen

Öffentliche Güter haben eine konservierende und zugleich innovative Funktion. Sie geben Sicherheit und bieten Rückhalt. Aber sie sind auch eine unabdingbare Ressource der Zukunftsgestaltung. In Zeiten verschärfter wirtschaftlicher Ungleichheiten, neuer Generationenverhältnisse in einer alternden Gesellschaft und markanter Herausforderungen durch eine anhaltende Zuwanderung gewinnt die Politisierung öffentlicher Güter neue Bedeutung. Ihre Entwicklung ist keine naturwüchsige. Öffentliche Güter liegen quer zu den klassischen Ressortzuschnitten der Politik, zugleich sind sie nicht nur für das gesellschaftliche Wohlergehen, sondern auch für eine stabile wirtschaftliche Entwicklung notwendig. Ihre Gestaltung erfordert eine entsprechende institutionelle Einbettung. Eine solche bestünde in der Einrichtung entsprechender Ausschüsse bei den Parlamenten des Bundes, der Länder und Kommunen.

ANHANG

LITERATUR

- ALSCHER, Mareike/Dathe, Dietmar/Priller, Eckhard/Speth, Rudolph (2009): Bericht zur Lage und zu den Perspektiven des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland. BMFSFJ/WZB.
- AMBROSIUS, Gerold (2008): Regulierung Öffentlicher Dienstleistungen in Historischer Perspektive. *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen* 31 (4), Nomos, Baden-Baden, S. 345–360.
- ARETZ, Hans-Jürgen (2005): Die Relevanz von Wertverpflichtungen bei der Bereitstellung öffentlicher Güter, in: *Zeitschrift für Soziologie*, Jg. 34, H. 5, S. 326–343.
- BAUER, Hartmut (2012): Von der Privatisierung zur Rekommunalisierung – Einführende Problemskizze, in: Bauer, Hartmut/Büchner, Christiane/Hajasch, Lydia (Hrsg.): *Rekommunalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge*, KWI-Schriften 6, Potsdam, S.11–31.
- BAYERISCHER LANDTAG (2013): Beschluss vom 20.6.2013, in: *Bayerischer Landtag-Drucksache* 16/17358.
- BBSR (2012): schriftliche Auskunft Antonia Milbert, Bonn, Juni 2012.
- BERLIN-INSTITUT FÜR BEVÖLKERUNG UND ENTWICKLUNG (2011): *Die Zukunft der Dörfer*, Berlin.
- BERTELSMANN STIFTUNG (Hrsg.) (2013): *Kommunaler Finanzreport*, Gütersloh.
- BÖHNKE, Petra (2010): Ungleiche Verteilung politischer und zivilgesellschaftlicher Partizipation, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 1–2, S. 18–25.
- BRADY, Henry E./Sidney, Verba/Schlozman, Kay Lehman (1995): Beyond SES: A resource model of political participation, in: *American Political Science Review* 89 (2), S. 271–294.
- BUMKE, Christian (2005): Die Ganztagschule, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 24, S. 519–523.
- BVerfG (Bundesverfassungsgericht) (1956): Beschluss vom 17.8.1956 – 1 BvB 2/51, in: *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, herausgegeben von den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts, Mohr Siebeck, Tübingen, 5, S. 85–393.
- BVerfG (Bundesverfassungsgericht) (1988): Beschluss vom 10.5.1988 – 1 BvR 482/84 und 1166/85, in: *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, herausgegeben von den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts, Mohr Siebeck, Tübingen, 78, S. 179–200.
- BVerfG (Bundesverfassungsgericht) (2001): Beschluss vom 21.3.2001 – 1 BvR 2307/94, in: *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, herausgegeben von den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts, Mohr Siebeck, Tübingen, 103, S. 172–195.
- BVerfG (Bundesverfassungsgericht) (2001): Beschluss vom 27.4.2001 – 1 BvR 1282/99, in: *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.)* 117 (2002), S. 400–402.
- BVerfG (Bundesverfassungsgericht) (2002): Urteil vom 24.10.2002 – 2 BvF 1/01, in: *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, herausgegeben von den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts, Mohr Siebeck, Tübingen, 106, S. 62–166.
- BVerfG (Bundesverfassungsgericht) (2004a): Beschluss vom 9.6.2004 – 2 BvR 1248/03 und 1249/03, in: *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.)* 119 (2004), S. 1161–1165.
- BVerfG (Bundesverfassungsgericht) (2004b): Urteil vom 16.3.2004 – 1 BvR 1778/01, in: *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, herausgegeben von den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts, Mohr Siebeck, Tübingen, 110, S. 141–177.
- BVerfG (Bundesverfassungsgericht) (2004c): Urteil vom 9.6.2004 – 1 BvR 636/02, in: *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, herausgegeben von den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts, Mohr Siebeck, Tübingen, 111, S. 10–54.
- BVerfG (Bundesverfassungsgericht) (2004d): Urteil vom 24.7.2004 – 2 BvF 2/02, in: *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, herausgegeben von den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts, Mohr Siebeck, Tübingen, 111, S. 226–286.

- BVerfG (Bundesverfassungsgericht) (2005): Urteil vom 26.1.2005 – 2 BvF 1/03, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, herausgegeben von den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts, Mohr Siebeck, Tübingen, 112, S. 226–254.
- BVerfG (Bundesverfassungsgericht) (2009): Urteil vom 3.3.2009 – 2 BvC 3, 4/07, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, herausgegeben von den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts, Mohr Siebeck, Tübingen, 123, S. 39–88.
- DATHE, Dietmar (2005): Bürgerschaftliches Engagement, in: *Berichterstattung zur sozio-ökonomischen Entwicklung in Deutschland – Arbeit und Lebensweisen. Erster Bericht*, hrsg. von SOFI/Soziologisches Forschungsinstitut, IAB/Institut für Arbeitsmarkt- u. Berufsforschung, ISF/Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung, INIFES/Internationales Institut für empirische Sozialökonomie, VS Verlag, Wiesbaden, S. 455–480.
- DE SWAAN, Abram (1993): *Der sorgende Staat: Wohlfahrt, Gesundheit und Bildung in Europa und den USA der Neuzeit*, Campus, Frankfurt am Main.
- EHRHARDT, Jens (2011): *Ehrenamt: Formen, Dauer und kulturelle Grundlagen des Engagements*, Campus, Frankfurt am Main.
- EVERS, Adalbert/Ewert, Benjamin (2010): *Hybride Organisationen im Bereich sozialer Dienste. Ein Konzept, sein Hintergrund und seine Implikationen*, in: *Soziale personenbezogene Dienstleistungsorganisationen*, hrsg. von Thomas Klatetzki, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 103–28.
- FLECKER, Jörg/Christoph Hermann (2012): Die «große Transformation» öffentlicher Dienstleistungen. Materielle und symbolische Folgen für Arbeit und Beschäftigung, in: *Mittelweg* 36, 5/2012, S. 22–36.
- FLECKER, Jörg/Schultheis, Franz/Vogel, Berthold (2014): *Im Dienste öffentlicher Güter. Metamorphosen der Arbeit aus der Sicht der Beschäftigten*, Sigma Verlag, Berlin.
- HABERMAS, Jürgen (2011): *Rettet die Würde der Demokratie*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 258, 5.11.2011, S. 31.
- HEINZE, Rolf/Schneiders, Katrin/Grohs, Stephan (2011): *Social Entrepreneurship im deutschen Wohlfahrtsstaat – Hybride Organisationen zwischen Markt, Staat und Gemeinschaft*, in: *Social Entrepreneurship – Social Business: Für die Gesellschaft unternehmen*, hrsg. von Hackenberg, Helga/Empter, Stefan, Wiesbaden, S. 86–104.
- HOLTkamp, Lars (2009): *Verwaltung und Partizipation: Von der Hierarchie zur partizipativen Governance?*, in: *Die öffentliche Verwaltung in der Demokratie der Bundesrepublik Deutschland*, hrsg. von Edwin Czerwick, Wolfgang H. Lorig, and Erhard Treutner, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 65–86.
- JANSEN, Stephan A. (2013): *Begriffs- und Konzeptionsgeschichte von Sozialunternehmen – differenztheoretische Typologisierung*, in: *Sozialunternehmen in Deutschland*, hrsg. von Jansen, Stephan A./Heinze, Rolf/Beckmann, Markus, SpringerVS, Wiesbaden, S. 35–78.
- KERSTEN, Jens/Neu, Claudia/Vogel, Berthold (2012a): «Demographische De-Infrastrukturalisierung», in: *Zeitschrift für Agrargeschichte und Agrarsoziologie*, 1/2012, S. 42–59.
- KERSTEN, Jens/Neu, Claudia/Vogel, Berthold (2012b): *Demografie und Demokratie*, Hamburg.
- KLEMENT, Jan Henrik (2013): *Die Städte, der Strom und das Gemeinwohl*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 201, 30.8.2013, S. 12.
- KOSSELLECK, Reinhart (Hrsg.) (1979): *Historische Semantik und Begriffsgeschichte. Sprache und Geschichte*, Bd. 1, Klett-Cotta, Stuttgart.
- KRABBE, Wolfgang R. (1989): *Die deutsche Stadt im 19. und 20. Jahrhundert. Eine Einführung*, Kleine Vandenhoeck-Reihe 1543, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen.
- LENGFELD, Holger/Ordemann, Jessica (2014): *Occupation, Prestige, and voluntary Work in Retirement Empirical Evidence from Germany*, in: *SOEPPapers* 686.
- LESSENICH, Stephan (2008): *Die Neuerfindung des Sozialen. Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus*, Transcript, Bielefeld.
- LIBBE, Jens/Hanke, Stefanie (2011): *Rekommunalisierung – eine Bestandsaufnahme*, Difu-Papers, Deutsches Institut Für Urbanistik, DIFU, Berlin.

- LÜBBE-WOLFF, Gertrud (2012): Rede zur Verleihung des Hegel-Preises der Stadt Stuttgart 2012, www.stuttgart.de/item/show/479769
- MIHM, Andreas (2013): Männlich, gut situiert, konfessionslos und viel Zeit, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 26, 31.1.2013, S. 11.
- REICHEL, Susanne (2009): Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse Verfassungsauftrag und Raumordnungsrecht, C.H. Beck, München.
- RÖBER, Manfred (2009): Privatisierung ade? Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen im Lichte des Public Managements, in: *Verwaltung & Management*, 15 (5), S. 227–240.
- RÖBER, Manfred (2012): Rekommunalisierung lokaler Ver- und Entsorgung – Bestandsaufnahme und Entwicklungsperspektiven, in: *Rekommunalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge*, hrsg. von Bauer, Hartmut/Büchner, Christiane/Hajasch, Lydia, KWI-Schriften 6, Potsdam, S. 81–98.
- ROSENBAUM, Heidi/Timm, Elisabeth (2008): Private Netzwerke im Wohlfahrtsstaat. Familie, Verwandtschaft und soziale Sicherheit im Deutschland des 20. Jahrhunderts, UVK Verlagsgesellschaft, Konstanz.
- SCHNUR, Olaf (2010): Demographischer Impact in städtischen Wohnquartieren, Wiesbaden.
- SCHMITZ, Björn/Scheuerle, Thomas (2013): Hemmnisse der Wirkungsskalierung von Sozialunternehmen in Deutschland, in: *Sozialunternehmen in Deutschland – Analysen, Trends und Handlungsempfehlungen*, hrsg. von Jansen, Stephan A./Heinze, Rolf/Beckmann, Markus, VS Verlag, Wiesbaden, S. 101–124.
- SCHOCH, Friedrich (2008): Gewährleistungsverwaltung: Stärkung der Privatrechtsgesellschaft?, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, S. 241–247.
- SCHULTHEIS, Franz (2012): Im Dienste öffentlicher Güter. Eine feldtheoretische Annäherung, in: *Mittelweg* 36, 5/2012, S. 9–21.
- SCHULTHEIS, Franz/Vogel, Berthold/Mau, Kristina (2014): Im öffentlichen Dienst. Kontrastive Stimmen aus einer Arbeitswelt im Wandel, Transcript Verlag, Bielefeld.
- SCHUPPERT, Gunnar Folke (2005): Der Gewährleistungsstaat – Ein Leitbild auf dem Prüfstand, Nomos, Baden Baden.
- SECKELMANN, Margrit (2008): Die historische Entwicklung kommunaler Aufgaben, in: *der moderne staat (dms)* 1 (2), S. 267–284.
- STATISTISCHES AMT DER STADT DUISBURG: Einwohnerstatistik, Kleinräumige Sozialindikatoren, Duisburg.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (2009): Bevölkerung Deutschlands bis 2060. 12. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden.
- STOLLE, Dietlind/Rothstein, Bo (2008): Institutionelle Grundlagen von Sozialkapital, in: *Sozialkapital. Grundlagen und Anwendungen*, hrsg. v. Franzen, Axel/Freitag, Markus, S. 113–140. KZfSS Sonderheft 47.
- THEURL, Theresia (2012): Genossenschaftliche Organisation globaler öffentlicher Güter, in: *Globale öffentliche Güter in interdisziplinären Perspektiven*, hrsg. von Maring, Matthias, S. 215–233.
- UNDP 2013: The number of international migrants worldwide reaches 232 million. Population Fact 2013/2. Washington, unter: http://esa.un.org/unmigration/documents/The_number_of_international_migrants.pdf
- VOGEL, Berthold (2007): Die Staatsbedürftigkeit der Gesellschaft, Hamburger Edition, Hamburg.
- VOGEL, Berthold (2009): Wohlstandskonflikte. Soziale Fragen, die aus der Mitte kommen, Hamburger Edition, Hamburg.
- VOGEL, Berthold (2012): Schrumpfende Zukunft. Warum sich die Soziologie für öffentliche Dienstleistungen interessieren muss, in: *Mittelweg* 36, 5/2012, Hamburg, S. 3–8.
- VOSSKUHLE, Andreas (2012): Über die Demokratie in Europa, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 34, 9.2.2012, S. 7.
- WILSON, John (2000): Volunteering, in: *Annual Review of Sociology* 26, S. 215–240.
- WOLLMANN, Hellmut (2013): Rekommunalisierung in europäischen Nachbarländern, in: *Zurück zur öffentlichen Hand? Chancen und Erfahrungen der Rekommunalisierung*, hrsg. von Matecki, Claus/Schulten, Thorsten, VSA-Verlag, Hamburg, S. 37–48.

DIE AUTORINNEN UND AUTOREN

Prof. Dr. Petra Böhnke, Universität Hamburg. Petra Böhnke studierte Soziologie an der Freien Universität Berlin. Sie war freie Mitarbeiterin beim Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) in der Abteilung «Sozialstruktur und Sozialberichterstattung» und im Anschluss in der Abteilung «Ungleichheit und soziale Integration». 2004 promovierte sie an der Freien Universität Berlin. 2009–2010 war sie John F. Kennedy Fellow am Minda de Gunzburg Center for European Studies, Harvard University. Seit 2011 ist Petra Böhnke Professorin für Soziologie, insbesondere Soziologie des sozialen Wandels, an der Universität Hamburg. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind der Wandel sozialer Ungleichheit und Sozialstrukturanalyse im wohlfahrtsstaatlichen Vergleich zu den Themen: Armut, soziale Mobilität, intergenerationale Transmission, soziale Integration, Sozialkapital, Lebensqualität. Publikationen u.a.: Die intergenerationale Weitergabe von Armut bei MigrantInnen zweiter Generation (zusammen mit Boris Heizmann). In: H. Weiss et al., Zwischen den Generationen. Wiesbaden, S. 137–166. Gleichheit und Sicherheit als Voraussetzung für Lebensqualität? WSI-Mitteilungen 4/2011, S. 163–170. Am Rande der Gesellschaft. Risiken sozialer Ausgrenzung, Opladen 2006.

Prof. Dr. Jens Kersten, Ludwig-Maximilians-Universität München. Jens Kersten studierte Rechtswissenschaft in Heidelberg, Leeds (GB) und Bonn. Nach seinen beiden juristischen Staatsexamen promovierte er 1999 an der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin, wo er sich 2004 auch habilitierte. Im Anschluss war er Professor für Raumplanungs- und Umweltrecht an der Technischen Universität Dortmund und Professor für Öffentliches Recht und Wirtschaftsrecht an der Universität Bayreuth. Seit 2008 ist er Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften an der Ludwig-Maximilians-Universität München. Zu seinen Publikationen gehören u.a. Demografie und Demokratie. Zur Politisierung des Wohlfahrtsstaates, Hamburger Edition, Hamburg 2012 (zusammen mit Claudia Neu und Bertold Vogel). Neues Arbeitskampfrecht. Über den Verlust institutionellen Verfassungsdenkens, Tübingen 2012. Das Anthropozän-Konzept. Kontrakt – Komposition – Konflikt, Baden-Baden 2014.

Dr. Tanja Klenk, Universität Potsdam. Tanja Klenk studierte Soziologie, Politikwissenschaft, Geschichte und Philosophie an der Universität Hamburg. Von 2001 bis 2004 arbeitete sie als Beraterin bei der ISA Consult GmbH, einer Beratungsgesellschaft für Innovation, Strukturpolitik und Arbeit mit den Beratungsschwerpunkten Modernisierung des öffentlichen Sektors, Kontraktmanagement, Qualitätsmanagement, Arbeitszeit. Im Anschluss war sie bis 2011 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen und wurde dort 2007 mit einer Arbeit

zu «Innovation und Kontinuität: Die Organisationsreform in der GRV» promoviert. Seit 2011 arbeitet sie am Lehrstuhl für Politik, Verwaltung und Organisation der Universität Potsdam, mit Stationen als Vertretungsprofessorin an der Universität Potsdam sowie der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaft in Speyer. In ihrer Forschung und Lehre setzt sie sich insbesondere mit Fragen der Steuerung, Organisation und Partizipation im Wohlfahrtsstaat auseinander.

Prof. Dr. Claudia Neu, Hochschule Niederrhein. Claudia Neu studierte Oecotrophologie an der Universität Bonn. Dort promovierte sie zum Thema «Genossenschaftsbauern im ostdeutschen Transformationsprozess» und war bis 2000 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Wirtschaftssoziologie (Institut für Agrarpolitik, Marktforschung und Wirtschaftssoziologie). Claudia Neu war danach wissenschaftliche Assistentin am Institut für Soziologie und Demographie der Universität Rostock und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Johann Heinrich von Thünen-Institut (Bundesforschungsinstitut für ländliche Räume) in Braunschweig. Zugleich hatte sie von 2001 bis 2005 die Vertretungsprofessur für Land- und Agrarsoziologie an der TU München inne. Seit Oktober 2009 ist sie Professorin für Allgemeine Soziologie und empirische Sozialforschung an der Hochschule Niederrhein (Fachbereich Oecotrophologie) in Mönchengladbach. Sie ist darüber hinaus u.a. im wissenschaftlichen Beirat des Deutschen Freiwilligensurveys (seit 2012) sowie im Expertengremium «Zusammenhalt durch Teilhabe» des Bundesministeriums des Innern (seit 2010) vertreten. Aktuell beschäftigt sie sich mit den Themen Demographischer Wandel, Zivilgesellschaft sowie Daseinsvorsorge. Publikationen u.a.: Handwörterbuch zur ländlichen Gesellschaft (mit Kai Brauer und Stephan Beetz), Springer, i.E. Demografie und Demokratie (mit Jens Kersten und Berthold Vogel), Hamburg 2012. Demographischer Wandel als infrastrukturelle Provokation (mit Jens Kersten und Berthold Vogel), *Leviathan*, Heft 4/2012. Daseinsvorsorge – eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung, (Hrsg.), Wiesbaden 2009.

Prof. Dr. Berthold Vogel, Kommissionsleiter, Hamburger Institut für Sozialforschung, Soziologisches Forschungsinstitut (SOFI) Göttingen und Universität Kassel. Berthold Vogel studierte Soziologie, Politikwissenschaft, Arbeitsrecht und Pädagogik an der Georg-August-Universität Göttingen. Er ist seit 2003 als Projektleiter am Hamburger Institut für Sozialforschung tätig, wurde 2011 zum Direktor des Soziologischen Forschungsinstituts Göttingen berufen und ist seit 2014 Professor für Soziologie an der Universität Kassel. Zugleich unterrichtet er seit 2008 als regelmäßiger Gastdozent an der Universität St. Gallen. Publikationen: Wohlstandskonflikte. Soziale Fragen, die aus der Mitte kommen, Hamburg 2009. Demografie und Demokratie. Zur Politisierung des Wohlfahrtsstaats, Hamburg 2012 (zusammen mit Jens Kersten und Claudia Neu). Im öffentlichen Dienst. Kontrastive Stimmen aus einer Arbeitswelt im Wandel, Bielefeld 2014 (zusammen mit Franz Schultheis und Kristina Mau).



Das Gemeinwesen braucht öffentliche Güter: die Wasserversorgung genauso wie den Kindergarten. Doch die öffentlichen Einrichtungen sind unterfinanziert. Deshalb lebt der Staat schon länger von seiner Substanz. Auf Dauer untergräbt diese Entwicklung die Grundlagen unseres Alltagslebens: Die Lebensqualität sinkt, und letztlich wird auch die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und Innovationskraft des Landes in Mitleidenschaft gezogen.

Vor diesem Hintergrund hat die Heinrich-Böll-Stiftung eine Kommission eingerichtet, die sich mit dem Wert öffentlicher Güter und den Formen ihrer Gewährleistung auseinandergesetzt hat. Ihr Bericht ist ein emphatisches Plädoyer für die Stärkung öffentlicher Güter – und mithin unseres Gemeinwesens.

Heinrich-Böll-Stiftung e.V.

Die grüne politische Stiftung Schumannstraße 8, 10117 Berlin

T 030 285340 **F** 030 28534109 **E** info@boell.de

W www.boell.de

ISBN 978-3-86928-137-7