

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

GROEG-Arbeitspapier Nr. 5

Hans-Jürgen Bieling

Gewährleistungsstaatlich- keit in der Europäischen Union

Die regulative Strukturierung sozialer
Infrastrukturen durch die europäische
Handlungsarena

EBERHARD KARLS
UNIVERSITÄT
TÜBINGEN



Groeg GEMEINWOHL-RELEVANTE
ÖFFENTLICHE GÜTER

Abstract:

„Öffentliche Güter“ werden gemeinhin durch den Gewährleistungsstaat organisiert, der hierzu infrastrukturpolitisch aktiv wird. Dieses Papier geht der Frage nach, ob und in welcher Form sich hierbei in drei zentralen Handlungsfeldern des GroeG-Projektes – „saubere Luft“, „ambulante Versorgung“ und „bezahlbares Wohnen“ – auch eine europäische Gewährleistungsstaatlichkeit herausbildet. Es wird argumentiert, dass die Dynamiken und Gründe für die Trans- und Supranationalisierung einer staatlichen Gewährleistung von öffentlichen Gütern durch Infrastrukturen in der EU ungleich verläuft und voraussetzungsvoll bleibt. Um diese These zu plausibilisieren, wird zunächst erläutert, wie die Konzeptionen der Gewährleistungsstaatlichkeit, der Infrastrukturpolitik und der öffentlichen Güter genauer gefasst und aufeinander bezogen werden können. Danach richtet sich der Blick – in integrationspolitischer Perspektive – auf die historische Genese einer europäischen Infrastrukturpolitik und die hierauf bezogenen Elemente einer EU-Gewährleistungsstaatlichkeit. Deren unvollständige und ungleiche Ausprägung wird anschließend anhand der drei Handlungsfelder „saubere Luft“, „ambulante Versorgung“ und „bezahlbares Wohnen“ diskutiert. Das Papier endet mit einigen Schlussfolgerungen.

Tübingen, Juli 2023

Autor:

Hans-Jürgen Bieling (Prof. Dr.), geb. 1967, ist Professor für Politische Ökonomie am Institut für Politikwissenschaft der Eberhard Karls Universität Tübingen. Er forscht und lehrt zu Fragen der Globalisierung und europäischen Integration, zu politökonomischen Krisenprozessen wie auch zur Entwicklung von Infrastrukturen. Er ist zudem Projektleiter des vom BMBF geförderten Forschungsprojekts „Gemeinwohl-relevante öffentliche Güter. Die politische Organisation von Infrastrukturaufgaben im Gewährleistungsstaat“ (Förderlinie Teilhabe und Gemeinwohl, FKZ 01UG2018).

Kontakt:

hans-juergen.bieling@uni-tuebingen.de

www.infrastruktur-gewaehrleisten.de

doi: <http://dx.doi.org/10.15496/publikation-84686>

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| 1. Einleitung: den supranationalen Gewährleistungsstaat denken..... | 1 |
| 2. Theoretische Konzeptualisierung von öffentlichen Gütern, Gewährleistungsstaatlichkeit und Infrastrukturpolitik | 3 |
| 3. Marktintegration, Krisenprozesse und Gewährleistungsstaatlichkeit..... | 8 |
| 4. Dynamiken in ausgewählten Handlungsfeldern – eine komparative Betrachtung unterschiedlicher Problemlagen und Handlungskonstellationen | 11 |
| 4.1 Handlungsfeld „saubere Luft“ | 12 |
| 4.2 Handlungsfeld „ambulante Versorgung“ | 15 |
| 4.3 Handlungsfeld „bezahlbares Wohnen“ | 20 |
| 5. Schlussfolgerungen | 23 |
| Literaturverzeichnis | 26 |

1. Einleitung: den supranationalen Gewährleistungsstaat denken

Die staatliche Gewährleistung öffentlicher Aufgaben hat sich seit den 1980er Jahren wiederholt gewandelt. War es zunächst darum gegangen, die staatliche Verantwortlichkeit auf dem Wege der Privatisierung und wettbewerbsorientierten Deregulierung zu reduzieren und gemäß dem Leitbild eines „schlanken Staates“ die staatlichen Ausgaben zu senken (Anter 1997), rückten im Verlauf der 1990er Jahre die negativen Begleiterscheinungen in den Fokus, d.h. ein unzureichendes, durch viele Mängel gekennzeichnetes Angebot an öffentlichen Dienstleistungen. In der politischen und wissenschaftlichen Diskussion wurde hierauf mit einem neuen Leitbild, dem des „Gewährleistungsstaates“ reagiert. Dieses Leitbild hält daran fest, dass sich viele öffentliche Aufgaben durch private Anbieter erfüllen lassen, wenn der Staat gleichzeitig die Verantwortung für eine flächendeckende Versorgung, ausreichende Qualität und ein angemessenes Preisniveau übernimmt (Schuppert 2008). Ob und in welchem Umfang diese Kriterien der Gewährleistung erfüllt worden sind, wird in vielen politischen Handlungsfeldern – so auch in den Handlungsfeldern des GroeG-Projekts¹: saubere Luft, ambulanten Versorgung und bezahlbares Wohnen – inzwischen recht kritisch gesehen.

In diesem Papier soll es nun allerdings nicht darum gehen, die fortbestehenden infrastrukturellen Versorgungsdefizite und deren Politisierung zu diskutieren (vgl. hierzu Betz et al. 2023). Der Blick richtet sich vielmehr auf die Frage, ob und in welcher Form die Reorganisation des Gewährleistungsstaats eine Herausbildung transnationaler, genauer: europäischer Dimensionen miteinschließt. Diese Frage liegt insofern nahe, als die Prozesse der staatlichen Neuorientierung seit den 1980er Jahren auf spezifische gesellschaftliche Krisen reagiert haben, auf die in einem nicht unbeträchtlichen Maße auch europäische Antworten gefunden wurden. Die Intensivierung der europäischen Integration vollzog sich dabei in erster Linie auf dem Wege einer Intensivierung des grenzüberschreitenden Wettbewerbs

¹ GroeG steht für „Gemeinwohl-relevante öffentliche Güter. Die politische Organisation von Infrastrukturausgaben im Gewährleistungsstaat“. Es handelt sich um ein vom BMBF gefördertes Forschungsprojekt (2020-23), in dessen Kontext auch dieses Papier entstand. Die empirische Fokussierung auf die öffentlichen Güter „saubere Luft“, „bezahlbares Wohnen“ und „ambulante Versorgung“ erklärt sich daraus, dass in einem Arbeitspaket auch die europäischen Dimensionen der gewährleistungsstaatlichen Verantwortung reflektiert werden sollen.

Ich möchte dem GroeG-Team (Johanna Betz, Andrea Futterer, Matthias Möhring-Hesse, Melanie Nagel und Jan Ruck) für die kritische Kommentierung einer ersten Textfassung danken. Gleiches gilt für den Projektverbund „Europäische Wirtschafts- und Sozialintegration“, insbesondere für Inga Feldmann, die auf einem Workshop des Verbunds am WSI Düsseldorf im April 2023 die erste Textfassung ausführlich diskutiert hat.

und der Vergemeinschaftung der Geldpolitik. Hierbei wurden auch neue Institutionen geschaffen, Ressourcen vergemeinschaftet und durch das Primär- und Sekundärrecht – hinzu kommen zahlreiche Prozesse einer grenzüberschreitenden Koordinierung – die regulative Politik gestärkt. Diese Prozesse verweisen auf eine Transnationalisierung von Staatlichkeit; zumindest dann, wenn man – wie z.B. in der Konzeption des „Demokratischen Rechts- und Interventionsstaates“ (DRIS) (Leibfried/Zürn 2005) – den Staat desaggregiert und den Fokus auf die Umwandlung spezifischer Dimensionen von Staatlichkeit richtet (Bieling/Große Hüttmann 2015).

Hier interessiert nun vor allem, ob und inwiefern die Reorganisation von Staatlichkeit, insbesondere die Formen und Aspekte des Gewährleistungsstaates – im Englischen gibt es leider nur die recht allgemeine Konzeption des „regulatory state“ (Majone 1994) – durch die europäische Integration strukturiert werden und inwiefern sich sogar Elemente einer supranationalen Gewährleistungsstaatlichkeit herausbilden. Es wird davon ausgegangen, so eine erste Vermutung dieses Beitrags, dass sich derartige Entwicklungen in den unterschiedlichen Handlungs- und Kompetenzfeldern der Europäischen Union verschieden darstellen. Am ehesten sind sie in Bereichen beobachtbar, die für die Funktionsweise des EU-Binnenmarktes von grundlegender Bedeutung sind, oder die auf der nationalen Ebene historisch – dies gilt vor allem für umweltpolitische Themen – kaum verregelt sind, weniger hingegen in Bereichen, die von den Mitgliedstaaten als – wohlfahrtsstaatliche – Kernzonen ihrer nationalen Souveränität betrachtet werden (*Faktor: nationales Regulierungsniveau*). Außerdem wird vermutet, dass – hiermit verbunden – die besondere Art oder der besondere Charakter der Infrastrukturpolitik, d.h. deren spezifischer Beitrag zur Bereitstellung „öffentlicher Güter“, von grundlegender Bedeutung dafür ist, ob gewährleistungsstaatliche Aufgaben vergemeinschaftet werden (*Faktor: soziale Materialität der Infrastrukturen*). Die spezifische Materialität der gewährleistungsstaatlich protegierten Infrastrukturen spielt mithin eine gewichtige Rolle. Darüber hinaus kommt vor dem Hintergrund von Versorgungsdefiziten und Krisen – so eine dritte Vermutung – auch im EU-System den politischen Auseinandersetzungen um Infrastrukturen und öffentliche Güter eine gewisse Bedeutung zu (*Faktor: transnational relevante Versorgungsdefizite und Krisen*).

Die angeführten Vermutungen verdichten sich in der These, dass die Dynamiken und Gründe für die Supranationalisierung einer staatlichen Gewährleistung von Infrastrukturen und öffentlichen Gütern in der EU ungleich verläuft und voraussetzungsvoll bleibt. Um diese These weiter zu spezifizieren, geht dieses Papier wie folgt vor: Zunächst erläutert es, wie die Konzeptionen der Gewährleistungsstaatlichkeit, der Infrastrukturpolitik und

der öffentlichen Güter genauer gefasst und aufeinander bezogen werden können (2). Danach richtet sich der Blick auf die historische Genese einer europäischen Infrastrukturpolitik und die hierauf bezogenen Elemente einer EU-Gewährleistungsstaatlichkeit (3). Deren unvollständige und ungleiche Ausprägung wird anschließend anhand der zentralen Handlungsfelder des GroeG-Projektes – „saubere Luft“, „ambulante Versorgung“ und „bezahlbares Wohnen“ – diskutiert (4), bevor in der Auswertung einige allgemeine Schlussfolgerungen gezogen werden (5).

2. Theoretische Konzeptualisierung von öffentlichen Gütern, Gewährleistungsstaatlichkeit und Infrastrukturpolitik

Worum es bei „öffentlichen Gütern“, dem „Gewährleistungsstaat“ und der „Infrastrukturpolitik“ geht, mag allgemein bekannt und einigen klar sein. Allerdings ist zu vermuten, dass diese begrifflichen Konzepte nicht von allen auf die gleiche Art und Weise bestimmt werden. Ihr Zusammenhang, besser: ihr wechselseitiges Verweisungsverhältnis ermöglicht einige Einsichten und Präzisierungen, die für die Analyse der Dynamiken und Voraussetzungen einer europäischen Vergemeinschaftung gewährleistungsstaatlicher Aufgaben aufschlussreich sind.

Wahrscheinlich ist es am einfachsten, sich dem wechselseitigen Verweisungsverhältnis aus der Perspektive der „öffentlichen Güter“ zu nähern. Paul Samuelson (1954) hat das Konzept der „öffentlichen Güter“ wirtschaftswissenschaftlich, genauer: wohlfahrtsökonomisch zu begründen versucht. Danach handelt es sich bei öffentlichen Gütern um Güter, von deren Nutzung niemand ausgeschlossen werden kann (Prinzip der Nicht-Ausschließbarkeit) und die im Zuge ihrer Nutzung nicht aufgebraucht werden, so dass die Beanspruchung dieser Güter andere Nutzer:innen nicht beeinträchtigt (Prinzip der Nicht-Rivalität). Tatsächlich treffen diese beiden Kriterien – strenggenommen – nur auf sehr wenige Güter zu: so etwa die Sonne oder die Luft. Gleichwohl wird von öffentlichen in Abgrenzung zu privaten Gütern in weiteren Kontexten gesprochen – etwa mit Blick auf Mobilität (Schiennetze oder Straßen), Erziehung, Ausbildung und Forschung (Schulen, Kindergärten, Universitäten) Krankenversorgung (Notdienste, Krankenhäuser, ärztliche Praxen) –, auch wenn deren Verfügbarkeit nicht automatisch gegeben ist. Sie müssen vielmehr aktiv und immer wieder aufs Neue durch den Staat initiiert, erbracht und bereitgestellt werden. In der erweiterten Fassung „öffentlicher Güter“ schwingt mithin die normative Überzeugung mit, dass diese möglichst allen zur Verfügung stehen sollen und – angesichts eines erlebten

oder drohenden Marktversagens – effektiv und am besten durch den Staat zu erzeugen, zumindest zu gewährleisten sind.

Die meisten „öffentlichen Güter“ sind also nicht einfach gegeben, sondern werden in Reaktion auf das Versagen des Marktes diskursiv konstruiert. Sie werden außerdem – in Verantwortung des Staates, d.h. unter Einfluss politischer Kriterien – immer wieder neu hergestellt. Dies geschieht in der Regel auf dem Wege der Infrastrukturpolitik. Infrastrukturen und öffentliche Güter sind keineswegs deckungsgleich. Aber die meisten öffentlichen Güter können ohne ein ausreichendes Infrastrukturangebot nicht existieren: So benötigen, wie bereits angedeutet, die lokale und regionale Mobilität von Personen einen gut ausgebauten ÖPNV; eine gute Erziehung und Ausbildung ist auf ausreichend Kindergärten und Schulen angewiesen; und – in den hier genauer betrachteten Fällen – bedarf das „bezahlbare Wohnen“ eines aktiven öffentlichen Wohnungsbaus, die „ambulante Versorgung“ ausreichender ärztlicher Praxen oder medizinischer Versorgungszentren und die „saubere Luft“ schadstoffarmer Verkehrs- und Energiesysteme.

Infrastrukturen sind für die Bereitstellung öffentlicher Güter mithin essenziell. Sie kennzeichnet jeweils eine spezifische Materialität – Gebäude, Schienen, Straßen, elektronische Verbindungen oder Kommunikationsnetze –, darüber hinaus handelt es sich jedoch stets um „sozio-technische Systeme“ (Mayntz 1988), die auch politisch gestaltet werden. Die grundlegende Funktion von Infrastrukturen besteht darin, die Genese von Gesellschaftlichkeit zu unterstützen, oft sogar erst zu ermöglichen. Wie der Begriff, der aus den beiden lateinischen Wörtern „infra“ (unterhalb) und „struktura“ (Zusammenführung) gebildet wird, bereits erkennen lässt, werden durch Infrastrukturen unterschiedliche gesellschaftliche Handlungsräume miteinander verbunden und vernetzt. Mit Brian Larkin (2013: 328) lassen sich Infrastrukturen wie folgt definieren:

Infrastructures are built networks that facilitate the flow of goods, people, or ideas and allow for their exchange over space. As physical forms they shape the nature of a network, the speed and direction of its movement, its temporalities, and its vulnerability to breakdown. They comprise the architecture for circulation, literally providing the undergirding of modern societies, and they generate the ambient environment of everyday life.

Wenn man Infrastrukturen als Netzwerke begreift, so bestehen sie zum einen aus Knoten – z.B. Gebäuden, Einrichtungen oder Schaltstellen –, zum anderen aber aus Verbindungen, also Straßen, Leitungen oder Übertragungswegen unterschiedlichster Art. Ohne Infrastrukturen ist gesellschaftliche Konnektivität, sind Prozesse der Vernetzung – lokaler, regionaler, nationaler oder transnationaler – unterschiedlicher gesellschaftlicher Aktivitäten nur schwer vorstellbar. Infrastrukturen fungieren als „Lebensadern unserer Gesellschaft“

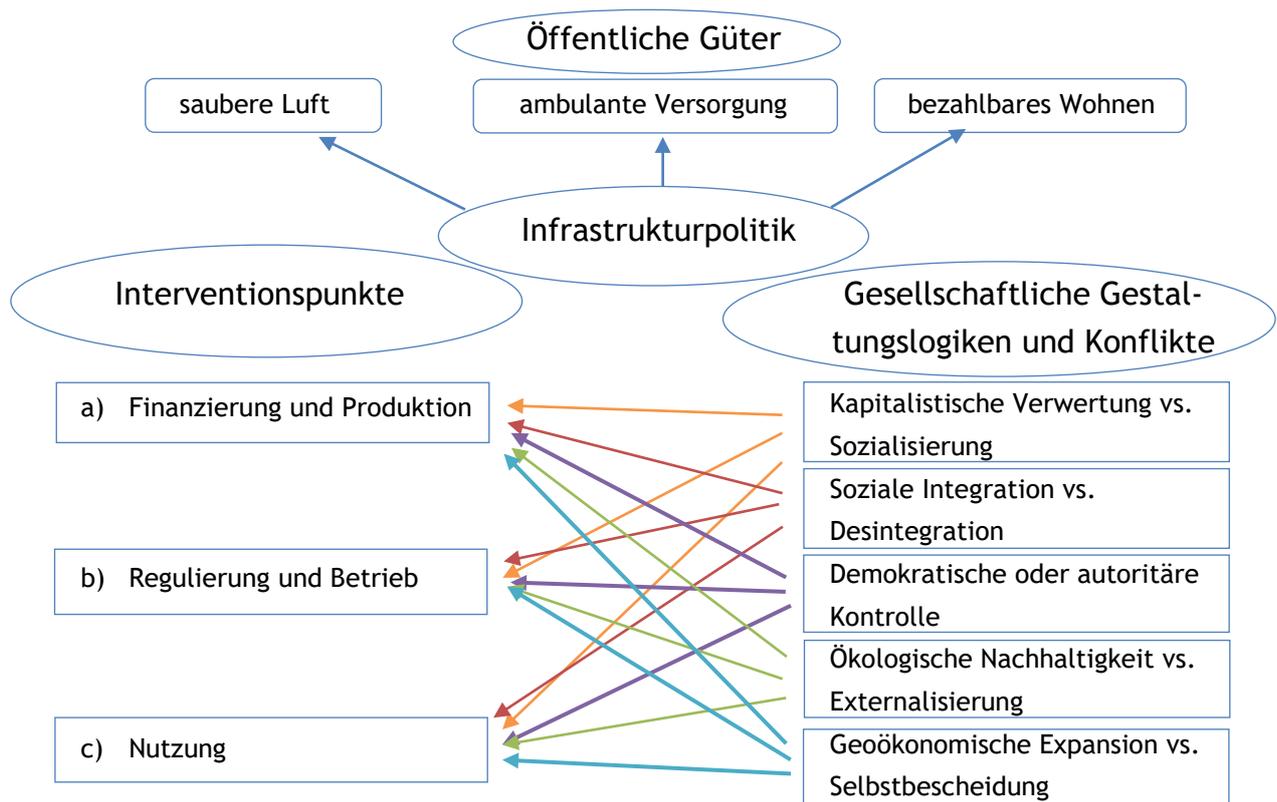
(van Laak 2018). Sie haben dabei – bedingt durch ihre spezifische Materialität – jeweils besondere Zwecke, ergänzen und überlagern sich jedoch zugleich. Verkehrssysteme, Schulen, Universitäten und Kulturangebote oder die Gesundheitsversorgung werden inzwischen, zumindest partiell, informationstechnologisch gesteuert; und häufig geht mit dem Aufbau ökonomisch relevanter Infrastrukturen ein Bevölkerungszuwachs einher, durch den sich dann wiederum das Angebot an sozialen und kulturellen Infrastrukturen erhöht.

Diese strukturelle Komplementarität kann jedoch nicht überdecken, dass Infrastrukturen auch politisiert werden und umkämpft sind. Die Gründe hierfür mögen variieren: Mal wird die Politisierung dadurch gespeist, dass die verfügbaren Infrastrukturen, etwa die Bahn oder das Internet, nicht wie erwartet funktionieren oder wie im Fall von Kindergärten oder Arztpraxen das Angebot unzureichend ist; mal ist die spezifische Operationsweise von Infrastrukturen das Problem, da sie – man denke etwa an den Straßen- oder Luftverkehr, Kern- oder Kohlekraftwerke oder andere Formen einer Energieversorgung mit hohen Emissionen – sog. „externe Effekte“ oder „public bads“ erzeugen, die es zu verhindern gilt; und mal wird die Kontrolle oder Verfügungsmacht über Infrastrukturen – häufig ist dann von „kritischen“ Infrastrukturen die Rede (Folkers 2014) – zum öffentlichen Problem, vor allem dann, wenn Akteure anderer Länder einen zu großen Einfluss gewinnen.

In Ergänzung zu diesen allgemeinen Faktoren sind Infrastrukturen jedoch auch deswegen Gegenstand politischer Auseinandersetzungen, weil sie als „sozio-technische Systeme“ nicht einfach gegeben sind, sondern konkurrierenden Einflüssen unterliegen und aktiv gestaltet werden können (Bieling/Futterer 2021). Die konkrete Operationsweise von Infrastrukturen ist entsprechend durch mehrere – komplementäre oder auch gegensätzliche – Kriterien und Gestaltungslogiken geprägt (vgl. Schaubild 1). So sprechen sich private Investoren und staatliche Akteure für eine kapitalistische Gestaltungslogik aus, wenn sie im Sinne des von David Harvey (2005: 99-100) thematisierten „spatio-temporal fix“ die Bereitstellung und Nutzung öffentlicher Infrastrukturen unter dem Aspekt der räumlichen Verankerung der kapitalistischen Verwertung und deren „Reparatur“ durch staatliche Unterstützungsleistungen konzipieren. Andere Gestaltungslogiken stehen hierzu im Gegensatz oder in einem Spannungsverhältnis: Dies gilt für die sozialintegrative oder sozialistische Gestaltungslogik, die Infrastrukturen einer demokratischen Kontrolle unterwirft und sie in erster Linie als Medium einer aktiven Teilhabe am gesellschaftlichen Leben betrachtet (Foundational Economy Collective 2019); und auch für die ökologische Gestaltungslo-

gik, die eine energetisch und klimatisch nachhaltige gesellschaftliche Konnektivität zu realisieren bestrebt ist. Im Zuge globaler Umbrüche und Rivalitäten stehen zahlreiche Infrastrukturen, insbesondere die Infrastrukturen der Globalisierung, in den letzten Jahren auch unter dem Einfluss einer geoökonomischen oder auch geopolitischen Gestaltungslogik, gemäß der es um die politische und ökonomische Kontrolle naher wie entlegener Territorien geht (Leonard 2021; Abels/Bieling 2022).

Schaubild 1: Infrastrukturpolitik und öffentliche Güter



Quelle: eigene Darstellung

Die angeführten Gestaltungslogiken schreiben sich – freilich nicht immer und wenn, dann in unterschiedlichem Maße – in die Operationsweise von Infrastrukturen ein. Hierbei sind vor allem drei politische Interventionspunkte relevant: Den ersten Interventionspunkt bilden die Konditionalitäten der Finanzierung und Produktion. Die Produktion wird häufig von privaten Firmen im Anschluss an ein öffentliches Ausschreibungs- und Auftragsverfahren übernommen. Die Finanzierung liegt in der Regel in öffentlicher Hand. Aber auch privat finanzierte Infrastrukturen oder Misch-Modelle werden praktiziert, in denen staatliche Anreize gesetzt werden, um private Investitionen in Infrastrukturen zu „hebeln“. Je umfassender die öffentliche Finanzierung ist, desto größer ist gemeinhin – zumindest vor

Beginn der Bauphase – der Raum, politisch auf die Infrastruktur Einfluss zu nehmen. Dieser Einfluss erstreckt sich dabei häufig auf einen zweiten Interventionspunkt: die Definition von technischen und regulativen Standards, die im alltäglichen Prozess zu berücksichtigen sind. Auch hier gibt es zumeist ein enges Zusammenspiel zwischen den staatlichen Aufsichts- und Regulierungsbehörden und privaten Unternehmen, sofern diese das alltägliche Dienstleistungsgeschäft übernommen haben. Neben den ersten beiden Interventionspunkten sollten aber auch die Einflussmöglichkeiten der Nutzer:innen nicht außer Acht gelassen werden. Auch sie können mitunter Interventionspunkte generieren, wenn sie die Infrastrukturen politisieren, d.h. durch öffentliche Proteste (gegen Kernkraftwerke), Konsumentenstreiks oder Besetzungen – z.B. von Wohnraum – die bestehenden Infrastrukturen problematisieren und auf eine veränderte Nutzung drängen.

In all diese Prozesse ist der Staat als Gewährleistungsstaat, genauer: sind politische Akteure als gewährleistungsstaatliche Akteure involviert (Bieling/Möhring-Hesse 2020). Sie tragen dafür Sorge, so zumindest der Anspruch, der an sie aus der Gesellschaft hergetragen wird, dass eine ausreichende, qualitativ hochwertige, zumindest gut funktionierende Infrastruktur verfügbar ist. Die von ihnen wahrgenommene Gewährleistungsverantwortung kann dabei unterschiedlich erfüllt werden (Schuppert 2001: 401f). Der Gewährleistungsstaat differenziert sich aus, wobei die unterschiedlichen Formen der Verantwortungsübernahmen in der Regel – allerdings mit unterschiedlicher Gewichtung – nebeneinander bestehen (vgl. Schaubild 2): Er kann das Infrastrukturangebot vollständig – die Finanzierung, Produktion und die alltäglichen Dienste – in Eigenregie, also im Sinne eines umfassend aktiven *Produktions- oder Leistungsstaats* bereitstellen (Modus 1); er kann das Infrastrukturangebot aber auch in Kooperation mit privaten oder gemeinnützigen Akteuren erbringen, d.h. diese für bestimmte Leistungen – die Herstellung oder den alltäglichen Betrieb – beauftragen, sich ansonsten aber im Sinne des *regulativen Staates* auf allgemeine Überwachungs- und Kontrollaufgaben zurückziehen (Modus 2); und er kann diesen Rückzug so weit vorantreiben, dass er nur noch im Notfall, also in Situationen der Krise einspringen, um eine *Art interventionistische Auffangverantwortung* zu übernehmen (Modus 3).

Schaubild 2: Modi der staatlichen Gewährleistung

| | Operationsweise | Instrumente | Leitbild/ Staatstypus |
|----------------|--|---|---|
| Modus 1 | Staat finanziert, produziert und reguliert die Infrastruktur | Struktur- und Regionalfonds, Kredite (Entwicklungsbanken) und Investitionsfonds | Produktions- und Leistungsstaat |
| Modus 2 | Staat beschränkt sich auf die Wettbewerbs- und Aufgabenregulierung | Richtlinien und Verordnungen im Kontext der Binnenmarktintegration | Gewährleistungsstaat (regulatory state) |
| Modus 3 | Staat interveniert in akuten Krisen, um Versorgungsdefizite zu beheben | Sonderprogramme (z.B. NextGeneration EU) | Ad hoc Kriseninterventionsstaat |

Quelle: eigene Darstellung

Diese drei Modi verdeutlichen, dass – im Kontrast zu dem Leitbild des Gewährleistungsstaates, das sich allein auf den zweiten Modus bezieht – die staatliche Gewährleistungsverantwortung im weiteren Sinne mehr Optionen miteinschließt als häufig angenommen wird. Gleichwohl hat sich in den vergangenen Jahrzehnten dieser zweite Modus deutlich in den Vordergrund geschoben. Er hat insbesondere im Fortgang und mit der Beschleunigung der europäischen Integration, nicht zuletzt mit der wachsenden Bedeutung transnationaler Infrastrukturen an Bedeutung gewonnen. In gewisser Weise hat sich hierbei – in der Erweiterung der nationalen und lokalen Verantwortlichkeiten – auch eine EU-Gewährleistungsstaatlichkeit herausgebildet.

3. Marktintegration, Krisenprozesse und Gewährleistungsstaatlichkeit

Wie auf der nationalen Ebene, so besteht auch in der EU der Kern der Gewährleistungsstaatlichkeit darin, dass sie nach Maßgabe politischer Kriterien auf dem Wege der Infrastrukturpolitik darauf hinwirkt, „öffentliche Güter“ bereitzustellen. Ihr stehen dabei unterschiedliche Ressourcen und Instrumente zur Verfügung: begrenzte finanziellen Anreize und Fördermaßnahmen – etwa durch die Strukturfonds oder Entwicklungsbanken und Investitionsfonds; die rechtliche Gestaltung der Wettbewerbs- und Aufgabenregulierung durch Richtlinien und Verordnungen; oder spezifische Förderprogramme zur Abfederung von Krisen, so etwa das NextGeneration EU-Programm (NGEU) zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie. Die angeführten Instrumente und Ressourcen korrespondieren weitgehend mit den unterschiedlichen Modi staatlicher Gewährleistung: der direkten Erbringung von Infrastrukturdiensten durch den Produktions- oder Leistungsstaat (Modus 1), der

Überwachung und Kontrolle durch den regulativen Staat (Modus 2) und den im Notfall ad hoc initiierten Programmen durch den Kriseninterventionsstaat (Modus 3).

Beispiele für den ersten und dritten Modus der Gewährleistung lassen sich für die supranationale Ebene allerdings kaum oder allenfalls in abgewandelter Form finden. Dies ist nicht nur darauf zurückzuführen, dass die finanziellen Ressourcen der EU sehr begrenzt und für eine Bereitstellung von Infrastrukturen in vollständiger Eigenregie unzureichend sind. Sofern es um essenzielle oder hoheitliche Infrastrukturaufgaben geht, wehren sich die Nationalstaaten auch dagegen, ihre Kontroll- und Gestaltungsrechte, die mit dem Gewährleistungsmodus 1 verbunden sind, einfach aufzugeben; und auch im Fall der kriseninterventionistischen Stützung von Infrastrukturen (Modus 3), so z.B. durch NGEU und die Förderung klimaverträglicher und digitaler Infrastrukturen, erfolgt dies nur in enger Kooperation mit den mitgliedsstaatlichen Akteuren. Entsprechend überrascht es wenig, dass sich die EU-Gewährleistungsstaatlichkeit vornehmlich auf den Modus 2 bezieht, d.h. die Überwachung und Kontrolle der Wettbewerbs- und Aufgabenregulierung durch den regulativen Staat.

Diese Fokussierung ist in erster Linie das Ergebnis der beschleunigten Binnenmarktintegration seit den 1980er Jahren. Sicherlich hatte es schon davor – auch über Westeuropa hinaus – zahlreiche Initiativen und Verfahren gegeben, die technischen und regulativen Standards in der grenzüberschreitenden Kommunikation (Post und Telekommunikation) und Mobilität von Waren und Dienstleistungen (Straßen-, Zug- und Luftverkehr oder Schifffahrt) zu koordinieren (Ambrosius et al. 2009). Doch erst im Zuge der Binnenmarktintegration rückte jenseits der technischen Standards auch die Angleichung der „gesellschaftlichen Normen und der realen Versorgungsleistungen“ in den Blick (Ambrosius 2010: 257). Die neue Qualität der europäischen Infrastrukturpolitik lässt sich hierbei als das Resultat eines – analytisch betrachtet – mehrstufigen Prozesses interpretieren:

- (1) In der ersten Stufe ging es – ökonomisch funktional – vor allem darum, die Integration des europäischen Wirtschaftsraumes durch die Transnationalisierung infrastruktureller Netze und Dienste zu unterstützen (Turner 2021). Dies implizierte zum einen die Liberalisierung zahlreicher netzgebundener Infrastrukturdienstleistungen – Bahn, Post, Telekommunikation, Strom- und Gasnetze –, wobei im Sinne eines sog. „Unbundling“ der Netzbetrieb und die Netznutzung eigentumsrechtlich oder zumindest operativ voneinander getrennt wurden, um zwischen Infrastrukturunternehmen einen Wettbewerb zu ermöglichen (Bieling et al. 2008). In Ergänzung

hierzu rückte zum anderen – in Übereinstimmung mit den Anforderungen des transnationalen Kapitals (Balanyá et al. 2000: 22) – die Förderung Transeuropäischer Netze (TENs) auf die Agenda. Um die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen zu verbessern, wurden Mittel für den grenzüberschreitenden Ausbau von Verkehrswegen, Energieversorgung und Telekommunikation bereitgestellt.

- (2) Die Umsetzung dieser beiden Schwerpunkte brachte – auf einer zweiten Stufe – die Stärkung supranationaler staatlicher Strukturen mit sich. Im Prozess der Definition und Überwachung von markt- und wettbewerbskonformen Regeln, die etwa den Marktzugang, die Auftragsvergabe und Preisgestaltung der entflochtenen Unternehmen betreffen, gewannen nicht nur die Europäische Kommission und der EuGH an Bedeutung. Es wurden auch zahlreiche regulative Ausschüsse und Agenturen – ebenso natürlich auch auf der nationalen Ebene, etwa die Bundesnetzagentur – geschaffen, um die intensiviertere Marktintegration regulativ abzusichern. Die so etablierte Gewährleistungsstaatlichkeit konzentrierte sich vor allem auf Fragen der Wettbewerbsregulation, operierte demzufolge – jenseits einer distributiven und interventionistischen Politikgestaltung – ganz im Sinne eines „regulatory state“ (Majone 1994).
- (3) Auf einer dritten Stufe ging es dann aber auch darum, diese ausgeprägte Markt- und Wettbewerbsorientierung aufzuweichen und durch gemeinwohl-relevante Konzepte und Inhalte zu flankieren. Zum einen bringen dies die allgemeinen vertraglichen Bestimmungen und die Diskussionen über die Konzepte „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ (DAWI), „Universaldienste“ (UD) oder „Gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen“ (GWV) zum Ausdruck (Ambrosius 2010), die seit einiger Zeit mit dem Oberbegriff „Dienstleistungen von Allgemeinem Interesse“ (DAI) zusammengefasst werden (Krajewski 2011: 99ff). Zum anderen werden in den diversen sektoralen Liberalisierungsrichtlinien zugleich konkrete Mindeststandards zum Versorgungsniveau, also zur Qualität, zur Kontinuität, zur Erschwinglichkeit und zum Zugang zu Infrastrukturdienstleistungen definiert, die es zu befolgen gilt. Dies lässt erkennen: Die EU-Gewährleistungsstaatlichkeit wird mit Blick auf die Aufgabenregulierung durchaus, wenn häufig auch nur sehr vage und in den Augen vieler unzureichend, normativ justiert.

Nicht nur im nationalen, auch im EU-Kontext wird die interessengeleitete und normative Politisierung des Infrastrukturangebots sehr stark durch die oben angesprochenen, teils

komplementären, teils gegensätzlichen Gestaltungslogiken geprägt: kapitalistische Verwertung vs. gesellschaftliche Sozialisation, soziale Integration vs. Desintegration, demokratische vs. autoritäre Kontrolle, ökologische Nachhaltigkeit vs. Externalisierung oder geoökonomische Expansion vs. Selbstbeschneidung. Diese Gestaltungslogiken werden von unterschiedlichen politischen Allianzen – vor allem in Krisen mit den hierauf jeweils reagierenden Antworten, das heißt politischen Initiativen oder Projekten, spezifisch in Anschlag gebracht. Im hier skizzierten drei Stufen-Modell werden einige Krisen durch den Integrationsprozess selbst generiert, so etwa durch die liberalisierungsinduzierte oder auch austeritätspolitisch verstärkte Unterversorgung mit Infrastrukturen und die damit einhergehende Delegitimierung der Regierungen und supranationalen Institutionen. Andere Krisen sind nicht unmittelbar der europäischen Integration zuzuschreiben: z.B. die globale Klimakrise oder die Covid-19-Pandemie. Aber auch sie werden zum Anlass genommen, das bestehende Infrastrukturangebot mit Blick auf die zukünftige Entwicklung der europäischen Gesellschaften zu hinterfragen und – partiell – neu auszurichten. Nicht selten wandelt sich im Zeichen der gewährleistungsstaatlichen Konflikte auch das Aufgabengebiet der Europäischen Union. Mitunter werden neue Instrumente und Ressourcen mobilisiert, um drängende Krisen und Infrastrukturdefizite bearbeiten zu können.

4. Dynamiken in ausgewählten Handlungsfeldern - eine komparative Betrachtung unterschiedlicher Problemlagen und Handlungskonstellationen

Die bisherigen Überlegungen verdichten sich dahingehend, dass sich auch auf der supranationalen Ebene Elemente, oder vorsichtiger: Keimformen einer Gewährleistungsstaatlichkeit ausbilden. Diese sind allerdings sehr ungleich ausgeprägt, was vor allem dem Primat der Markt- und Währungsintegration geschuldet ist. Im Sinne der asymmetrischen Struktur von „negativer“ (Integration durch den Abbau von Regulierung) und „positiver“ Integration (Integration durch neue Kompetenzen und Instrumente) (Scharpf 1999) lassen sich in den Handlungsfeldern, die sehr stark auf die Funktionsweise des EG-Binnenmarktes bezogen und damit marktfördernd und -flankierend ausgerichtet sind, durchaus Elemente einer EU-Gewährleistungsstaatlichkeit identifizieren, nur selten hingegen in den Handlungsfeldern, die durch distributive Politiken und Maßnahmen der Marktkorrektur gekennzeichnet sind und vielfach den Erfordernissen der Einstimmigkeit im Ministerrat unterliegen. Die Grenzen treten vor allem dann hervor, wenn die gewährleistungsstaatlichen Kompetenzen primär darauf ausgerichtet sind, auf dem Wege einer sozial orientierten Infrastrukturpolitik spezifische „öffentliche Güter“ bereitzustellen. Zielen sie hingegen

auf eine Schadensabwehr oder -begrenzung, die sich individualrechtlich verankern lässt, so ist eine gewährleistungsstaatliche Vergemeinschaftung wahrscheinlicher.

Bezogen auf die hier betrachteten Handlungsfelder stellt sich die EU-Gewährleistungsstaatlichkeit strukturell wie folgt dar: (a) Sie ist relativ gut erkennbar im Bereich der unmittelbaren Binnenmarktintegration, die durch die Liberalisierung der netzgebundenen Infrastrukturen und die Förderung der Transnationalen Europäischen Netze (TEN) vorangetrieben wurde; (b) sie ist nicht vorhanden oder allenfalls sehr schwach ausgeprägt im Bereich der wohlfahrtsstaatlichen Regulierung und distributiven Politik, wobei es mit Blick auf öffentliche Infrastrukturdienstleistungen – gefördert durch nationale und transnationale (Versorgungs-)Krisen – durchaus Initiativen gibt, europäische Kompetenzen zu vergemeinschaften; (c) schließlich gibt es noch spezielle Bereiche – so etwa der Umwelt- und Klimapolitik –, in denen es aufgrund einer bislang nicht vorhandenen nationalen Regulierung und den Aufgaben einer Schadensvermeidung leichter fällt, europäische Gewährleistungsaufgaben zu entwickeln.

4.1 Handlungsfeld „saubere Luft“

Letzteres gilt für das öffentliche Gut und Handlungsfeld „saubere Luft“. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die europäischen Aktivitäten nicht nur das durch den Nationalstaat gewährleistete Infrastrukturangebot, sondern auch das des regionalen oder lokalen Gewährleistungsstaates betreffen. Die Bundesländer und Kommunen tragen durch ihre Verkehrs- und Energieinfrastrukturen – etwa durch einen gut ausgebauten ÖPNV – partiell dazu bei, das öffentliche Gut „saubere Luft“ zu pflegen. Ansonsten erzeugen der Straßenverkehr, die Industrieproduktion oder auch die Heizsysteme jedoch beträchtliche Emissionen, also „public bads“, die das Ziel einer verbesserten Luftreinhaltung konterkarieren.

Im Handlungsfeld „saubere Luft“ ist die Rolle der EU strukturell ambivalent. Auf der einen Seite sorgen die Intensivierung des externen wie internen EU-Handels und zahlreiche, hierauf bezogene industriepolitische Initiativen und Infrastrukturprojekte, vor allem die TENs, dafür, dass schädliche Emissionen zunehmen – selbst wenn zuletzt vermehrt auf ökologisch nachhaltige Verkehrsformen gesetzt wird. Auf der anderen Seite sind sich die EU-Akteure aber auch bewusst, dass ihnen Instrumente zur Verfügung stehen, die Schadstoffe zu reduzieren, zumindest zu begrenzen. Seit den 1970er Jahren gab es zahlreiche Impulse, die in diese Richtung weisen (Nagel 2023a): institutionelle Neuerungen (Einrichtung einer Generaldirektion Umwelt in der Kommission, Etablierung einer Europäischen

Umweltagentur); Aufnahme von Nachhaltigkeit und Umweltschutz in den EU-Vertrag; Verordnungen und Richtlinien zur Reduktion von Emissionen, zur Energieeffizienz und zur Luftreinhaltung; und auch einige Urteile des EuGH, die die Verbindlichkeit dieser Bestrebungen untermauern.

Der Ausbau der europäischen Luftreinhaltungspolitik verweist in diesem Sinne auf einen Bruch in der gesellschaftspolitischen Wahrnehmung der Luftverschmutzung. Diese stellt mitnichten ein neues Phänomen dar. Im Gegenteil, im Zuge der Industrialisierung war die Luftverschmutzung als externer Effekt durchaus gravierend, oft sogar sehr sichtbar und spürbar. Sie wurde aber weitgehend hingenommen und durch die „Politik der hohen Schornsteine“ nur notdürftig abgemildert. Erst seit den 1970er Jahren rückte sie als drängendes Problem verstärkt auf die politische Agenda (Nagel 2020). Auf der nationalen Ebene – in Deutschland – bildet das 1974 verabschiedete und seitdem wiederholt novellierte Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) die rechtliche Grundlage zahlreicher Aktivitäten in der Luftreinhaltung. Das BImSchG zielt darauf, die schädliche Wirkung von Emissionen – nach dem Stand der Technik – durch unterschiedliche Konzepte einzudämmen. Vereinfacht lassen sich ein anlagenbezogener (Genehmigung von Industrieanlagen), ein produktbezogener (Kontrolle umweltschädlicher Schadstoffe), ein verkehrsbezogener (Fahrzeug- und Verkehrsregulierung) und gebietsbezogener Immissionsschutz (Vermeidung von Luftverunreinigung) unterscheiden (Barth 2014: 71f). Umgesetzt und konkretisiert wird die Luftreinhaltungspolitik durch Durchführungsverordnungen und Verwaltungsvorschriften, vor allem die Technische Anleitung Luft (TA Luft), die für einzelne Schadstoffe genaue Emissionsgrenzwerte definiert. Außerdem kommt regionalen oder lokalen Luftreinhalte- oder Luftqualitätsplänen eine große Bedeutung zu.

Die intensiviertere regulative Aktivität der EU im Bereich der Umwelt- und Luftreinhaltungspolitik trug maßgeblich dazu bei, dass die nationalen Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften, nicht zuletzt die Luftreinhaltungspläne zunehmend strenger definiert wurden (Gollata/Newig 2017; Nagel/Bravo-Laguna 2022). Die EU verabschiedete Richtlinien zu Schwefeldioxid und Feinstaub (1980), Blei (1982, 1999 und 2002), Stickstoffoxid (1985), Ozon (1992), Kohlendioxid und Benzol (2000) sowie arsen-, kadmium-, quecksilber- und nickelhaltige aromatische Kohlenwasserstoffe (2004) (Nagel 2023a). Für die Luftreinhaltung besonders wichtig waren die Richtlinien zur Integrierten Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie, 1996) und zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP-Richtlinie, 1985) und natürlich die Luftqualitätsrahmen-Richtlinie von 1996 mit mehreren Tochterrichtlinien, unter anderem zu „Grenzwerten für

Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide, Partikel und Blei in der Luft“ (1999) (Barth 2014: 239f). Eine besondere Bedeutung kommt schließlich zwei weiteren Richtlinien zu: erstens der Richtlinie über „Luftqualität und saubere Luft für Europa“ (2008), die sehr klare Bestimmungen zu den Grenzwerten, deren Messung und deren Überschreitung beinhaltet. Auch werden Vorgaben für die Meldung bei der EU, die öffentliche Bekanntmachung und geeignete Reaktionen gemacht, bis hin zu einer Überarbeitung der Luftreinhaltepläne. Die zweite Richtlinie ist die Richtlinie zur „Reduktion der nationalen Emissionen bestimmter Luftschadstoffe“ (2016), durch die nicht zuletzt die Feinstaubbelastung weiter reduziert werden soll.

Zusammen mit der oben bereits angesprochenen Institutionalisierung der Umweltpolitik wirken die angeführten Richtlinien auf die Herausbildung einer supranationalen Gewährleistungstaatlichkeit hin. Die regulativen Vorgaben haben mitunter – im Krisen- und Konfliktfall – einen interventionistischen Charakter. Sie sind nicht nur verbindlich, sie sind auch rechtlich einklagbar, was sich auch auf die politischen Auseinandersetzungen in den nationalen Gesellschaften und Kommunen auswirkt. Die Einklagbarkeit war mit der Richtlinie über die „Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme“ (2003) durch die EU selbst initiiert und dann in nationales Recht umgesetzt worden. Seit 2006 haben betroffene Bürger:innen die Möglichkeit, ihre Rechte mit Unterstützung durch zivilgesellschaftliche Akteure – umweltpolitische Verbände und NGOs – einzuklagen. In Deutschland macht die Deutsche Umwelthilfe (DUH) von dieser Option wiederholt Gebrauch (Nagel 2023b: 167). Sie klagt dabei allerdings nicht gegen die Verursacher der Luftverschmutzung – z.B. Industrieunternehmen, Kohlekraftwerke, Autofahrer:innen etc. –, sondern gegen die zuständigen staatlichen Institutionen. In Vertretung der Städte und Kommunen sind dies zumeist die Bundesländer. Aber auch gegen die Bundesregierung läuft ein Verfahren wegen Untätigkeit. Die jüngere Rechtsprechung ist fast durchgehend im Sinne der Anklage. So hat der EuGH im Juni 2021 geurteilt, dass gegen die Überschreitung von Grenzwerten effektive Maßnahmen, auch Fahrverbote zu ergreifen sind (Töller 2021). In Verbindung mit weiteren Urteilen der Landesgerichte erhöht sich auf viele Städte daher der Druck, nicht nur ihre Luftreinhaltepläne zu überarbeiten, sondern zugleich auch konkrete Schritte – Ausbau des ÖPNV, mehr Radwege, bessere Heizsysteme und gut isolierte Häuser – einzuleiten, um rasch verbesserte Messwerte zu erzielen.

Die EU-Gewährleistungstaatlichkeit fungiert im Fall des öffentlichen Guts „saubere Luft“ als ein regulativer und interventionistischer Hebel. Dieser Hebel verändert nachhaltig die

nationalen und lokalen Konstellationen in der Auseinandersetzung um die Luftreinhaltung. Häufig stehen sich hierbei, vor allem in den stark industriell geprägten Städten und Ballungszentren, unterschiedliche Allianzen gegenüber (Nagel 2023b), die konkurrierende Gestaltungslogiken zum Ausdruck bringen: auf der einen Seite die Verfechter der Automobilität, die auf technologische Innovationen setzen, aber ansonsten die infrastrukturellen Verhältnisse unverändert lassen wollen; und auf der anderen Seite die umwelt- und gesundheitsbewussten Verfechter veränderter Konzepte von Produktion, Mobilität und Lebensweise, die auf eine hierfür erforderliche Infrastruktur drängen. Bis in die 1990er Jahre konnte sich die erste Allianz in der Regel durchsetzen. Dies hat sich durch die europäischen Rechtsakte, nationalen Gesetze und lokalen Luftreinhaltepläne, vor allem aber die juristische Klagemöglichkeit der Bürger:innen und Umweltverbände deutlich geändert. In dem Maße, wie es der DUH auf dem Wege des Rechts gelingt, Druck auf die Kommunen aufzubauen, rekonfigurieren sich nicht nur die örtlichen Akteurskonstellationen. Auch die Maßnahmen und Instrumente werden neu justiert, so dass sich in der Folge letztlich auch die Emissionslast reduziert (Bogener et al. 2022).

Wie weit dieser Prozess trägt, und ob sich die Debatten um „saubere Luft“ bald erledigen werden, ist ungewiss. Sicherlich ist in der jüngeren Vergangenheit bereits einiges passiert; und auch die Politisierung und Transformation der Automobilität tragen dazu bei, dass sich der Veränderungsprozess mutmaßlich fortsetzt (Haas 2021). Das Handlungsfeld „saubere Luft“ ist demzufolge sehr stark durch die kapitalistischen Verwertungsinteressen der Automobilindustrie geprägt, in wachsendem Maße aber auch durch ökologische und gesundheitspolitische Gestaltungslogiken. In diesem Sinne gibt es Bestrebungen, die Grenzwerte gemäß den Empfehlungen der Weltgesundheitsorganisation (WHO) strenger zu definieren und weiter herabzusetzen. Diese Initiative weist auf zweierlei hin: erstens darauf, dass neben umweltpolitischen Akteuren vermehrt auch gesundheitspolitische Akteure und deren Public Health-Kriterien auf die Luftreinhaltung Einfluss nehmen; und zweitens, dass das Thema „Luftreinhaltung“ vermutlich auf der Tagesordnung bleibt, da sich die EU-Kommission auf den Weg gemacht hat, die WHO-Empfehlungen aufzugreifen und umzusetzen.

4.2 Handlungsfeld „ambulante Versorgung“

Das Handlungsfeld und öffentliche Gut „ambulante Versorgung“ ist eindeutig dem wohlfahrtsstaatlichen Bereich zuzuordnen. Obgleich es in der Gesundheitspolitik – im Unterschied zur Alterssicherung oder Arbeitslosenversicherung – nicht um eine unmittelbare monetäre Absicherung und Umverteilung geht, sind die Gesundheitsdienstleistungen und

das diese stützende Infrastrukturnetz (Kliniken, Haus- und Fachärzt:innen, Physiotherapeut:innen, Apotheken) finanziell kostspielig. Dadurch, dass in der Gesundheitspolitik auch Fragen der Schadensminderung – die Abwehr oder präventive Vermeidung von Krankheit – eine Rolle spielen, wiederholt grenzüberschreitende Gesundheitskrisen zu bewältigen sind, und einige Aspekte der gesundheitspolitischen Regulierung im Kontext der Binnenmarktintegration neu definiert werden, gibt es auch Ansatzpunkte für die Herausbildung einer EU-Gewährleistungsstaatlichkeit. Doch diese berührt bislang kaum das Feld der „ambulanten Versorgung“.

Die Gründe für die Beharrungskraft sind strukturell darin begründet, dass sich die nationalen Regierungen gegen eine weitergehende Vergemeinschaftung sperren. Sie sind darauf bedacht, die Kontrolle über die Finanzen und Verteilungseffekte zu behalten, auch um sich gegenüber ihren Wähler:innen legitimieren zu können. Hinzu kommt, dass es in der EU eine heterogene Versorgungsstruktur gibt. Die nationalen Gesundheitssysteme sind sehr unterschiedlich aufgebaut (Gerlinger/Urban 2007: 134f). Die Unterschiede betreffen die Modalitäten der Finanzierung (Steuern oder Sozialbeiträge), das Niveau der Ausgaben und damit verbunden die Formen und den Umfang der medizinischen Versorgung, die institutionelle Struktur und Organisation, d.h. das spezifische Zusammenspiel der beteiligten Akteure (Krankenversicherungen, Kliniken, Ärzt:innen, Psychotherapeut:innen, pharmazeutische Industrie und Patientenvertreter) und die politischen Prozesse, über die die Gesundheitssysteme gestaltet und eventuell reformiert werden.

Das deutsche Gesundheitssystem weist in diesem Sinne einige Spezifika auf (Futterer 2023: 53ff). Seine Finanzierung erfolgt vornehmlich auf der Grundlage von Sozialbeiträgen, die von der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV), d.h. den Krankenkassen verwaltet und für die erforderlichen Gesundheitsdienste zur Verfügung gestellt werden. Die Krankenkassen wie auch die Leistungserbringer – die in den Kassenärztlichen Vereinigungen (KVen) organisierten Ärzt:innen und Psychotherapeut:innen – operieren als Körperschaften des öffentlichen Rechts. Sie wirken darauf hin, die gesetzliche Rahmen- und Bedarfsplanung des Bundes im Gemeinsamen Bundesausschuss (G-BA) zu spezifizieren. Mehr noch, es werden in den Bundesländern zwischen den KVen der Länder und den Krankenkassen Kollektivverträge ausgehandelt, die Fragen der Vergütung und Versorgung regeln. Außerdem organisieren die KVen durch ihre „Zulassungsausschüsse“ die Vergabe der sog. „Kassensitze“ – und damit auch die „ambulante Versorgung“ –, die es den niedergelassenen Ärzten ermöglichen, gemäß den ausgehandelten Vereinbarungen direkt mit den Krankenkassen abzurechnen. Der Staat im engeren Sinne ist hierbei keineswegs außen vor.

Das Bundesministerium für Gesundheit und der Bundestag bestimmen durch Reformprogramme und Gesetze die Entwicklung des Gesundheitssystems; ebenso überwacht das Bundesministerium zusammen mit den Landesministerien und dem Bundesversicherungsamt die Rechtskonformität der Selbstverwaltung. Ansonsten sind die Einrichtungen der Selbstverwaltung – jenseits von direkter staatlicher Weisung und marktvermittelter Selbstorganisation – als „mittelbare Staatsverwaltung“ zu begreifen. Diese ist insofern neo-korporatistisch organisiert, als es eine privilegierte Mitwirkung der Fachverbände im G-BA gibt, und die KVen in der Aushandlung der Kollektivverträge mit den Krankenkassen ein Vertretungsmonopol haben. Kurzum, die gewährleistungsstaatliche Verantwortung für die „ambulante Versorgung“ stützt sich maßgeblich auf ein neo-korporatistisch verfasstes System der Selbstregulierung.

Die Komplexität der Finanzierung, Organisation und Regulierung der medizinischen Versorgung mag in anderen Ländern geringer sein. Aber auch anderswo gibt es institutionalisierte Verfahren und Praktiken, die durch die Interessen der beteiligten Akteure gestützt werden und sich nur schwer auf einen anderen Entwicklungspfad umlenken lassen. Daher überrascht es wenig, dass von einer EU-Gewährleistungsstaatlichkeit in der Gesundheitspolitik lange keine Rede sein konnte (Windwehr 2022: 200ff). Seit den 1980er Jahren scheint sich dies im Zuge einer Europäisierung der Gesundheitspolitik aber partiell zu ändern. Folgende Prozesse deuten hierauf hin:

Erstens hat sich das vertragliche und institutionelle Setting der EU gewandelt (Greer 2021: 93). Die gesundheitspolitischen Kompetenzen der EU sind seit den 1980er Jahren deutlich gestärkt worden, bis hin zu dem Punkt, dass der Artikel 168 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), ambitionierte Ziele und zahlreiche Handlungsoptionen benennt, allerdings auch die primäre Verantwortung der Mitgliedstaaten erwähnt. Zugleich wurden supranationale Agenturen geschaffen – Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (EU-OSHA, 1994), die Europäische Arzneimittel-Agentur (EMA, 1993), die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA, 2002) oder das Europäische Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC, 2004) (Maier-Rigaoud 2022: 206ff) – und im Zusammenspiel von EU-Kommission (GD Sante), Parlament und Ministerrat, bei Mitwirkung transnationaler Interessengruppen, einige Verordnungen und Richtlinien verabschiedet: unter anderem die Tabakprodukttrichtlinie (2001, Revision 2014) oder die Verordnung zur Lebensmittelsicherheit (2002).

Zweitens wurden – die Richtlinien lassen dies bereits erkennen – im Zuge der Binnenmarktintegration die gesundheitspolitischen Aufgabenbereiche erweitert und regulativ definiert: an der Schnittstelle von Gesundheit und Produktion (Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz) sowie an der Schnittstelle von Gesundheit und Verbraucherschutz (Tabakkonsum und Lebensmittel). Darüber hinaus gerieten die nationalen Gesundheitssysteme und Versorgungspraktiken potenziell unter Druck (Gerlinger/Urban 2007: 136). So widerspricht etwa das deutsche System der kollektivvertraglichen Übereinkünfte zwischen Ärzten und Krankenkassen dem sonst sehr extensiv ausgelegten EU-Wettbewerbsrecht; und die strikte nationalstaatliche Organisation – Bereitstellung und Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen – steht zumindest in einem Spannungsverhältnis zu den vier Freiheiten, insbesondere der Personenfreizügigkeit. Die EU-Kommission hat hierauf bereits in den 2000er Jahren reagiert: zunächst mit der Richtlinie zur Koordinierung der Sozialen Sicherungssysteme von 2004, die 2009 und 2016 aktualisiert wurde; dann mit der EU-Dienstleistungsrichtlinie von 2006, aus der die Gesundheitsdienste auf Drängen von Mitgliedstaaten und sozialen Protestbewegungen aber wieder herausgenommen wurden; und dann – auch in Reaktion auf Urteile des EuGH – mit der Patienten-Richtlinie von 2011, die es möglich macht, ohne Vorabgenehmigung EU-weit ambulante Versorgungsleistungen in Anspruch zu nehmen (Greer 2021: 93f).

Die Organisation des Angebots blieb hiervon jedoch unberührt, nicht hingegen – dies ist eine dritte Entwicklung – von der voranschreitenden Privatisierung im Gesundheitssektor (André/Hermann 2009). Gefördert durch den EG-Binnenmarkt und die finanzgetriebene Modernisierung der nationalen Kapitalismusmodelle gewinnen auch im Gesundheitsbereich private Investoren und Unternehmen an Bedeutung (Plank et al. 2023: 113ff). Häufig richtet sich deren Interesse auf die Krankenhäuser, zum Teil aber auch auf die ambulante Versorgung, wenn z.B. Facharztpraxen von profitorientierten Unternehmen organisiert oder Medizinische Versorgungszentren (MVZ) unter Renditegesichtspunkten etabliert werden.

Viertens hinterlassen auch die Lissabon-Strategie und Methode der Offenen Koordinierung (OMK) ihre Spuren in der Gesundheitspolitik (Gerlinger/Urban 2007: 136ff). Die Effekte der OMK sind aufgrund des weitgehend unverbindlichen Verfahrens nicht ganz leicht zu erfassen. Zum einen ist zu berücksichtigen, dass die OMK auf die Operationsweise der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) bezogen ist (Bieling/Deppe 2003), weshalb der Fokus recht stark auf fiskalischen Aspekten, also Schritten der Kostendämp-

fung oder -reduktion liegt; zum anderen wird in der OMK aber auch eine verbesserte medizinische Versorgungsqualität angeregt, was auch den (transnationalen) Zugang zu medizinischen Dienstleistungen, die elektronische Vernetzung, mithin Prozesse der Digitalisierung und grenzüberschreitenden Datenübertragung bis hin zu Verfahren der Telemedizin einschließt.

Fünftens schließlich hat die Vergemeinschaftung in der Gesundheitspolitik durch die Covid-19-Pandemie neuen Schwung erhalten (Maier-Rigaoud 2022). Die Pandemie und die mit ihr verbundene tiefe Krise, hat die politischen Entscheidungsträger veranlasst, eine Gesundheitsunion zu proklamieren. Diese stützt sich maßgeblich auf die Etablierung einer weiteren Agentur, der European Health Emergency Response Authority (HERA). Diese ist mit einem umfangreichen Mandat ausgestattet und soll in Kooperation mit den nationalen Agenturen und Ministerien und mit den anderen – finanziell und kompetenzmäßig gestärkten – Agenturen im Gesundheitsbereich eine europäische Governance-Struktur entwickeln, um zukünftigen Gesundheitskrisen vorzubeugen: z.B. durch eine effektivere Bereitstellung von Arzneimitteln und medizinischen Produkten, eine europäisch abgestimmte Entwicklung von Impfstoffen oder einen verbesserten Datenaustausch über epidemiologische Gefahren und Versorgungsengpässe.

All diese Prozesse können in den kommenden Jahren Wirkung entfalten. Genauer betrachtet liegt der Fokus, vor allem bei der Gesundheitsunion, zumeist jedoch eindeutig auf dem Bereich „Public Health“, also der öffentlichen Gesundheit (Brooks et al. 2023). Der Bereich „Health Care“, also die Gesundheitsversorgung, wozu auch maßgeblich die „ambulante Versorgung“ gehört, wird allenfalls indirekt tangiert. Das öffentliche Gut der „ambulanten Versorgung“ und die hierauf bezogenen infrastrukturpolitischen Auseinandersetzungen entfalten sich im Spannungsfeld zwischen einer kapitalistischen, vor allem wettbewerbpolitischen Gestaltungslogik auf der einen und einer auf Gesundheit und soziale Integration bedachten Gestaltungslogik auf der anderen Seite. Da sich die bestehenden Versorgungsprobleme allenfalls partiell im europäischen Kontext lösen lassen, verbleiben die Zuständigkeiten in der „ambulanten Versorgung“ – ungeachtet aller Integrationsimpulse – mit wenigen Einschränkungen beim nationalen Wohlfahrts- und Gewährleistungsstaat. Einige Tendenzen der Integration, so etwa das durch den EG-Binnenmarkt stimulierte Angebot privater Dienstleistungsanbieter, könnte die nationalen und lokalen Debatten transnationalisieren. Insgesamt sind die eher indirekten Europäisierungseffekte in den angrenzenden Feldern aber überschaubar, selbst wenn sie sich unter Krisenbedingungen zukünftig verstärken können.

4.3 Handlungsfeld „bezahlbares Wohnen“

Letztlich ist auch das Handlungsfeld und öffentliche Gut „bezahlbares Wohnen“ dem Bereich der wohlfahrtsstaatlichen Organisation zuzuordnen, allerdings weniger eindeutig als die Gesundheitspolitik und mit einigen Vorbehalten (Torgersen 1987). Eine wichtige Differenz zu den Kernbereichen des Wohlfahrtsstaates ergibt sich daraus, dass Wohnen überwiegend auf der Grundlage von Privateigentum und Marktverhältnissen, also in Form von Eigentum und/oder Vermietung bereitgestellt wird, die staatliche Bereitstellung und Förderung von Wohnraum – häufig in Verbindung mit einem genossenschaftlichen Sektor – hingegen begrenzt ist. Gleichwohl haben das öffentlich organisierte Angebot und auch die regulative Gestaltung der Wohnungsmärkte eine, auch im wohlfahrtsstaatlichen Sinne, steuernde Wirkung. Entsprechend haben sich als Elemente der nationalen Wohlfahrtsstaaten spezifische Wohnraumregime herausgebildet. Mit Hannu Ruanavaara (2020: 10) lassen sich Wohnraumregime definieren als „the set of fundamental principles according to which housing provision is operating in some defined area (municipality, region, state) at a particular point in time“. Da es beim Wohnen auch immer um die Befriedigung eines grundlegenden menschlichen Bedürfnisses geht, sind Leistungen der Daseinsvorsorge in der Wohnraumpolitik miteingeschlossen. Die gewährleistungsstaatliche Verantwortung für „bezahlbares Wohnen“ bedient sich dabei zahlreicher infrastrukturpolitischer Instrumente (Schönig/Vollmer 2020: 18f), die die Finanzierung (öffentliche Kredite, Zuschüsse, Steuervergünstigungen), die Produktion (Einbeziehung privater Baufirmen) und die Regulierung (Baurecht, Mietrecht, energetische Bestimmungen) von Wohnraum betreffen und auch die Nutzung seitens der Bewohner beeinflussen.

Die vergleichende Analyse von Wohnraumregimen bezieht sich zumeist auf die nationale Ebene. Das deutsche Wohnraumregime zeichnet sich hierbei durch folgende Merkmale aus: Es gibt einen relativ kleinen Anteil von Häusern und Wohnungen, die im Privatbesitz selbst genutzt werden. Entsprechend groß ist der Markt für Mietwohnungen. Auf diesem wiederum kommt Privatpersonen, also Kleinvermietern eine beachtliche Rolle zu. Daneben gibt es noch zahlreiche Genossenschaften und Privatunternehmen, seit einiger Zeit auch eine wachsende Rolle von Finanzinvestoren (Plank et al. 2023: 95ff). Diese Struktur wurde lange durch die Wohngemeinnützigkeit, d.h. die dauerhafte Steuerbefreiung für dauerhaft preisgünstigen sozialen Wohnraum (Kuhnert/Leps 2017: 33ff), den – befristeten – sozialen Wohnungsbau und ein relativ hohes Mieterschutzniveau gefestigt. Zugleich blieb die Vergabe von Immobilienkrediten gedämpft. Seit den 1980er Jahren transformierte

sich das Wohnraumregime jedoch (Schönig 2018: 232ff). Im Übergang zu einer wettbewerbsorientierten Politik wurde das Ziel, preiswerten Wohnraum bereitzustellen, relativiert. Die schwarz-gelbe Koalition nutzte den Neue Heimat-Skandal dazu, die Wohnge-meinnützigkeit 1990 abzuschaffen. Der soziale Wohnungsbau wurde stark zurückgefahren. Stattdessen gingen die Länder und Kommunen dazu über, einen Großteil der bislang öffentlichen Gebäude und Wohnungen zu privatisieren. Diese Option wurde von privaten Investoren – Konzernen wie Privathaushalten – angesichts unausgeschöpfter Gewinnpotenziale bereitwillig genutzt. In der Konsequenz stiegen die Mieten, so dass seit einiger Zeit um ein Gegensteuern gerungen wird. Der Bund und die Länder haben sich zwar auf eine – bislang wenig wirksame – Mietpreisbremse verständigt, schrecken aber vor der Einrichtung eines Mietdeckels oder gar einer Enteignung zurück. Viele der Kommunen sind hingegen sehr aktiv und auch innovativ (Betz 2023). Sie entwickeln auch sozial orientierte Verfahren für Bauprojekte und die Wohnraumbewirtschaftung, stoßen bei der Objektförderung und Kontrolle des Bodenmarktes ansonsten jedoch an klare Grenzen.

Wird der lokale Gewährleistungsstaat, auch wenn es ihm an Ressourcen und effektiven Instrumenten mangelt, wohnungspolitisch aufgewertet, so ist die Rolle der EU in diesem Prozess schwieriger zu bestimmen. Formale Kompetenzen sind ihr durch den EU-Vertrag nicht gegeben. Dennoch werden die Kommission und andere supranationale Akteure wohnraumpolitisch durchaus aktiv. Sie betreiben in gewisser Weise eine indirekte oder „heimliche Wohnraumpolitik“ (Doling 2006), ohne dass jedoch die Ziele und Konzepte der hierzu ergriffenen Initiativen klar definiert sind. Die Ansätze sind vielmehr disparat und diffus. Als Beispiele werden genannt:

a directive that allows member states to apply reduced rates of VAT to construction and renovation in their social housing sectors; the provision by the European Investment Bank, the financing institution of the EC, of loans for social housing projects; the use of structural funds to address problems of unfit housing and homelessness; and rights to housing associated with the free movement of workers. (Doling 2006: 338; zur Aktualisierung vgl. Allegra et al. 2020: 2309ff)

Für die Entwicklung der nationalen und lokalen Wohnraumregime sind diese Aktivitäten insgesamt wenig substanziell, so dass – sofern es um die Förderung „bezahlbaren Wohnens“ geht – keine Elemente einer EU-Gewährleistungsstaatlichkeit existieren. In Reaktion auf die europaweite Bürgerinitiative „Housing for All“ hat das EU-Parlament zwar eine Resolution „Access to decent and affordable housing for all“ verabschiedet (European Parliament 2020), die in diese Richtung weist, in der integrationspolitischen Praxis dominieren aber andere Prioritäten. Diese tragen nicht nur wenig dazu bei, den nationalen und

lokalen Gewährleistungsstaat zu unterstützen. Im Gegenteil, sie schränken dessen Operationsweise zum Teil auch deutlich ein. Vor allem zwei – Binnenmarkt-induzierte – Zusammenhänge weisen hierauf hin:

Erstens wirkt die EU durch die Stärkung des EG-Binnenmarktes und den Prozess der Finanzmarktintegration aktiv darauf hin, die Dynamiken einer grenzüberschreitenden Finanzialisierung zu fördern (Bieling 2013). Dies betrifft indirekt auch die Wohnraumpolitik, da in diesem Kontext die Hypotheken-Märkte liberalisiert und – in einigen Ländern sehr auffällig – der sog. FIRE-Sektor (Finance, Insurance, and Real Estate) gestärkt wurden. Flankierend sprechen sich europäische Akteure, etwa mit Blick auf die OMK, dafür aus, das private Wohneigentum zu fördern und im Gegenzug den sozialen Wohnungsbau – durch die Privatisierung des öffentlichen Wohnungsbestandes – zu reduzieren (Doling 2006). Die Finanzinvestoren und Wohnungskonzerne spielen inzwischen fast überall eine wichtige Rolle – nicht nur bei der Bereitstellung von Wohnraum (Plank et al. 2023), sondern auch als politische Akteure, die Druck auf den Gewährleistungsstaat ausüben (Gabor/Kohl 2022).

Ein solcher Druck, dies ist ein zweiter Zusammenhang, entfaltet sich in den europäischen Diskursen, aber auch in der Unterstützung von Klagen vor dem EuGH, die im sozialen Wohnungsbau eine Verletzung des Wettbewerbsrechts durch unlautere Beihilfen für gemeinnützige Wohnungsgesellschaften zum Gegenstand haben (Czischke 2017). Dies betrifft weniger die Länder, die mit einem residualen Konzept des sozialen Wohnungsbaus gezielt bedürftige Gruppen unterstützen, ansonsten den Wohnungsmarkt aber unangetastet lassen, als vielmehr jene Länder – etwa Schweden oder die Niederlande –, die ein umfassendes, gleichsam universalistisches Konzept des sozialen Wohnungsbaus praktizieren und deren Wohngesellschaften zum Teil auch kommerzielle Aufgaben übernehmen. Die betroffenen Länder müssen sich von einer umfassenden politischen Gestaltung des Wohnungsmarktes verabschieden und haben nur noch die Option, entweder auf ein residuales Konzept und die Unterstützung notleidender Zielgruppen umzuschwenken wie in den Niederlanden oder aber, so die schwedische Reaktion, die Wohnungsgesellschaften voll zu kommerzialisieren (Elsinga/Lind 2013).

Diese und andere Zusammenhänge – etwa die EU-Dienstleistungsrichtlinie und die intensivierte Konkurrenz von Bauunternehmen, die fiskalischen Restriktionen der WWU oder der Zugriff auf das angewachsene Volumen der EU-Strukturfonds (Allegra et al. 2020) – verdeutlichen, dass die nationalen und lokalen Wohnraumregime durch die EU vor allem

ökonomisch strukturiert werden. Sofern hierbei ein „regulativer Staat“ erkennbar wird, operiert dieser in erster Linie im Sinne der Wettbewerbsregulierung und Marktschaffung, kaum aber als Gewährleistungsstaat, der Verantwortung für ein hohes und preisgünstiges Versorgungsniveau übernimmt. Nimmt man die Integration der Finanzmärkte mit hinzu, so dominiert die kapitalistische Gestaltungslogik eindeutig die der sozialen Integration und demokratischen Kontrolle (Söderberg 2021: 63ff). Die regulative Staatlichkeit der EU ist dabei für die politischen Konzepte und Instrumente, die auf der nationalen und lokalen Ebene soziale Unwuchten abfedern wollen, nur partiell folgenreich. Sie hat keine Auswirkungen auf die Ansätze einer „Subjektförderung“, etwa in Form eines Wohngeldes und anderer Zuschüsse, oder auch einer Regulierung der Mietpreise, z.B. Mietbremse, Mietendeckel und weitere Elemente einer Mietrechtsreform. Diese Aktivitäten werden als wettbewerbsrechtlich konform betrachtet. Schwieriger wird es hingegen bei den Instrumenten einer „Objektförderung“ – z.B. dem sozialen Wohnungsbau, einer neuen Wohngemeinnützigkeit oder einer proaktiven Bodenpolitik – mit einem interventionistischen Charakter. Sie stehen unter dem Vorbehalt, dem Beihilfe- und Wettbewerbsrecht nicht zu entsprechen, müssen entsprechend geprüft und gegebenenfalls angepasst werden.

5. Schlussfolgerungen

Die hier diskutierten Handlungsfelder legen es nahe, den Gewährleistungsstaat aus einer Polanyi'schen Perspektive zu betrachten (Polanyi 1978). Im Fokus stehen jeweils spezifische öffentliche Güter, deren infrastrukturpolitische Gewährleistung unsicher und gesellschaftlich umkämpft ist. Der Begriff der öffentlichen Güter weist bereits darauf hin, dass es gute Gründe gibt, die „saubere Luft“, die „ambulante Versorgung“ und das „bezahlbare Wohnen“ als „fiktive Waren“ zu begreifen, die der Markt- und Wettbewerbslogik – partiell – zu entziehen sind; zumindest dann, wenn sie als ökologisch und sozial lebensnotwendige Aspekte einer Ökonomie des Alltags geschützt und erhalten werden sollen (Foundational Economy Collective 2019). Zu diesem Zweck entwickeln der nationale und lokale Gewährleistungsstaat, sofern diese dazu gedrängt werden, Konzepte einer infrastrukturpolitisch organisierten Dekommodifizierung.

Die EU-Arena spielt eine nicht unwesentliche Rolle dafür, wie in diesem Kontext der nationale und der lokale Gewährleistungsstaat praktisch operieren. Mit Blick auf das Handlungsfeld „saubere Luft“ hat sich eine klar erkennbare supranationale Gewährleistungsstaatlichkeit herausgebildet, indessen sich mit Blick auf die „ambulante Versorgung“ und

das „bezahlbare Wohnen“ nur indirekte Einflüsse identifizieren lassen. Die Handlungsfelder zeigen mithin – noch komplizierter würde dies, wenn weitere soziale Infrastrukturen und auch die netzgebundenen Infrastrukturen mit einbezogen würden –, dass sich eine EU-Gewährleistungsstaatlichkeit sehr ungleich entwickelt und handlungsfeldspezifisch darstellt. Im Handlungsfeld „saubere Luft“ ist sie in erster Linie regulativ ausgerichtet, aber zugleich verbindlich und direktiv. Mit Blick auf die „ambulante Versorgung“ stellt sich der Sachverhalt weniger klar dar. Hier entfaltet sich eine gewährleistungsstaatliche Verantwortung eher auf dem Gebiet der „Public Health“. Ansonsten bleiben die europäischen Kompetenzen in der Gesundheitsversorgung schwach, verhalten sich aber zur nationalen und regionalen Gewährleistungsstaatlichkeit weitgehend komplementär, beeinträchtigen diese also kaum. Dies kann für das „bezahlbare Wohnen“ nicht behauptet werden. Hier gibt es klare Indikatoren dafür, dass die politökonomische Integration und die regulative EU-Staatlichkeit – allerdings ohne gewährleistungsstaatliche Verantwortung – eine soziale Ausrichtung der nationalen und lokalen Wohnraumregime eher unterbinden und destabilisieren.

Die Gründe für die unterschiedliche Entwicklung der EU-Gewährleistungsstaatlichkeit sind zum einen struktureller Natur. Sie sind dem Charakter der Versorgungsprobleme geschuldet, die oft primär lokal oder regional geprägt sind und sich nur im Fall der „sauberen Luft“, also dem Problem der Luftverschmutzung, grenzüberschreitend entfalten. Außerdem kommen unterschiedliche, handlungsfeldspezifische Voraussetzungen und Vergemeinschaftungsbedingungen zum Tragen, so vor allem die Asymmetrie von „negativer“ und „positiver“ Integration, das Verhältnis von distributiver und regulativer Politik und auch der jeweilige Charakter der regulativen Politik, die mal stärker markt- und wettbewerbsorientiert, mal stärker marktkorrigierend und aufgaben- und gewährleistungsorientiert zugeschnitten sein kann. In allen drei Handlungsfeldern fällt auf, dass der Charakter der Regulation vor allem dann politisch umstritten ist, wenn die staatliche Gewährleistung einer – sozial und ökologisch – angemessenen Infrastruktur im Spannungsverhältnis zur Funktionsweise des EG-Binnenmarktes, insbesondere dessen wettbewerbs- und beihilferechtlichen Regeln steht. Um die Auflösung dieses Spannungsverhältnisses und damit um die Entwicklung der EU-Gewährleistungsstaatlichkeit wird fortwährend (rechts-)politisch gerungen. Dieses Ringen intensiviert sich zumeist dann, wenn drängende Probleme oder Krisen zu bewältigen sind. Dann stellt sich die Frage, auf welcher Handlungsebene in der EU welche politischen Konzepte, Instrumente und Ressourcen zu mobilisieren sind, um die Krise einer Lösung zuzuführen.

In den zurückliegenden Jahrzehnten bestand die Antwort auf die meisten Krisen und Probleme darin, die Markt- und Währungsintegration zu intensivieren und das Wettbewerbsrecht – zur Schaffung eines „Level Playing Field“ – zu intensivieren. In den vergangenen Jahren hat sich die politische Orientierung zum Teil jedoch gewandelt. Auf die Kumulation unterschiedlichster Krisen – die ungleiche Entwicklung in der WWU, die Krise der sozialen Sicherungssysteme, die Klimakrise, das Erstarken des Rechtspopulismus und politische Legitimationskrisen, ein drohendes Zurückfallen in der globalen Konkurrenz mit den USA und China – reagieren die europäischen Entscheidungsträger vermehrt staatsinterventionistisch. Dieser Wandel reicht von der veränderten, unkonventionellen Geldpolitik der EZB über die größere Bereitschaft der EU-Kommission, arbeits- und sozialpolitisch – die Europäische Säule Sozialer Rechte (ESSR), die Einrichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde (ELA), die Revision der Entsende-Richtlinie, eine Unterstützung der nationalen Arbeitslosenversicherungen und eine Mindestlohn-Rahmenrichtlinie – aktiver zu werden (Syrovatka 2022) bis hin zu einem größeren, marktkorrigierenden Engagement der EU im Bereich der Industrie- und Infrastrukturpolitik (Abels/Bieling 2022). Erkennbar ist mithin ein neuer Konnex von Krise und Staatsintervention, der auch die supranationale Ebene miteinschließt. So wurde in Reaktion auf die Covid-19-Pandemie ein sog. Wiederaufbaufonds NGEU mit insgesamt 750 Mrd. € an Zuschüssen und Krediten etabliert, dessen Mittel dazu verwendet werden sollen, die europäische Ökonomie im Sinne des „European Green Deal“ zu stabilisieren und zu modernisieren. Ob im Zuge der Förderung digitalisierter und ökologisch nachhaltiger Infrastrukturen – und unterfüttert durch distributive Ressourcen (NGEU) – auch die EU-Gewährleistungsstaatlichkeit gestärkt wird, ist eine offene Frage. Einiges deutet darauf hin. Doch letztlich sind einer solchen Entwicklung durch die vertragsrechtlichen Bestimmungen und institutionellen Kompetenzen auch klare Grenzen gesetzt.

Literaturverzeichnis

- Abels, Joscha/Bieling, Hans-Jürgen (2022). Jenseits des Marktliberalismus? Europäische Industrie- und Infrastrukturpolitik im Zeichen neuer globaler Rivalitäten, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, 52(3), 429-449.
- Allegra, Marco/Tulumello, Simone/Colombo, Alessandro/Ferrão, João (2020): The (hidden) role of the EU in housing policy: the Portuguese case in multi-scalar perspective, in: European Planning Studies, 28(12), 2307-2329.
- Ambrosius, Gerold (2010): Europäische Gemeinwirtschaftlichkeit und die Integration von Infrastrukturen in der EU, in: Ambrosius, Gerold/Henrich-Franke, Christian/Neutsch, Cornelius (Hrsg.): Internationale Politik und Integration europäischer Infrastrukturen in Geschichte und Gegenwart, Baden-Baden: Nomos, 255-274.
- Ambrosius, Gerold/Henrich-Franke, Christian/Neutsch, Cornelius, Thiemeyer, Guido (Hrsg.) (2009): Standardisierung und Integration europäischer Verkehrsinfrastruktur in historischer Perspektive, Baden-Baden: Nomos.
- André, Christine/Hermann, Christoph (2009): Privatisation and marketisation of health care systems in Europe, in: Frangakis, Marica/Hermann, Christoph/Huffscheid, Jörg/Lóránt, Károly (Hrsg.): Privatisation against the European Social Model: A Critique of European Policies and Proposals for Alternatives, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 129-144.
- Anter, Andreas (1997): Schlanker Staat – Neue politische Schönheitslehre, in: Politische Vierteljahresschrift, 38(4), 855-858.
- Balanyá, Bélen/Doherty, Ann/Hoedeman, Olivier/Ma'anit, Adam/Wesselius, Erik (2000): Europe Inc. Regional & Global Restructuring and the Rise of Corporate Power, London: Pluto Press.
- Barth, Thomas (2014): Politik mit der Umwelt. Zur Politischen Soziologie der Luftreinhaltung in Deutschland, Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Betz, Johanna (2023): Staatliche Strategien gegen Wohnungsnot, in: Betz, Johanna/Bieling, Hans-Jürgen/Futterer, Andrea/Möhring-Hesse, Matthias/Nagel, Melanie (Hrsg.): Konflikte um Infrastrukturen: Öffentliche Debatten und politische Konzepte, Bielefeld: transcript, i.E.
- Betz, Johanna/Bieling, Hans-Jürgen/Futterer, Andrea/Möhring-Hesse, Matthias/Nagel, Melanie (Hrsg.) (2023): Konflikte um Infrastrukturen: Öffentliche Debatten und politische Konzepte, Bielefeld: transcript, i.E.
- Bieling, Hans-Jürgen (2013): European financial capitalism and the politics of (de-) financialization, in: Competition & Change, 17(3), 283-298.
- Bieling, Hans-Jürgen/Deckwirth, Christina/Schmalz, Stefan (Hrsg.) (2008): Liberalisierung und Privatisierung in Europa. Die Reorganisation der öffentlichen Infrastruktur in Europa, Münster: Westfälisches Dampfboot.

- Bieling, Hans-Jürgen/Deppe, Frank (2003): Die neue europäische Ökonomie und die Transformation von Staatlichkeit, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration, Opladen: Leske + Budrich, 513-539.
- Bieling, Hans-Jürgen/Futterer, Andrea (2021): Als die Corona-Krise kam, war die Versorgungskrise schon da, in: Kurswechsel, 4/21, 18-29.
- Bieling, Hans-Jürgen/Große Hüttmann, Martin (Hrsg.) (2015): Europäische Staatlichkeit: Zwischen Krise und Integration, Wiesbaden: VS Springer.
- Bieling, Hans-Jürgen/Möhring-Hesse, Matthias (2020): Den Staat in die Pflicht nehmen: Staatliche Gewährleistung der öffentlichen Infrastruktur, in: Politikum 6(3), 10-17.
- Bothner, Fabio/Töller, Annette Elisabeth/Schnase, Paul Philipp (2022): Do Lawsuits by ENGOs Improve Environmental Quality? Results from the Field of Air Pollution Policy in Germany, in: Sustainability 14(11), 6592.
- Brooks, Eleanor/de Ruijter, Anniek/Greer, Scott L./Rozenblum, Sarah (2023): EU health policy in the aftermath of COVID-19: neofunctionalism and crisis-driven integration, in: Journal of European Public Policy, 30(4), 721-739
- Czischke, Darinka (2017): Social housing and European community competition law, in Schönig, Barbara Schönig/Kadi, Justin/Schipper, Sebastian (Hrsg.): Wohnraum für alle?! Perspektiven auf Planung, Politik und Architektur, Bielefeld: transcript, 73-86.
- Doling, John (2006): A European housing policy?, in: European Journal of Housing Policy, 6(3), 335-349.
- Elsinga, Marja/Lind, Hans (2013): The effect of EU-legislation on rental systems in Sweden and the Netherlands, in: Housing Studies, 28(7), 960-970.
- European Parliament (2020): Access to decent and affordable housing for all. Report on access to decent and affordable housing for all (2019/2187(INI))
- Folkers, Andreas (2014): „Kritische Infrastruktur“. In: Marquardt, Nadine/Schreiber, Verena (Hrsg.): Ortsregister. Ein Glossar zu Räumen der Gegenwart, Bielefeld: transcript, 154-159.
- Foundational Economy Collective (2019): Die Ökonomie des Alltagslebens. Für eine neue Infrastrukturpolitik, Berlin: Suhrkamp.
- Futterer, Andrea (2023): Auf dem Weg zu einer kommunalen Gewährleistungsverantwortung für die ambulante medizinische Versorgung, in: Betz, Johanna/Bieling, Hans-Jürgen/Futterer, Andrea/Möhring-Hesse, Matthias/Nagel, Melanie (Hrsg.): Konflikte um Infrastrukturen: Öffentliche Debatten und politische Konzepte, Bielefeld: transcript, i.E.
- Kuhnert, Jan/Leps, Olof (2017): Neue Wohnungsgemeinnützigkeit. Wege zu langfristig preiswertem und zukunftsgerechtem Wohnraum, Wiesbaden: Springer VS.
- Gabor, Daniela/Kohl, Sebastian (2022): My Home is an Asset Class. The Financialization of Housing in Europe, <http://extranet.greens-efa-service.eu/public/media/file/1/7461> (Zugriff: 22.04.2023).

- Gerlinger, Thomas/Urban, Hans-Jürgen (2007): From heterogeneity to harmonization? Recent trends in European health policy, in: *Cadernos de Saúde Pública*, 23(2), 133-142.
- Gollata, Judith A.M./Newig, Jens (2017): Policy implementation through multi-level governance: Analysing practical implementation of EU air quality directives in Germany, in: *Journal of European Public Policy* 24(9), 1308-1327.
- Greer, Scott L. (2021): Health, federalism and the European Union: lessons from comparative federalism about the European Union, in: *Health Economics, Policy and Law*, 16(1), 90-103.
- Haas, Tobias (2021): Die Mobilitätswende als Auslöser einer tief greifenden Transformation des „Modell Deutschland“?, in: *Politische Vierteljahresschrift* 62(1), 149-170.
- Harvey, David (2005). *The new imperialism*, Oxford: Oxford University Press.
- Krajewski, Markus (2011): *Grundstrukturen des Rechts öffentlicher Dienstleistungen*, Wiesbaden: Springer.
- Larkin, Brian (2013): The politics and poetics of infrastructure. *Annual Review of Anthropology*, 42, 327-343.
- Leibfried, Stephan/Zürn, Michael (Hrsg.) (2005): *Transformations of the State?*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Leonard, Mark (2021): *The Age of Unpeace. How Connectivity Causes Conflict*, London: Bantam Press.
- Maier-Rigaud, Remi (2022): Krisengetriebene Integrationsdynamiken – eine neofunktionalistische Erklärung des zunehmenden Schutzes öffentlicher Gesundheit durch die Europäische Union, in: *integration*, 45(3), 202-218.
- Majone, Giandomenico (1994): The Rise of the Regulatory State in Europe, in: *West European Politics* 17(3), 77-101.
- Mayntz, Renate (1988): Zur Entwicklung technischer Infrastruktursysteme, in: Mayntz, Renate; et al. (Hrsg.): *Differenzierung und Verselbständigung. Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme*, Frankfurt a.M.: Campus Verlag, 233-259.
- Nagel, Melanie (2020): Vom „blauen Himmel über der Ruhr“ bis zur „Dieselabgasaffäre“. Entwicklung der Luftreinhaltspolitik in Deutschland, GroeG-Arbeitspapier Nr. 2, Uni Tübingen.
- Nagel, Melanie (2023a): Air Pollution, in: Böcher, Michael/Zeigermann, Ulrike (Hrsg.): *Handbook Environmental Policy*.
- Nagel, Melanie (2023b): Allianzen und Strategien für saubere Luft in den Städten, in: Betz, Johanna/Bieling, Hans-Jürgen/Futterer, Andrea/Möhring-Hesse, Matthias/Nagel, Melanie (Hrsg.): *Konflikte um Infrastrukturen: Öffentliche Debatten und politische Konzepte*, Bielefeld: transcript, i.E.
- Nagel, Melanie/Bravo-Laguna, Carlos (2022): Analyzing multi-level governance dynamics from a discourse network perspective: the debate over air pollution regulation in Germany, in: *Environmental Sciences Europe* 34(1), 1-18.

- Plank, Leonhard/Volmary, Hans/Krenn, Manfred/Blaas, Wolfgang (2023): Shareholder-orientierte transnationale Investoren in der kritischen sozialen Infrastruktur. England, Deutschland und Österreich im Vergleich, Wien: Verlag Arbeiterkammer Wien.
- Polanyi, Karl (1978): The great transformation: politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Ruonavaara, Hannu (2020): Rethinking the concept of housing regime, in: Critical Housing Analysis, 7(1), 5-14.
- Samuelson, Paul A. (1954): The Pure Theory of Public Expenditures, in: Review of Economics and Statistics 36(4), 387-389.
- Schönig, Barbara (2018): Ausnahmesegment: Form und Funktion sozialen Wohnungsbaus im transformierten Wohlfahrtsstaat, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, 48(2), 227-245.
- Schönig, Barbara/Vollmer, Lisa (2020): Wohnungsfrage(n) ohne Ende und überall?!, in: Schönig, Barbara/Vollmer, Lisa (Hrsg.): Wohnungsfragen ohne Ende?! Ressourcen für eine soziale Wohnraumversorgung, Bielefeld: transcript, 7-36.
- Scharpf, Fritz W. (1999): Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?, Frankfurt a.M.; New York: Campus.
- Schuppert, Gunnar Folke (2001): Der moderne Staat als Gewährleistungsstaat, in: Schröter, Eckhard (Hrsg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung, Opladen: Leske + Budrich, 399-414.
- Schuppert, Gunnar Folke (2008): Der Gewährleistungsstaat. Zum Wandel der Staatlichkeit im Spiegel sich wandelnder Staatsbilder, in: Vorgänge Nr. 182, 14-25.
- Soederberg, Susanne (2021): Urban displacements. Governing surplus and survival in global capitalism, London; New York: Routledge.
- Syrovatka, Felix (2022): Neue Europäische Arbeitspolitik. Umkämpfte Integration in der Eurokrise, Frankfurt; New York: Campus.
- Töller, Annette Elisabeth (2021): Driving bans for diesel cars in German cities: The role of ENGOs and Courts in producing an unlikely outcome, in: European Policy Analysis 7(2), 486-507.
- Torgersen, Ulf (1987): Housing: the wobbly pillar under the welfare state, in: Scandinavian Housing and Planning Research, 4(sup1), 116-126.
- Turner, Colin (2021): Integrating Europe's Infrastructure Networks: The Political Economy of the European Infrastructure System, Cheltenham: Edward Elgar.
- Van Laak (2018): Alles im Fluss. Die Lebensadern unserer Gesellschaft, Frankfurt a.M.: Fischer Verlag.
- Windwehr, Jana (2022): Sozialpolitik im EU-Mehrebenensystem: Europäisierung einer nationalen Domäne?, Opladen; Berlin; Toronto: Verlag Barbara Budrich.