

Prof. Dr. Bernhard Blanke

unter Mitarbeit von Dr. Wolfram Lamping,
Dr. Henning Schridde und Dr. Stefan Plaß

Aktivierender Staat – aktive Bürgergesellschaft

Eine Analyse für das Bundeskanzleramt

Hannover, im November 2001

Prof. Dr. Bernhard Blanke
Universität Hannover
Abteilung Sozialpolitik und Public Policy
Im Moore 13
30167 Hannover
blanke@ipw.uni-hannover.de

Inhaltsverzeichnis

Einleitung.....	3
1. Politische Suchprozesse	4
2. Politics, Policy und Governance: Rahmenbedingungen.....	5
3. Common sense und unterschiedliche Konzepte des „Aktivierenden Staates“	8
a) Aktiver Staat	9
b) Schlanker Staat	10
c) Der Beitrag des Kommunitarismus zur Aktivierungsdebatte	10
d) Wohlfahrtspluralismus.....	11
4. Handlungsorientierungen von Staat und Bürgern – Gemeinwohlkonzepte	11
5. Aktivierung – Motivierung: Entscheidungen für Problemlösungen.....	15
6. Die Effizienzrevolution – Beispiel Sozialstaat	18
7. Nachfrage, Auftrag und Leistungserbringung im öffentlichen Sektor	21
8. Geteilte Verantwortung und Leistungsaktivierung: weitere Kernelemente des Aktivierenden Staates	22
9. Bewirkungsketten und Steuerungsfähigkeit	26
10. Aktivierung: Bewirken und Bewerten.....	28
11. Reorganisation des „wohlfahrtsstaatlichen Arrangements“ - Leitlinien	31
Literatur	34
Anhang: Beispiele für die Leitlinien im Aktivierenden Staat	40
Beispiel „Dialog Soziales Niedersachsen“	40
Gesundheitspolitik: Selbstaktivierung des Institutionensystems?	43
Aktivierende Politik am Beispiel der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit	48

Einleitung

In seiner postum 1934 erschienenen Staatslehre hat Hermann Heller, der für die Erfindung des Konzeptes des *sozialen Rechtsstaates* steht, die grundlegenden Staatsaufgaben doppelt definiert:

„Die Funktion des Staates besteht (...) in der selbständigen Organisation und Aktivierung des gebietsgesellschaftlichen Zusammenwirkens, begründet in der geschichtlichen Notwendigkeit eines gemeinsamen *status vivendi* für alle Interessengegensätze auf einem sie alle umgreifenden Erdgebiet“ (Heller 1963, S. 203).¹

Er grenzte diese Definition schon damals – mitten in der Weltwirtschaftskrise – insoweit ein, als durch die Entwicklung größeren, über den Nationalstaat hinausreichenden „gesellschaftlichen Zusammenwirkens“ die Fähigkeit des Staates zur Erfüllung seiner Funktion in Frage gestellt schien, zugleich jedoch der Bedarf hierzu mehr denn je eine „geschichtliche Notwendigkeit“ bedeutete. Die heutige international breit geführte Debatte um *Governance*, insbesondere *Good Governance* thematisiert größtenteils ähnliche Probleme und Fragestellungen (vgl. exemplarisch OECD 2001). Auch der „Aktivierende Staat in einer aktiven Gesellschaft“ steht in diesem Kontext.

In Anlehnung an Heller lassen sich zur Profilierung der Debatte zwei Perspektiven einnehmen, eine eher *ordnungspolitische*, die grundsätzlich über das Verhältnis von Staat und Gesellschaft oder Staat und Wirtschaft debattiert (angefangen mit der früheren Debatte über die „Unregierbarkeit“ moderner Industriegesellschaften), und eine eher *prozesspolitische* Debatte, die sich sehr viel mehr um die sich wandelnden Formen der *Staatstätigkeit* einerseits und die sich ebenfalls wandelnden *Tätigkeiten der Bürger* andererseits dreht. Zwar finden ordnungspolitische und deshalb auch unterschiedliche fachwissenschaftliche Herkünfte (Philosophie, Soziologie oder Wirtschaftswissenschaften) ihren Niederschlag in prozesspolitischen Argumenten, die (wiederum z. B. in der Rechts-, Politik- oder Public Managementwissenschaft verankerten) *Konzepte* einer irgendwie gearteten *Modernisierungspolitik* im aktivierenden Sinne, sind jedoch deutlich *pragmatisch* geprägt. Sich wiederholende Grundsatzdebatten über die jeweils präferierten gesellschaftlichen Koordinierungsoptionen Markt oder Staat oder Netzwerke führen nach dieser – von uns geteilten – pragmatischen Herangehensweise ohnehin immer wieder in die gleichen Sackgassen und dienen häufig eher politischen „Wertdebatten“ auf der Bühne von Wahlkämpfen als zu konkreten *Problemlösungen*.

¹ Im Folgenden wird der Lesbarkeit wegen die in der Literaturliste dokumentierte Publizistik nur sporadisch im Text zitiert.

1. Politische Suchprozesse

Es ist diese „Problemlösungsperspektive“, welche – bei aller Verschiedenheit – die „aktivierenden“ Versuche, das Verhältnis von Staat und Gesellschaft neu zu bestimmen (reinventing), verbindet. Die Kernfrage ist dabei, wie sich die *Handlungsfähigkeit des Staates im 21. Jahrhundert* (Fritz W. Scharpf) im Interesse des Gemeinwohls seiner Bürger nicht nur erhalten, sondern auch in *neuen Kooperationsformen* jenseits eingefahrener ordnungspolitischer Modelle und durchaus in einer verwirrend erscheinenden Vielfalt von Experimenten steigern lässt. Dabei stehen zunächst – im Gegensatz zum dominanten Diskurs der 80er- und frühen 90er-Jahre – nicht Fragen der makroökonomischen Effizienz im Vordergrund, also Indikatoren wie die Staats- und Sozialleistungsquote oder die Unterstellung, dass alle Aktivitäten letztlich „wirtschaftlich“ seien und deshalb soweit wie möglich zu privatisieren wären, sondern mehr und mehr rückt die Frage ins Zentrum, wie der *gesellschaftliche Zusammenhalt* der „postindustriellen“ Nationen und Regionen zu gewährleisten ist. Dies wird vor allem in nationalen Diskurskontexten thematisiert, die auf eine profunde Erfahrung mit dem „neoliberalen Experiment“ zurückgreifen können. Insoweit mag Anthony Giddens als Zeuge für diesen Ansatzpunkt dienen, wenn er immer wieder nicht die „social security“ ins Zentrum setzt, sondern das Gegensatzpaar von „inclusion“ und „exclusion“ und damit die „social coherence“ (siehe auch OECD 1997b).

„Demokratischer Experimentalismus“ (Sabel 2001), gesellschaftliche Vielfalt und „active risk taking“ (Giddens 1998) scheinen somit komplementäre gesellschaftspolitische Strategien zu sein, die auf eine wahrgenommene Bedrohung von Steuerungskohärenz einerseits und der Gefährdung der gesellschaftlichen Kohärenz andererseits eine Antwort suchen. Dies erscheint auf den ersten Blick durchaus *paradox*; läge es doch nahe, in Zeiten der Unsicherheit eher auf Eindeutigkeit und auf das Vermeiden von Experimenten zu zielen. Dieses Paradox lässt sich nur auflösen, wenn der fast schon „philosophisch“ zu nennende Hintergrund dieses neuen Pragmatismus in Betracht gezogen wird. Der Optimismus der „aktivierenden“ Modernisierungsstrategien nährt sich aus Annahmen über *soziales Lernen* und komplementär aus Konzepten der „Wissengesellschaft“ (vgl. z. B. Paquet 2001). Es geht sowohl um eine Öffnung des „politischen Raumes“ als auch um „investment in human capital“ (Anthony Giddens), damit Zukunftsaufgaben sowohl erkannt, als auch schon heute durch „unternehmerisches Handeln“ und „investment“ die Voraussetzungen für deren Erfüllung erbracht werden können.

Dies kann aber nicht durch staatliche Planung und staatliche Versorgung erfüllt werden, sondern durch einen großen gesellschaftlichen *Suchprozess*, in dem die beschränkte Rationalität (bounded rationality) des „organisatorischen Zentrums“ (Staat) ergänzt und erweitert wird durch die Wissenspotenziale der „vor Ort“ tätigen und

sowohl die eigene Tätigkeit als auch die Konsequenzen zentraler Politiken erlebenden Bürger. In einem „inkrementalistischen“ Prozess der wechselseitigen Anpassung, des Vergleichens und Lernens von „best practice“ (wie ihn Charles Lindblom schon in den 50er-Jahren als „intelligence of democracy“ konzipiert hatte) befände sich die Gesellschaft dann auf einem Pfad kontinuierlicher Verbesserungen (die Verwandtschaft mit ähnlichen Managementkonzepten der Industrie ist unverkennbar), und der „Staat“ würde zum Koordinator dieses „großen Experiments“.

Erhebt sich für den in der deutschen Tradition aufgewachsenen Bürger sofort die Frage nach dem *Gemeinwohl* und scheint damit ein derart „angelsächsischer Pragmatismus“ mit viel zu vielen Unwägbarkeiten und möglicherweise fatalen Folgen für Gerechtigkeit und Gleichheit behaftet, so besteht die Aufgabe gerade darin, den „Aktivierenden Staat“ aus diesem Kontext heraus auch *institutionell* „neu zu denken“. Denn es ist die jeweilige konkrete Institutionenordnung, ihr Koordinierungspotenzial und ihre Fähigkeit, „Ergebnisse“, die auch noch als gerecht empfunden werden, zu produzieren, die den „demokratischen Experimentalismus“ *mehr oder weniger* auf den Pfad des Gemeinwohls führt. Wir werden deshalb versuchen, das Konzept des Aktivierenden Staates aus einer breiten Literaturlage zu rekonstruieren, um *Bewertungsmaßstäbe* zu finden, an denen sich für die Beteiligten messen lässt, ob sich das politische Gemeinwesen in einem Prozess der kontinuierlichen Verbesserung seiner *Leistungen* befindet.

2. Politics, Policy und Governance: Rahmenbedingungen

Versucht man, die Makrotrends, die einer neuen Konzeption des „Politischen“ zugrunde liegen, aus der Vielfalt der internationalen Literatur zu „destillieren“, erscheint folgendes Szenario plausibel:

Internationalisierungsprozesse führen in Gegenwart und Zukunft zur abnehmenden Rolle der Nationalstaaten, d. h. zu einer Entgrenzung einerseits, andererseits zu neuen Grenzziehungen, die oftmals weit hinter das territoriale Niveau ehemaliger Nationalstaaten zurückfallen. Beides kann zu einer Neustrukturierung tradierter politischer Systemzusammenhänge führen. Paralleler Aufbau einer immer größer werdenden Zahl supranationaler und global operierender Institutionen bringt die zunehmende Regulierung internationaler Transaktionen mit sich, sind aber begleitet von Deregulierungsprozessen. Im Innern der bald nur mehr semisouveränen Staaten schwindet die Kraft zur „nationalen“ Solidaritätspolitik, weil die Deregulierungstendenzen im Wettbewerb eine Tendenz zur „Entstaatlichung“ (Privatisierung) zu erzwingen scheinen, während zugleich der innergesellschaftliche Bedarf an „Regulierung“ des sozialen Zusammenhalts steigt: auch die ständig geforderte Eigenverantwortung der Bürgerinnen und Bürger geht in der modernen *Politie*

(Aristoteles) ohne soziale Ausgleichsmechanismen nicht (und seien sie nur für die besonders Bedürftigen gedacht, denn deren Zahl nimmt zu). Zugleich entwickeln sich Formen einer social-political governance (Jan Kooiman), einer *neuen Mischung* aus staatlich-hierarchischer Steuerung, „kooperativem“ Staatshandeln und vielfältigen zivilgesellschaftlichen Selbststeuerungsinitiativen. Das Gewicht der großen Verbände nimmt ab und die eigennützige Vertretung professioneller Interessen zu, weshalb wiederum noch größere Zusammenschlüsse gesucht werden, die verloren gegangenen Einfluss zurückerobern wollen. Gleiches gilt für die Unternehmen: die Bedeutung der Klein- und Mittelbetriebe und ihrer flexiblen und innovativen Produktionsweise nimmt zu, die große Industrie (auch die New Economy) drängt zu globalen Konglomeraten.

Die noch nationalstaatlich und nationalökonomisch verfassten Gesellschaften drohen zerrissen zu werden in Teilbereiche, die entweder am globalen Wettbewerb teilnehmen, oder in größeren supranationalen Regionen operieren, auf den nationalen Raum beschränkt bleiben oder nur noch subnationale oder gar kleinräumige Bedeutung haben. Soziale Vielfalt und Ungleichheiten nehmen zu, vor allem auch durch internationale Migrationsströme. Wie unter diesen Bedingungen social coherence entstehen oder gar erzeugt werden kann, ist in allen Gesellschaften eine ernster werdende Frage; weil schließlich die sozio-kulturellen Erfahrungs- und Bildungsprozesse, Individuation und Sozialisation in ‚geteilten‘ Kommunikationswelten stattfinden. Inwieweit solche Prozesse Identitäten („Bürger“) nach dem klassischen Vorstellungsmuster der bürgerlichen Moderne oder zusammengesetzte Identitäten hervorbringen, die fragil sein mögen oder auch ausgeglichen („Weltbürger“), ist eine offene Frage. Sie ist auch für die Transformation des Politischen als „the public“, die Öffentlichkeit, von eminenter Bedeutung; auch hier können paradoxe Entwicklungen beobachtet werden. Die „traditionelle“ *politische* Beteiligung sinkt zunehmend, erstaunlicherweise vor allem in Westeuropa auf der lokalen Ebene, andererseits steigert sich die „advokatorische“ Beteiligung an der (politischen) Diskussion über die Massenmedien mitunter ins Grotteske.

Flexibilisierung von Arbeitsmärkten, Entstandardisierung von Biographien und soziale Differenzierung, Dezentralisierung der Sachpolitik bei gleichzeitiger Zentralisierung der monetären Steuerung u. a. bringen auch einen *Wandel des Sozialstaats* hervor. Die Spaltung in Arm und Reich der alten Industriegesellschaft könnte weniger Bedeutung haben als diejenige in Exklusion und Inklusion, weil die moderne „Armut“ mehrdimensional und vornehmlich auch kulturell bedingt ist. Der Sozialstaat alter Prägung verändert sich in Richtung eines Sozialen Dienstleistungsstaates, dessen Aufgabe es wird, sozialen Zusammenhalt „politisch“ zu erzeugen (Offe 2001), weil die „primären Gemeinschaften“ entweder schwinden oder durch Migrations- und Segregationsprozesse (vor allem in den großen Städten) allzu

fremd gegeneinander werden, als dass ein sozialer Zusammenhalt in traditionellen Milieustrukturen noch die dominante Soziokultur darstellen könnte. Die Frage nach der kulturellen Identität von Lebensräumen (Städte, Regionen, Nationen) und einer „neuen Wohlfahrtsstaatlichkeit“ steht auf der Tagesordnung. Insgesamt erleben wir also eine Transformation „des Politischen“ in all seinen Facetten und allen Himmelsrichtungen. Dies bleibt nicht ohne Konsequenzen für das *Institutionensystem*.

Regierungen werden über Sachzwänge der „Globalisierung“ den Bürgerinnen und Bürgern gegenüber immer mächtiger, auch weil alle Parteien nahezu gleiche politische Programme in dreiviertel aller wichtigen Fragen vorlegen (müssen). Die Konkurrenz in der „politischen Meinungs- und Willensbildung“ verlagert sich einerseits auf *Details* der Maßnahmen und Mittel (exemplarisch die Renten- und Gesundheitsreformen), andererseits werden die politischen Eliten immer abhängiger von zufälligen Schwankungen in den tagespolitischen Einstellungen, woraus sich wiederum ein dominant plebiszitärer politischer Habitus ergibt. Ein(e) Politiker(in), die nicht „populistisch“ ist, wäre zum Scheitern verurteilt, wäre sie/er *aber* keine sachkompetente Person, würde sie in der Gemengelage der social-political governance untergehen; denn „der Staat“ muss immer noch zumindest *Leitlinien* setzen im gesellschaftlichen bargaining process. Politische Aufklärung bedarf deshalb gesellschaftlicher Diskurse, in denen die vorhandenen Alternativen und Erklärungen präzise rational diskutiert und die entsprechenden Lösungsvorschläge in deutliche Prioritäten gebracht werden. „Der Staat“ wird immer häufiger zum Moderator zivilgesellschaftlicher, dem „repräsentativen“ politischen Raum vorgelagerter, Konflikte und Aktionen, die er fordern und fördern muss. Die *neue Rolle aktiver Bürger* hat weltweit zu Ansätzen einer dritten Transformation der Demokratie geführt, der horizontalen Demokratisierung. Die nachlassende Beteiligung an formalisierten politischen Großorganisationen und -prozessen wird begleitet von einer steigenden Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der Regelung ihrer eigenen Geschäfte und Bedarfe im Nahbereich (Bürgerengagement).

Das bedeutet, dass das Staatsverständnis einem grundlegenden Wandel unterzogen wird. Der tradierte Anspruch der Allzuständigkeit ist an seine Leistungsgrenze gelangt. Die Begrenztheit der finanziellen Ressourcen und die Grenzen nationalstaatlicher Steuerungsfähigkeit vor dem Hintergrund der Europäischen Integration und Globalisierung sowie steigender gesellschaftlicher Komplexität sind unverkennbar. Gleichwohl ist der Staat nach wie vor als *gesellschaftlicher Problemlöser* gefordert - und er muss seine Innovationsfähigkeit aktiv wahrnehmen. Vor diesem Hintergrund gilt es, eine Neuorientierung staatlichen Handelns unter Zugrundelegung des Konzepts des „Aktivierenden Staates“ zu finden.

In einer allgemeinen *Formel* bedeutet „Aktivierender Staat“ eine neu gelebte Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft zur Realisierung gemeinsamer Ziele im Hinblick auf Fortschritt und Solidarität. Dabei geht es um Kooperation und Koproduktion staatlicher, halbstaatlicher und privater Akteure in der Verfolgung des öffentlichen Interesses. Der Aktivierende Staat will sein Engagement mit Eigeninitiative und Eigenverantwortung von Bürgerinnen und Bürgern verbinden und eine neue Leistungsaktivierung in allen Stufen der Wertschöpfungskette öffentlicher Leistungen erreichen.

3. Common sense und unterschiedliche Konzepte des „Aktivierenden Staates“

Wird diese Skizze gewissermaßen eines „common sense“ von unterschiedlichen Aktivierungskonzepten angenommen, ergibt sich die diffizile Aufgabe, unterschiedliche „Strömungen“ herauszufiltern, die einerseits durch ihre Grundannahmen über das Verhältnis von Staat und Bürger weitere Ausführungen des Konzeptes nachhaltig prägen (insbesondere in institutioneller Hinsicht), andererseits die konkrete Arbeitsweise im Kooperationszusammenhang näher beschreiben und bewerten.

Da der Begriff des „Aktivierenden Staates“ eine genuin deutsche Erfindung und auch durchaus umstritten ist, sollen zunächst die hier zu Lande dominanten Strömungen kurz skizziert werden, die mehr oder weniger das Konzept mitdefinieren und deren meist unausgesprochene Kombination bei einzelnen Autoren und Promotoren bislang eine „eindeutige“ Bestimmung des Konzeptes verhindert haben.

Dieser Rückgriff auf distinkte Diskurstraditionen erscheint uns vor allem deshalb wichtig, weil insbesondere im Feld der *Sozialpolitik* die Formel der „Aktivierung“ teilweise fast schon eine polarisierende Wirkung erzeugt. Sie wird im „traditionellen“ sozial-politischen Lager oftmals als „neoliberal“ disqualifiziert, weil sie „ausschließlich“ mit der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik in Verbindung gesetzt wird. Dort hat das Konzept deutliche Anleihen bei der angelsächsischen Politik „from welfare to work“ genommen, obwohl es ebenso gute Anknüpfungspunkte im skandinavischen Aktivierungsprogramm gibt. Gemeinsam ist diesen Programmen jedoch eine Konzentration auf den *Einzelnen* und seine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt und seine dauerhafte Beschäftigungsfähigkeit in diesem Markt (employability). Andere sozialpolitische Reformen, die ebenfalls mit dem Konzept der Aktivierung in Verbindung gebracht werden könnten (z. B. die Mobilisierung einer teilweisen privaten zusätzlichen Anstrengung in der Altersversorgung) werden kaum damit verbunden. Und schließlich wird das Konzept in Feldern wie der Gesundheitspolitik (hierzu später), wo es durchaus praktisch relevant werden könnte, überhaupt nicht wahrgenommen.

Der zweite Grund für den Rückblick auf prägende „Primärdiskurse“ liegt in der Vieldeutigkeit der Verwendung des Konzeptes des *Bürgerengagements* und damit verbunden der Begriffe *Zivilgesellschaft* oder *Bürgergesellschaft* begründet. Auch hier scheint eine individualisierende und vornehmlich „staatsentlastende“ Perspektive zu dominieren und sogar ein antietatistischer Reflex. Die Einzelnen sollen aus der „Wohlfahrtsabhängigkeit“ und aus der „Anspruchshaltung“ herausgelöst werden und sich freiwillig oder in „Assoziationen“ im Feld der öffentlichen (sozial-)politischen Aufgaben betätigen. Diese Wiederentdeckung des selbstständigen Bürgers wird oftmals begleitet von einem neuen Moralismus („Rechte und Pflichten“), welcher unspezifisch kommunitaristische Ideen in den doch vollkommen anders konfigurierten europäischen Sozialstaats-Kontext transferieren möchte.

Dass jedoch alle Elemente des Diskurses sich *zunächst* deutlich den vier Strömungen zuordnen lassen, soll im Folgenden kurz skizziert werden.

a) Aktiver Staat

Der „aktive Staat“ gewann mit der Regierungsbeteiligung der Sozialdemokratie Ende der 60er-Jahre an Kontur. Er hat den Gedanken der *Rationalisierung von Politik* (Steigerung der internen Problembearbeitungsfähigkeit von Politik und Verwaltung) mit dem steuerungsoptimistischen Ziel einer neuen und umfassenden *Gestaltbarkeit von Wirtschaft und Gesellschaft* verknüpft (Globalsteuerung; Ausbau des Wohlfahrtsstaates). Es ist der demokratische Zentralstaat, der in diesem Konzept als Motor koordinierter und langfristiger gesellschaftlicher Veränderung gedacht wird. Der „aktive Staat“ steht für eine Ausrichtung des Staatshandelns, dessen Kernidee eine Interpretation der Beziehung von Staat und Gesellschaft ist, die im Staat den normativen „Garanten des Gemeinwohls“ sieht und die gleichzeitig von einer tiefen Skepsis gegenüber dem Wirken des zu bändigenden Marktes (umfassendes „Marktversagen“) geprägt ist. Dem Konzept des „aktiven Staates“ entspricht v. a. der fürsorgliche Umverteilungsstaat, der soziale Rechte und kollektive Ansprüche gegen sich schafft und neue erzeugt (additiver Aufgabenzuwachs). Staatliche Steuerung wird im „aktiven Staat“ weitgehend als wohlmeinender (fürsorglicher) Zwang gedacht. Die Interaktion und Kooperation mit den Bürgern ist eher schwach ausgeprägt („bürgernaher Staat“). Im Zuge seines hierarchischen Politikverständnisses behandelt der Staat die gesellschaftliche Umwelt in weiten Teilen als steuerungsbedürftiges (zur Selbststeuerung jedenfalls wenig fähiges) Objekt („Hilfempfänger“), um das er glaubt, sich umfassend kümmern zu müssen. Er zielt daher in sehr viel geringerem Maße auf die Nutzung oder gar Steigerung der Selbststeuerungs- und Selbstorganisationsfähigkeit gesellschaftlicher Akteure. Die reformtechnokratische Vorstellung staatlicher Gesamtsteuerung hat sich angesichts harscher finanzieller Restriktionen und einer

ausdifferenzierten, hochkomplexen und interessenbeladenen Gesellschaft als zunehmend unzureichend, ineffektiv und ineffizient erwiesen.

b) Schlanker Staat

Das Konzept des Schlanken Staates geht im Gegensatz hierzu davon aus, dass der überforderte Staat nur durch die Beschränkung auf seine Kernaufgaben gesunden und dadurch die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Deutschland gesichert werden kann. Unterstellt wird dabei, dass die ausufernden (sozial-)staatlichen Interventionen in Gesellschaft und Wirtschaft die Selbstregelungskräfte der Gesellschaft untergraben und zu einem unüberschaubaren Regelungsgewirr und einer unerträglichen Regelungsdichte führen, in der der Staat seine souveräne Handlungsfähigkeit verliert. Privatisierung und Deregulierung dienen daher dem Ziel der Stärkung der gesellschaftlichen Selbstregelungskräfte (weniger Staat, mehr Markt) und der individuellen Selbstverantwortung. Der Schlanke (Sozial-)Staat entlastet sich von seinen Aufgaben und verlagert diese auf die aufgeklärten, zur Selbstverantwortung willigen und fähigen Individuen.

c) Der Beitrag des Kommunitarismus zur Aktivierungsdebatte

Der Kommunitarismus hat die Debatte über Staatsmodernisierung und Wohlfahrtsstaatsreform mit der Idee eines tugend- und pflichtbasierten Gemeinschaftsdenkens bereichert. Kommunitarier grenzen sich sowohl vom bürokratischen Daseinsfürsorgestaat (Staatskritik) als auch von der Überbetonung des Individualismus der westlich-liberalen Wettbewerbsgesellschaften (Marktkritik) ab. Ihr auf Verantwortungsgemeinschaften und Zivilgesellschaftlichkeit basierendes Konzept zielt auf die Stärkung von Bürgerengagement und Gemeinsinn in einer „aktiven Gesellschaft“, die auf Grund freier Assoziationen und Gemeinschaftsbezüge fähig ist, wesentliche Funktionen von Gesellschaftlichkeit ohne Staat zu erbringen. Im Gegensatz zum Liberalismus wird in der kommunitaristisch verwurzelten Tradition des Aktivierungsbegriffs die private, freiwillige und in sich unabhängige Gemeinschaft aktiviert, nicht so sehr die Einzelperson. In der deutschen Kommunitarismuskonzeption wird im Wesentlichen die Rückverlagerung von Aufgaben und Kompetenzen in lokale gemeinschaftliche Instanzen der Wohlfahrtsproduktion fokussiert (ohne gesellschaftspolitische Folgewirkungen einer solchen „neuen Kleinräumigkeit“ immer hinreichend zu bedenken). Kommunitarier haben der Aktivierungsdebatte wichtige Impulse gegeben und das grundsätzliche Nachdenken über Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten stimuliert. Allerdings werden kommunitaristische Konzepte in der hiesigen Auseinandersetzung um den Umbau von Wohlfahrtsstaatlichkeit sehr stark aus

der Perspektive der reinen Staatsentlastung mit der Folge einer schleichenden Privatisierung wahrgenommen.

d) Wohlfahrtspluralismus

Unter der Formel eines Wohlfahrtspluralismus bzw. Neuen Subsidiaritätspolitik wurde seit den 80er-Jahren eine theoretische Gegenposition zum allumfassenden Interventions- und zum neoliberalen schlanken Staat herausgearbeitet. Das Konzept des Wohlfahrtspluralismus zielt ab auf die Neuordnung der Beziehungen und die komplementäre Vernetzung zwischen den unterschiedlichen Sektoren der Wohlfahrtsproduktion (Staat, Markt, private Haushalte) durch mediatisierende Verfahren und intermediäre Instanzen des Dritten Sektors. Der Staat hat dabei die Aufgabe, die Funktionsweise und Überlebensbedingungen der vielfältigen Organisationen und Initiativen im Dritten Sektor zu fördern. Aktivierung meint hier die Aufwertung der Verantwortung und Trägerschaft von freiwilligen Organisationen und Initiativen und die Verlagerung staatlicher Verantwortlichkeiten: weg von der Trägerschaft von Einrichtungen und Diensten, hin zu einer Betonung der Rolle des Staates als Moderator und koordinierender Förder- und Planungsinstanz. Gestaltungsoptionen aktivierender Politik ergeben sich im Konzept des Wohlfahrtspluralismus vor allem durch die staatliche Regulierung des wohlfahrtspluralistischen Arrangements.

4. Handlungsorientierungen von Staat und Bürgern – Gemeinwohlkonzepte

In den ordnungspolitischen Modellen einer „Aktivierungsstrategie“ lassen sich grundsätzlich wiederum zwei *point of departures* des gegenwärtigen Diskurses über Zivil- und/oder Bürgergesellschaft ausmachen:

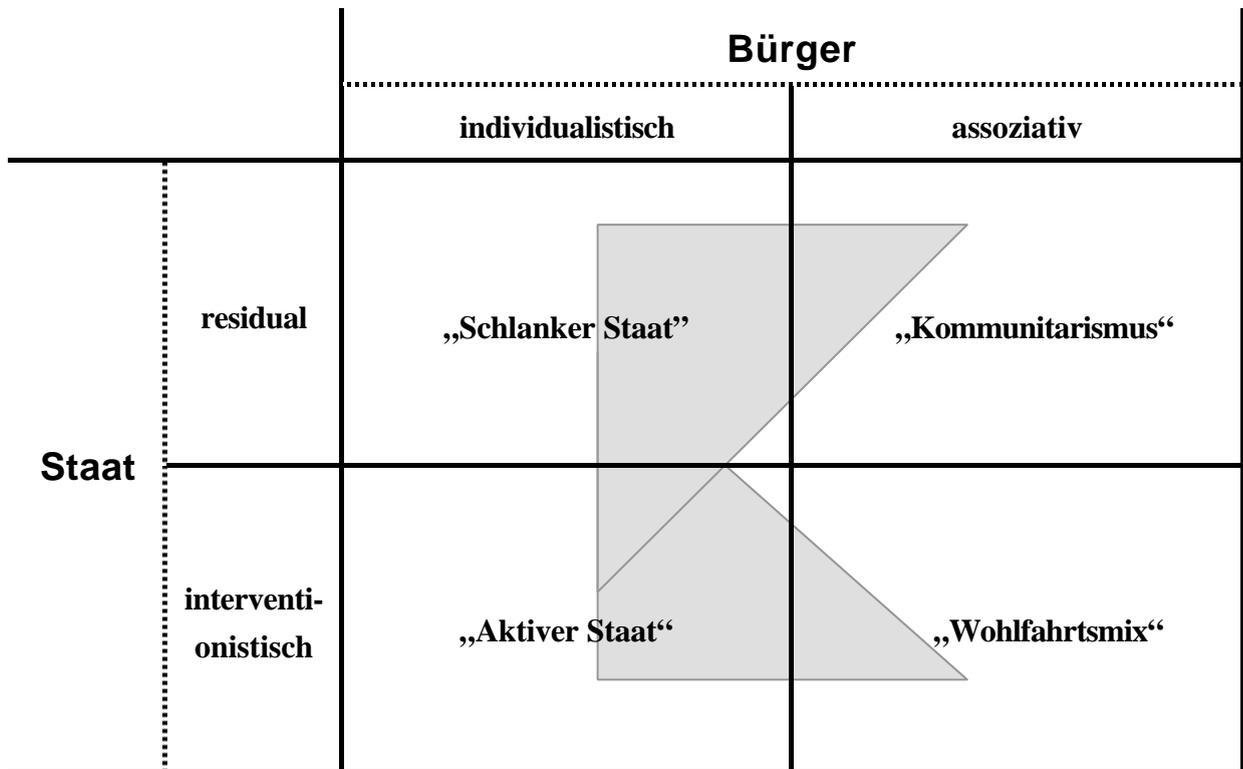
- Geht das Konzept primär vom *Bürger* aus, wird „der Staat“ eher residual betrachtet, wobei auch hier eine „Skala“ von weniger oder mehr möglich ist. In der harten „neoliberal/neokonservativen“ Variante eines „Minimalstaates“ wird der Staat auf seine Funktion als Rechtsstaat reduziert, der Rahmenbedingungen funktionierender Märkte, auch Wohlfahrtsmärkte, setzen muss und ansonsten das Gemeinwohl der unsichtbaren Hand marktlicher Koordinierung überlässt. Bürger werden insoweit aktiviert, als an ihre *Selbstaktivierung* appelliert wird, sich um ihre eigenen Interessen zu kümmern (und das ihrer nächsten Verwandten: ‚there is no such thing as society‘, pflegte Margaret Thatcher zu sagen). In der „kommunitaristischen“ Variante sind es die Bürger in ihrer primären *community*, welche sich um „lokalisierte“ Gemeinwohlerzielung kümmern und dort sich um die Bildung von

Sozialkapital sorgen (Robert D. Putnam). Der „Staat“ gewinnt potenziell eine erweiterte Rolle als „enabling state“ (Gilbert/Gilbert 1989), der „public support for private activity“ zur Verfügung stellt. In der derzeitigen Diskussion um das Bürgerengagement in Deutschland konzentriert sich daher vieles auf die Fragen der „Anreize“ und Rahmenbedingungen für freiwilliges Engagement (Enquete-Kommission). *Verantwortung für die lokale Gemeinschaft* (wobei lokal nicht kommunal bedeutet) ist demnach ein Konzept der Verbindung von Eigeninteressen und Gemeinwohl im Nahbereich, welches auf Vertrauen und Reziprozität aufbaut.

- Geht das Konzept primär vom *Staat* aus, wie es im Rahmen der Bestrebungen um eine Staats- und Verwaltungsmodernisierung nahe liegt, wird der „Staat“ über die ermöglichende Rolle hinausgedacht. Konzepte aktiver Politik, wie sie nach wie vor in Skandinavien entwickelt werden, geben dem Staat die Legitimation, selbst politische Programme zu konzipieren und durchzuführen, die eine Lösung gesellschaftlicher Probleme durch zielbewusstes gesellschaftsgestaltendes Handeln bewirken sollen (Mayntz 2001). Die Bürger werden dann eher in ihrer Rolle als *Staatsbürger* angesprochen, die bereit sind, eine höhere Steuerlast zu tragen als in den ersten beiden Konzepten. Die Gemeinwohlförderung obliegt stärker dem Staat als „politischer Gemeinschaft“ von citizens, es ist also nicht die Bürokratie, die denkt, plant und durchführt (alleine), solches Staatshandeln unterstellt und fördert Solidarität (z. B. durch Umverteilung). Schließlich ergibt die „Mischung“ aus assoziativen Bürgern und interventionistischem Staat jenen „Wohlfahrtspluralismus“ (mixed economy of welfare), mit dem wir es in den – laut Gøsta Esping-Andersen – „katholischen“ mitteleuropäischen Wohlfahrtsstaaten, also auch und vor allem in der Bundesrepublik mit dem ausgeprägten Modell der *Subsidiarität*, zu tun haben. Der Bürger tritt hier eher als „Verbandsbürger“ auf. Subsidiär an der Wohlfahrtsproduktion beteiligte verbandliche Gemeinschaften sind keine communities im kommunitären Sinne, sondern sie sind rechtlich kodifizierte und mehr oder weniger „bürokratisch“ organisierte Gebilde.

Soweit zu den sich aus der Modellbetrachtung ergebenden unterschiedlichen *Rollen von Staat und Bürgern*.

Abbildung 1: Gemeinwohlkonzepte und Handlungsorientierungen von Staat und Bürgern



© Blanke 2001

„In the real world“, d. h. in historisch geprägten, durch nationale politische Kulturen gefärbten und durch ganz spezifische Institutionenordnungen gesteuerten *wohlfahrtsstaatlichen Arrangements* (Franz-Xaver Kaufmann) finden sich *vielerlei Mischformen*. Und auch in Modernisierungsstrategien schlagen sich diese unterschiedlichen „Entwicklungspfade“ in unterschiedlichen Konzepten nieder. Beispielsweise ist der „Third Way“ von New Labour eine spezifische Mischung aus (siehe Abb. 1) individualistischem Bürgerbegriff, community-Gedanken und einem aktiven Staat (dies im Gegensatz zum Thatcherismus). Der Staat hat vornehmlich die Aufgabe, die produktive Basis der Gesellschaft für eine zukunftsorientierte, nachhaltige Entwicklung zu bereiten, als „investment state“; und zugleich diejenigen zu schützen und auch zu aktivieren, die bei dieser Entwicklung zu kurz oder einfach nicht mitkommen; eine umverteilende, ausgleichende Funktion wird jedoch – in der Beveridge-Tradition – zwar universell aber minimal gewährleistet. Zugleich setzt New Labour massiv auf eine *Effizienzsteigerung* im gesamten öffentlichen Sektor bei parallel

laufenden *Qualitätsverbesserungen*. In gewisser Weise wird der Staat zum „Manager der civil society“.

In der Bundesrepublik lässt sich ein derart scharf geschnittenes Profil noch nicht erkennen. Dies liegt ganz zweifelsohne an dem ausgeprägten System einer *dreifachen* „Intermediatisierung“: Föderalismus, Verbandspluralismus im Sozialstaat, Sozialpartnerschaft. Dieses System intermediärer Instanzen kennt die angelsächsische politische Kultur nicht. Für die Bundesrepublik wurde daher die Formel geprägt (Renate Mayntz), dass der Staat Manager „gesellschaftlicher Interdependenzen“ sei. Insoweit können Aktivierungskonzepte in der Bundesrepublik, sollen sie zu nachhaltigen Reformstrategien ausgearbeitet werden, sich nicht mit der Übernahme einzelner Komponenten der „Zivil- oder Bürgergesellschaft“ wie community oder „enabling state“ begnügen und sie gewissermaßen als *Ergänzungen* eines ansonsten als historisch gewachsen und für gut befundenen institutionellen Arrangements betrachten. Auch der „skandinavische Weg“ (und zum Teil der niederländische) scheinen für die Bundesrepublik verschlossen: die weitaus größere Bereitschaft, entweder eine höhere Abgabenbelastung (im Sinne der Belastungsgerechtigkeit) hinzunehmen oder eine solidarische Umverteilung (z. B. des Arbeitsvolumens wie in den Niederlanden [Schmid 1997]) weiterhin zu unterstützen, scheint in der Bundesrepublik nicht mehr voraussetzungslos gegeben. Dennoch verharrt die politische Kultur in der Bundesrepublik in einem *Dilemma*: aus der Tradition heraus wird dem Staat immer noch eine hohe Verantwortung zugeschrieben („Allzuständigkeit“), wie viele Umfragen belegen; andererseits wird auch die Restriktion des fiskalischen Handlungsspielraums mittlerweile von den meisten Bürgern erkannt (Bürgerbefragung Niedersachsen). Der *Bürger* selbst befindet sich in diesem *Entscheidungs-dilemma* und mit ihm/ihr die repräsentativen Organe der Gesellschaft, der „Staat“.

Denn das Wachstum des Staates (growth of government [Borre/Scarborough 1995]) ist weitgehend aus dem demokratischen Prozess zu erklären. Eine einseitige Entlastung „von oben“ muss deshalb eher das Misstrauen der Bürger und die „Anspruchsspirale“ in Form einer „Protestspirale“ verstärken. Andererseits wird der komunitäre Ruf nach gemeinschaftsgebundener Eigenverantwortung ebenfalls an Grenzen geraten. Nimmt man jedoch eine andere Perspektive, nämlich die These, bei genauerer Betrachtung handele es sich prinzipiell bei einer Strategie des Wandels um „gewandelte Modalitäten der Aufgabenerledigung und über gewandelte Steuerungsinstrumente“ (Gunnar Folke Schuppert), kann sich die weitere Strategie statt auf den Abbau auf die *Verbesserung der öffentlichen Aufgabenerledigung* konzentrieren. Möglicherweise wird hier ein Pfad beschritten, der sowohl eine simultane Verfolgung verschiedener Ziele ermöglicht als auch den Weg zu einer effektiven Beteiligung der Bürger frei macht. Somit kommt das Konzept der *Verantwortungsteilung* ins Spiel: Es geht grundsätzlich davon aus, dass

durch eine Neubestimmung der *Rollenverteilung* zwischen Bürgern und Staat die vielfach postulierte Rückgabe von Verantwortung an die Gesellschaft kein rein fiskalisch motivierter Schachzug bleibt, sondern zu einer Neuverteilung unterschiedlicher Verantwortlichkeiten führt.

Ziel der Verantwortungsteilung ist eine stärkere kooperative Aufgabenwahrnehmung und „Gemeinwohlkonkretisierung“, welche „die Bürger“ mit *eigenverantwortlichen Leistungen* in den Produktionsprozess öffentlicher Leistungen einbindet. Die Potenziale für Bürgerengagement (in unterschiedlichen Rollen) sollen Synergieeffekte für die Staatsmodernisierung erzeugen. Viele öffentliche Leistungen erfordern die Koproduktion einer gemeinsam als „öffentlich“ verstandenen Leistung.

5. Aktivierung – Motivierung: Entscheidungen für Problemlösungen

Die Formel von der „kooperativen Gemeinwohlkonkretisierung“ entstammt einem staatsrechtlichen oder gar staatsphilosophischen Kontext. Sie unterstellt somit eine Art Staatsbürgerpflicht oder zumindest die *Möglichkeit*, dass sich Bürgerinnen und Bürger hierfür entscheiden, motivieren und vielleicht aktivieren lassen. Steht dem nicht das Modell des rationalen, eigennutzorientierten Individuums und seiner ausschließlich auf Verteilungsgewinne ausgerichteten Assoziationen (Verbände) entgegen? Und blockieren nicht zuletzt die politischen – auf Wahlgewinne gerichteten – Schlagabtausche jede über den nächsten Wahltermin hinausgerichtete Strategie? Die Literatur ist voll von Beschreibungen, Erklärungen und Bewertungen nach dem *Rational Choice-Modell*. Diese würden cum grano salis dem vom residualen Staat ausgehenden Modernisierungskonzepten entsprechen. Motivierung zu gemeinwohlbezogenem Handeln speist sich demnach nahezu ausschließlich aus einem (auch auf kleine Gemeinschaften bezogenen) *Eigennutz*. Die von einer interventionistischen Rolle „des Staates“ ausgehenden Aktivierungskonzepte gehen implizit oder auch explizit von der Tatsache oder der Möglichkeit *unmittelbarer Gemeinwohlorientierung* der Bürger und ihrer Verbände aus. In der Tradition des *Citoyen* kann auch der moderne oder postmoderne Bürger sich *bewusst entscheiden*, zu seinen Partialinteressen unter bestimmten Bedingungen teilweise oder vorübergehend auf Distanz zu gehen und eine „*Polis-Orientierung*“ (Dietmar Braun) einzunehmen. Diesen Gedankenstrom müssen Strategien der Aktivierung stärker *explizit* machen, als dies bislang geschehen ist.

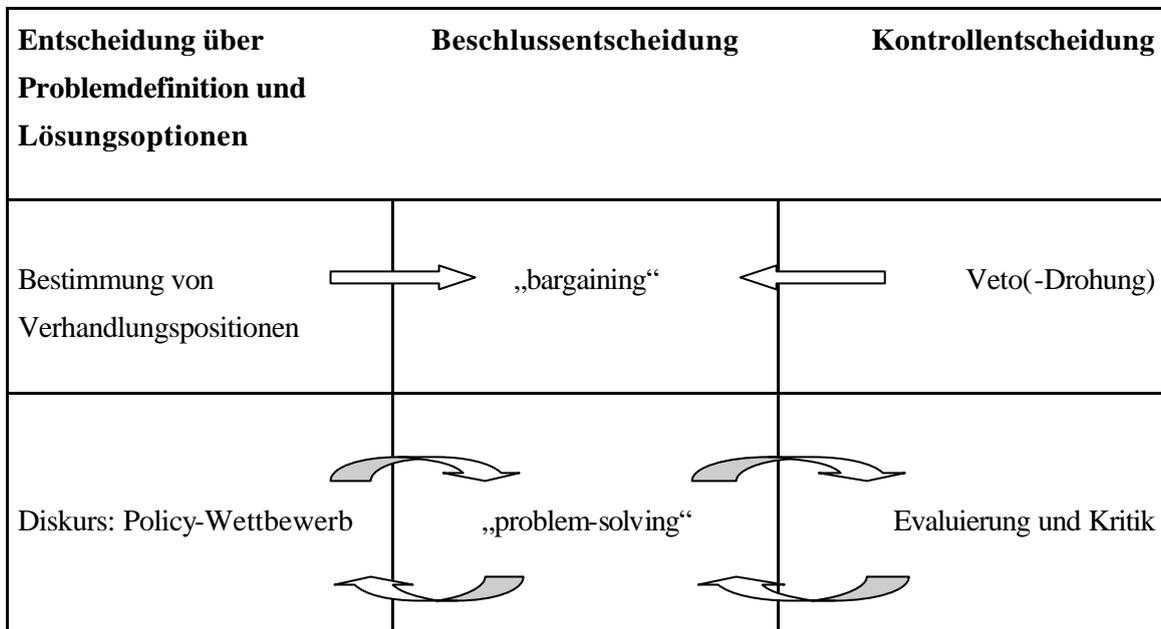
Bezogen auf die Individuen soll dies hier nicht weiterverfolgt werden (siehe dazu die Debatte zur „Individualisierung“), weil wir davon ausgehen, dass die Bürgerinnen und Bürger in der modernen Gesellschaft in einem *Netz von Organisationen* leben und weder eine Zivilgesellschaft noch eine (aktive) Bürgergesellschaft überhaupt denkbar

ist, ohne die soziale Tatsache (Emile Durkheim) einer nicht nur durchorganisierten, sondern auch *vermachteten* Gesellschaft in Betracht zu ziehen. Amitai Etzioni hat schon 1968 auf diesen Machtaspekt großen Wert gelegt und betont, dass, wer aktiv sein will, Macht haben möchte. Ohne dem Diskurs allzu kritisch gegenüberzustehen, soll behauptet werden, dass nahezu die gesamte Debatte um das Bürgerengagement von diesem *Machtaspekt* absieht (hierzu Blanke 2000). D. h., nimmt man die umfangreichen Befragungen über das *Wollen* der Bürger nur dazu, um sie zu ermuntern, ohne das *Können* genauer zu analysieren (S. Braun 2000/Löffler 2001), gehen auch alle wohlgemeinten Überlegungen zum Rückgriff auf verantwortungsethisches Handeln im Sinne von Max Weber oder auf *reflexives Handeln* im systemtheoretischen Sinne (Willke 1992) zwar nicht ganz in die Leere, aber am eigentlichen Ziel vorbei. Sicherlich lässt sich durch mehr Engagement, durch tägliche Interaktion, durch politische Bildung, durch Qualifizierung, durch lokale Bürgerdiskurse u. v. a. m. das Maß an *Responsivität* von Staat und Bürger (OECD 1996) und parallel die Qualität der Leistungen des öffentlichen Sektors steigern (z. B. bei der Kinderbetreuung oder in den Schulen oder der praktischen Umweltpolitik). Es darf aber nicht übersehen werden, dass es oft die „eigennütigen“ Strategien von Organisationen sind, welche Gemeinwohlorientierung bei ihren Mitgliedern zerstören.

Die *Kernaufgabe* (um eine Floskel aus dem Public Management zu übernehmen) einer Aktivierungsstrategie liegt jedoch in der *Neumotivierung* der großen Leistungssysteme und der sie tragenden gesellschaftlichen Organisationen. Auch diese Organisationen sind Teil der *Bürgergesellschaft*, selbst wenn sie durch rechtliche Kodifizierung, durch besondere Einflussrechte und –positionen, durch finanzielle Förderung aus öffentlichen Mitteln und insgesamt durch formalisierte Organisationsmacht, insbesondere in der Bundesrepublik *quasi-staatliche* Rollen spielen und damit statusbezogen dem Gemeinwohl dienen (sollen). Solange ihr Gemeinwohlbezug jedoch wesentlich aus ihrem *Status* resultiert und nicht aus ihren *Leistungen*, wird ihre Rolle ambivalent bleiben; und die Möglichkeit der Bürger selbst, am *Produktionsprozess* öffentlicher Leistungen (Gemeinschaftsgüter) teilzunehmen nur ebenso ambivalent, d. h. letztlich demotivierend praktiziert werden können. In Anlehnung an Jürgen Habermas (deliberative Demokratie), der sich nur auf die politische Sphäre der Zivilgesellschaft und deren Organisationsprobleme bezieht, wird deshalb im Diskurs über den Aktivierenden Staat in der Bundesrepublik eine *Parallelisierung* auch in Bezug auf den Leistungsaspekt diskutiert (so auch Priddat 2000). In unserem Konzept kommt nun ein weiterer Aspekt hinzu, nämlich die *Öffnung des Policy Process* auf allen Stufen der Leistungserbringung für eine gemeinwohlbezogene Problemlösungsperspektive im Gegensatz zu einer reinen „bargaining“-Strategie aller Beteiligten. Es ginge also nicht um eine „Spaltung“ der

Gesellschaft in eine „repräsentative“ einerseits, mit all ihren Restriktionen, und eine „zivile“ mit Akteuren, die „nicht ausschließlich dem eigenen Wohl verpflichtet sind“ (Rolf G. Heinze), weil sich dann wiederum die Frage stellt, wie diese Parallelprozesse ihrerseits verknüpft sind. Sondern es geht darum neue Handlungsorientierungen dadurch zu erzeugen, dass das *Institutionensystem reflexiv wird*. Reflexives Handeln lässt sich in zwei Dimensionen betrachten: positiv gemessen an der Maximierung des *Gesamtnutzens* vor persönlichen Verteilungsfragen; negativ gemessen an der *Vermeidung von negativen Externalitäten* (nicht beabsichtigte Nebenfolgen für Dritte, oder nicht kalkulierte Folgen) des eigenen Handelns (D. Braun 2000 nach Willke 1992). Schematisch lässt sich diese institutionenpolitische Neumotivierung wie folgt darstellen.

Abbildung 2: Zwei Verhandlungslogiken



Quelle: nach Benz 2000

Dabei geht es – wie gesagt – nicht um ein Entweder-oder, sondern darum, in den alltäglichen, konkreten Interaktionen von Staat und Bürger in ihren verschiedenen ausdifferenzierten Rollen („Zuständigkeiten“) gewissermaßen stets die *Testfrage* zu stellen und dies auch zu institutionalisieren, ob und wie das faktische Handeln gemeinschaftliche Interessen berührt und wie ermöglicht wird, dass die Akteure von ihren vorgeprägten „eigennützig“ und mit Veto-Drohungen behafteten Verhandlungspositionen abweichen, um einer Problemlösungsperspektive (und sei sie nur für ein *time out*, bei der dann der Staat tatsächlich den Schiedsrichter spielen kann), Platz zu machen, die *wenigstens* der negativen Bestimmung von reflexivem Handeln

entspräche (Vermeidung von Folgen für Dritte). Besonders reizvoll sind natürlich Strategien, welche „repräsentative“ Akteure massiv mit Bewertungen seitens der (angeblich) Repräsentierten konfrontieren.

In solchen Prozessen spielen nach aller Erfahrung und auch in vielen neuen institutionellen Reformelementen die *Experten* und die *Expertise als solche* eine bedeutende Rolle – und eine umstrittene. Aber auch diese Reformelemente sind in ihrer Reichweite solange beschränkt, solange eine *vierte Rolle* der aktiven Bürger nicht ebenfalls systematisch einbezogen wird: die der *Professionellen*.

Neben der Organisiertheit der Bürgergesellschaft stellt die *zunehmende Professionalisierung* eine Schranke für Bürgerengagement dar. Noch wichtiger ist aber ihre Bedeutung für die Leistungsprozesse großer Systeme. Das Gesundheitswesen sticht in diesem Kontext besonders hervor (im Übrigen ist dort auch das Bürgerengagement am höchsten). Für die Professionen entstehen ganz besondere *mixed-motives* (Taylor-Gooby 1999), weil sie mit ihrem „Sachverstand“ immer zugleich auch Verteilungsfragen (für sich) entscheiden können. Für diese Bürgerrolle käme somit eine Aktivierungsstrategie in Frage, welche nicht nur einen expertenmäßig nahezu unendlich steigerbaren Leistungsausstoß (Output) begünstigt, dessen Gemeinwohlbezug nur durch die *Menge* der Leistungen dargestellt werden kann, sondern in diesem Feld muss die *Effizienzfrage* ins Zentrum gerückt werden.

6. Die Effizienzrevolution – Beispiel Sozialstaat

Die dominante „Fiskalisierung“ der sozialpolitischen Debatte in Deutschland und die gegenläufige Gerechtigkeitsdebatte, die sich nahezu ausschließlich auf das Problem der *Senkung* von Ausgaben für den Sozialstaat bezieht, unterschlägt nicht nur die „realwirtschaftlichen“ Veränderungen der „Wohlfahrtsproduktion“, die zu den beklagten Kosten und deren Verschiebungen führen, sondern vernachlässigt auch eine Perspektive, die wir als eine Strategie der *Produktivitätssteigerung* bezeichnen wollen (vgl. Blanke/v. Bandemer 1995; Naschold/Pröhl 1994). Nimmt man das „Kostendruckargument“ positiv auf, können vielfältige Produktivitätsreserven im System der Leistungserbringung und -verwaltung vermutet werden. Demnach stellen sich folgende Fragen:

- In welchen Strukturen und Formen und mit welchen Mitteln lassen sich die gleichen materiellen Leistungen (das gleiche qualitative Leistungsniveau im Sinne der Wirksamkeit) mit weniger Aufwand erbringen?
- Wie ist Sozialpolitik also zu gestalten bzw. zu reformieren, dass sie ein hohes Maß an Sozialschutz und Verteilungsgerechtigkeit sicherstellt und ihre politischen, sozialen und ökonomischen Stabilisierungsfunktionen (M.G. Schmidt 2001) entfaltet bei effizienterem und zielgerichteterem Einsatz der Mittel?

Diese Ebene der Produktivitätssteigerung *im Rahmen des gegebenen Bestands* wird umso wichtiger, als die Suche nach *zusätzlichen* finanziellen Ressourcen meist eine vergebliche bleiben wird (Belastung des Faktors Arbeit, Erhöhung der Staatsquote etc.). Allerdings wird die Diskussion nachhaltig von einer Polarisierung in Einnahmen- und Ausgabenbetrachtung beherrscht. Dies entspricht dem Selbstbild des Sozialstaates als *Sozialverwaltung*. Das Bild von den „leeren Kassen“ bildet die Kameralistik in den Köpfen und den Staat der „fürsorglichen Daseinsgestaltung“ (Ernst Benda) ab. Der Ausbau des Sozialstaates in den Nachkriegsjahren lässt sich als Prozess des additiven Aufgabenzuwachses beschreiben, der zu einer steigenden „Überforderung“ (Helmut Klages) geführt habe, für die es nur den Ausweg der zusätzlichen Ausgaben gäbe; umgekehrt wird mit der Verknappung der öffentlichen Mittel im Wesentlichen über zusätzliche Einnahmen diskutiert. Beide Methoden *konservieren jedoch Ineffizienzen im System*, die mit gesellschaftlichen, professionell untermauerten Machtpositionen gefestigt sind.

Betriebswirtschaftliches Denken scheint in der deutschen Kultur im Gegensatz zum sozialen Handeln zu stehen. Dabei müsste einsichtig sein, dass Verschwendung selbst ein „Übel“ und der Legitimation des Sozialstaates nicht sonderlich zuträglich ist. Und mit dem Verschwendungsvorwurf ist der Sozialstaat immer stärker konfrontiert. Verantwortung *für* den Sozialstaat würde also bedeuten, erhebliche Anstrengungen zu unternehmen, „den Sozialstaat“ auch *effizienter* zu machen. Viele Reformen in vergleichbaren Industrieländern haben sich der Einführung von Wettbewerbselementen in das öffentliche System der Leistungserbringung bedient, aus der Erkenntnis heraus, dass Kostensteigerungen in der Sozialpolitik generell *anbieterinduziert* sind. Es sind also keineswegs die „Ansprüche“ der Bürger, oder jedenfalls zu geringem Anteil, welche zum beklagten additiven Aufgabenzuwachs führen, sondern die „Mission“ der Träger der Sozialverwaltung, welche einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess ausschließlich im quantitativen Ausbau sehen. Es könnte daher durchaus die Möglichkeit bestehen, unterhalb allgemein konstaterter politischer Entscheidungsblockaden einen Wettbewerb um die *besten Lösungen* zu inszenieren, der den Motivlagen sowohl der Klientel als auch der organisatorischen Träger des Sozialstaates entgegenkommt und die Frage nach der „Effizienz“ in ein *Zielbündel sozialpolitischen Handelns* transformiert, mit welchem auch die Rationalitätenfalle des Sozialstaates überwunden werden könnte. Eine solche Strategie hat mehrere Komponenten:

- *Managementreformen* mit dem Ziel der Reduzierung so genannter overheads, d. h. indirekter Kosten, die mit der Leistungserbringung nichts zu tun haben;
- Reform der Versorgungs- und Dienstleistungsstrukturen mit dem Blick auf Synergien durch Kooperation und Zielgenauigkeit einschließlich der Beseitigung von Falsch- und Überbetreuung;

- *Organisationsreformen* mit dem Ziel klarer Verantwortlichkeiten;
- „*choice*“ beim Klienten/Patienten/Hilfsbedürftigen, d. h. Auswahl- und Entscheidungsfreiheit, um vom „Ergebnis her zu steuern“ (hier variieren die Instrumente von der direkten monetären Befähigung des Nachfragers [direct payments, voucher] bis zur „Aktivierung“ für Koproduktion);
- *Qualitätsorientierung*, die sich stärker um Ergebnisse und Wirkungen sozialpolitischer Interventionen kümmert als um die Menge des outputs;
- schließlich muss damit die Garantie des *gleichen Zugangs* der jeweiligen Klientel zu den sozialpolitischen Leistungen (equity) verbunden sein, die notfalls durch eine Umschichtung öffentlicher Mittel von bislang „zu Unrecht“ profitierenden Empfängern zu den „wirklich Bedürftigen“ begleitet sein kann.

Dieses Modell versucht insgesamt, das System öffentlicher und halböffentlicher sozialer Leistungserbringung gewissermaßen auf die Füße und die „Kundenorientierung“ ins Zentrum zu stellen. Responsivität, d. h. die Fähigkeit des politischen Systems auf Forderungen und Wünsche der Bürger einzugehen, erscheint als eine brauchbare Formel, die Wirtschaftlichkeit, Effizienz, Effektivität und Gerechtigkeit in einem komplexen Modernisierungsprogramm kombiniert.

Ein *effizienter und effektiver* Sozialstaat erhält damit eine *neue Legitimationsgrundlage*. Gerade der soziale Dienstleistungsstaat muss sich weitgehend über die Kategorie des *öffentlichen Interesses* legitimieren, weil seine „Produkte“ meritorische Güter sind. Das Angebot wäre auch häufig marktmäßig steuerbar. „Allerdings ist zu erwarten, daß die Nachfrage bei ausschließlicher Steuerung über Marktpreise wesentlich geringer ausfallen würde, insbesondere von Seiten der einkommensschwächeren Schichten der Bevölkerung“, so Franz-Xaver Kaufmann. Öffentliche Interventionen lassen sich jedoch nicht nur mit Verteilungsargumenten rechtfertigen, sondern bedürfen zusätzlicher Begründungen über Annahmen der gewünschten, gesellschaftsnützlichen *Wirkungen*. Worüber sich dann die positive Erfüllung des „öffentlichen Interesses“ entscheidet, sind weder reine betriebswirtschaftliche Effizienzkriterien noch ethische Gesichtspunkte, sondern „qualitative Momente (...), welche sich auf die wechselseitige Verantwortung der Beteiligten beziehen. Man kann hier deshalb im Unterschied zu staatlicher und marktlicher Steuerung von einem Problem der solidarischen Steuerung oder Koordination sprechen“, so nochmals Kaufmann.

7. Nachfrage, Auftrag und Leistungserbringung im öffentlichen Sektor

Für diese Form der Koordination lässt sich der „Ausgleich“ im permanenten Wechselspiel von Nachfrage nach sozialstaatlichen Leistungen und dem entsprechenden Angebot als Leitidee heranziehen. Allerdings handelt es sich beim Ausgleich zwischen beiden nicht um ein reines Marktspiel. Dies wäre nur der Fall, wenn sich auf einem Markt sozialer Dienstleistungen freie Konsumenten und freie Produzenten gegenüberstünden und der Marktausgleich über den Preismechanismus erfolgen würde.

Sozialstaatliche Leistungen sind überwiegend *zielorientierte politische Programme*, bei denen ein kohärenter Zusammenhang gesucht wird zwischen den im politischen Meinungs- und Machtkampf „entschiedenen“ *Zielen* in Bezug auf gewünschte gesellschaftliche Zustände (Auftrag) einerseits und den feststellbaren oder durch die Adressaten bewerteten *Wirkungen* andererseits. Sozialstaatliche Programme werden zudem mittels *Zwangsabgaben* auf verdiente Einkommen und in *hierarchisch-bürokratischer Organisationsform* erbracht. Diese Form verstellt zu großen Teilen den Blick auf den *realen Prozess* der Leistungserbringung, der – einmal abgesehen von den sehr stark auf fiskalische Selbststeuerung abstellenden Sicherungssystemen des Einkommenstransfers – im Politikzyklus von der Problemdefinition bis zur Einzelleistung in allen Phasen mehrfach zwischen der „privaten Nachfrage“ und dem „öffentlichen Angebot“ oszilliert. Dabei sind es immer wieder die *Schnittstellen* auf je spezifischen institutionell organisierten Stufen des Leistungserbringungsprozesses, bei denen Nachfrage und Angebot aufeinandertreffen und den Prozess entscheidend mitgestalten.

Bedingt durch die hierarchisch-bürokratische Organisationsform und die Technik des öffentlichen Haushaltsrechts wird der Prozess der Leistungserstellung allerdings vordergründig als durchlaufender „Anweisungsprozess“ wahrgenommen. Gleichwohl stellen sich die einzelnen Stufen als Transformationsstufen von öffentlichen Aufträgen und bereitgestellten Finanzmitteln in unterschiedlichen Produkten dar, die jeweils im Sinne einer input-output-impact Analyse Voraussetzungen für die nächste Stufe sind. Ein klares politisches Zielsystem ist in dieser Sichtweise ein Vorprodukt für die angemessene Bereitstellung von Ressourcen. Die Entwicklung von Richtlinien (Verwaltungsregeln) zur nach Umfang, Struktur und Qualität zieladäquaten Ressourcenplanung ist ein weiteres Vorprodukt für die Erstellung eines bestimmten Leistungsangebotes. Da öffentliche Dienstleistungen erst dann entstehen, wenn sie „konsumiert“, d. h. in Anspruch genommen werden, stellt das Leistungsangebot wiederum ein Vorprodukt für den nach dem uno-actu-Prinzip zu begreifenden Erstellungsprozess der öffentlichen Dienstleistung dar. In letzter Instanz entscheidet die zieladäquate Inanspruchnahme über die Wirksamkeit der Dienstleistung: hier können

sich Zielkonflikte auf tun zwischen den politisch und verwaltungsmäßig definierten Zielen und den individuellen Präferenzen/Zielen der Konsumenten/Klientel. Somit schält sich ein Kerngedanke der Aktivierung heraus: Kosten- und Leistungsverantwortung sind nicht nur zwischen Politik und Verwaltung, sondern auch innerhalb des administrativen Systems und gegenüber den Kunden/Bürgern transparent zu gestalten. Eine derart klare Zuordnung der Verantwortung bildet eine wesentliche Voraussetzung für eine Optimierung der einzelnen Prozessstufen.

Dabei ist die Optimierung der inneradministrativen Prozesse in der Sozialpolitik zwar notwendig, aber nicht hinreichend. Viele sozialpolitische Angebote zeichnen sich dadurch aus, dass sie ihre Nachfrage erst schaffen müssen. Zum einen hat Sozialpolitik es oftmals mit einer Klientel zu tun, die ihre Bedürfnisse weniger deutlich artikulieren kann, so dass ihr im Sinne einer Fürsorgeverpflichtung die Leistungen nahe gebracht werden müssen. Zum anderen zeichnen sich sozialpolitische Maßnahmen häufig dadurch aus, dass ihr Ziel ist, individuelle Maßnahmen zu fördern, um der Gesellschaft insgesamt zu nutzen. Daher muss der Prozess der Leistungserbringung über das unmittelbare Angebot hinausgehen und deren Inanspruchnahme bei der Konzipierung und Optimierung der Leistungen mit einschließen. Zugleich ist zu berücksichtigen, dass die Inanspruchnahme der Leistungen zu den gewünschten Ergebnissen führt. Dabei sind auch die Nebenwirkungen der Maßnahmen zu beachten und mit der Outcome-Zielsetzung, also den intendierten Wirkungen, in Einklang zu bringen.

Ausgehend vom betriebswirtschaftlichen Konzept der „Leistungskette“ lässt sich der gesamte Produktionsprozess sozialer Dienstleistungen in einzelne miteinander verknüpfte Teilprozesse zerlegen. Am Konzept der Leistungskette orientierte Produktionsprozesse erfordern *neue Organisationsmodelle* - im Rahmen der Modernisierung etablierter „Staatlichkeit“. Ohne Anpassung der Organisationsstrukturen führt die häufig beobachtete Einführung neuer Instrumente nur dazu, dass sie dem klassisch bürokratischen Modell eingepasst werden und/oder schlicht „leer laufen“ und dann eher zu neuerlichen Blockaden führen.

8. Geteilte Verantwortung und Leistungsaktivierung: weitere Kernelemente des Aktivierenden Staates

Während im öffentlichen Diskurs „Aktivierung“ häufig nur mit „Staatsentlastung“ interpretiert wird, besteht der Kern des Konzeptes vom *Aktivierenden Staat* in der neuen Mischung aus staatlicher *Gesamtverantwortung* und „bürgerlicher“ *Selbsttätigkeit*, mit einer Orientierung an der „kontinuierlichen Verbesserung“ der Leistungsketten. Der Begriff der *Verantwortungsteilung* legt allerdings ein Missverständnis nahe: als ginge es um „Zuständigkeiten“. Dies ist nicht gemeint, sondern – wie es im internationalen Sprachgebrauch formuliert wird – *shared responsibility*, d. h. *geteilte Verantwortung*.

So wird weniger nach der Verantwortung *des* Sozialstaates als nach der Verantwortung *für den* Sozialstaat gefragt, die gemeinsam von Staat, Verbänden und Bürgern zu tragen ist.

Als Ausgangspunkt sozialpolitischer Leistungen dient – wie gesagt – eine *Zielsetzung*, die den gewünschten Outcome definiert. Vorgelagert sind politisch-strategische, z. B. wahlpolitische Aspekte, die selbst wiederum einer höheren Wertebene verpflichtet sind (oder sein können). Solche Zielsetzungen bilden die Grundlage für alle weiteren Stufen des Leistungsprozesses, zumal sie an Erwartungen der Adressaten gebunden sind. Im Allgemeinen sind Ziele der Sozialpolitik sehr abstrakt, stellen eher Leitbilder dar („sichere Renten“, „optimale Gesundheitsversorgung“, „Vollbeschäftigung“) und müssen in einem mühsamen Prozess vor allem von Experten und der Verwaltung kleingearbeitet werden, bis sie in handhabbare und zeitlich befristete Einzelziele umgesetzt werden können.

Solche Spezifizierungen werden dadurch erschwert, dass es sich bei sozialpolitischen Programmen um *vorsorgende* Politik handelt (handeln soll). Die Politikergebnisse sind in sehr unterschiedlichen Zeiträumen zu erwarten, die oftmals das konventionelle Maß für Politikerfolge (nämlich eine bis zwei Wahlperioden) um einiges überschreiten (ein aktuelles Beispiel ist die Reform der Alterssicherung). Nachhaltigkeit für sozialpolitische Handlungen selbst wird dann prekär. Wie kann ein nachhaltiger Steuerungsimpuls stabilisiert werden, wenn „die Politik“ sich nach wie vor an ihren kurzfristigen Rhythmen der Wahlzyklen innerhalb der Parteienkonkurrenz orientiert? Aber nicht nur die Langfristigkeit der möglichen Wirkungen sozialpolitischen Handelns stellt ein Bewertungsproblem dar, auch die „Vernetzung“ im Zielsystem, die mannigfachen Zielkonflikte, unkalkulierbare Wirkungen, Rückkopplungsschleifen mit positiven oder negativen Konsequenzen (etc.) machen eine Bewertung nach einem traditionellen Zweck-Mittel-Schema unmöglich.

In der (Public) Management-Literatur wird deshalb häufig zwischen *mission, goals, objectives und means* unterschieden, um differenzierte Stufen einer Zielhierarchie zu benennen. Während die „mission“ allgemeine Aufgaben beschreibt, umschreiben die „goals“ gewissermaßen „Geschäftsbereichsziele“ mit intendierten Wirkungen, was im politisch-administrativen Prozess institutionell mit den Aufgaben von Ministerien und formellen Politikbereichen (z. B. Gesundheitspolitik) gleichgesetzt werden kann. „Objectives“ lassen sich auf der Ebene der „produzierenden“ Einheiten als sachlich detaillierte Zwecke identifizieren, denen ganz bestimmte Mittel zuzuordnen sind, während „targets“ terminierte Einzelziele darstellen. Mittlerweile hat sich auch in der Managementwissenschaft einige Skepsis gegen eine Steuerung durch Ziele (management by objectives) verbreitet, weil es auch im Unternehmensbereich nicht möglich ist, eine derart detaillierte Zielhierarchie aufzubauen, wie sie nötig wäre, um „rational“ aus der mission einzelne Zweck-Mittel-Kombinationen auszuwählen. Und

zumeist geht es „in the real world“ eher um „ex post satisfying“ mit vielfältigen Ergebnissen als um standardisierbare Kriterien (Klijn/Koppenjan 2000).

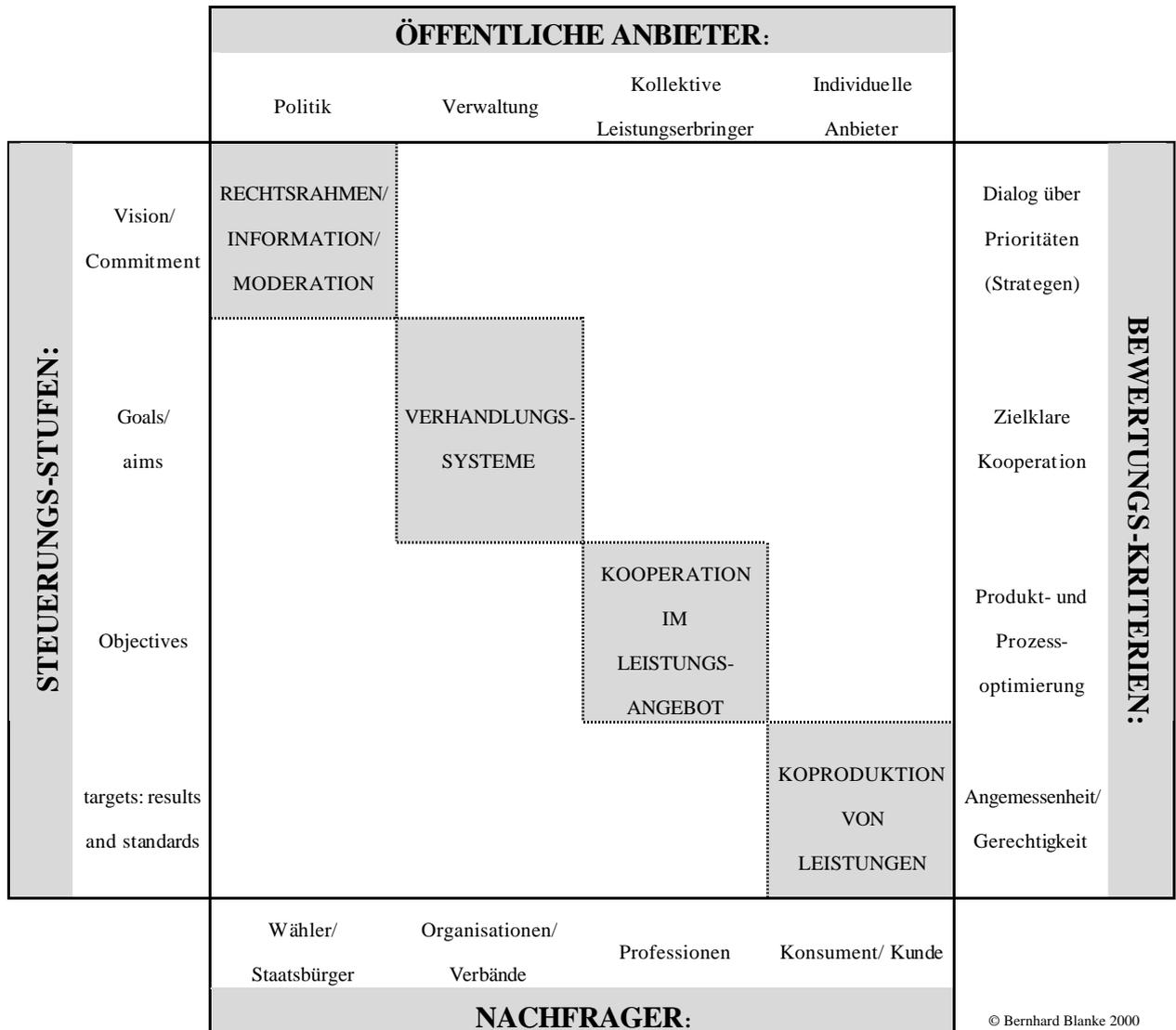
„Rationalistische“ Annahmen sind hierarchischen Organisationen zueigen, betonte Niklas Luhmann. Ihr Dilemma besteht in einer unzulässigen Vereinfachung der zu lösenden Probleme und einer Ignoranz gegenüber der Organisationsumwelt. Angesichts der komplexen Aufgabenbreite und der komplizierten Sachzusammenhänge sowie der Langfristigkeit der Folgeabschätzung setzt die neuere Steuerungstheorie eher auf *Dezentralisierung*. Der kaum zu bewältigende Informationsbedarf für zentralistische Steuerung macht eine vollständige sachliche Integration von Politik unmöglich. Franz Lehner beschrieb diese „Grenze des Regierens“ Ende der 70er-Jahre: „Die Desintegration einer solchen Politik hat [...] zur Folge, daß ihr Gesamtergebnis nicht mehr rational im Sinne einer *umfassenden Zielfunktion* sein kann, sondern letztlich eine Art teilweiser spontaner Ordnung (oder Unordnung) darstellt“. Je mehr das politisch-administrative System versucht, „Gesellschaft zu gestalten“, umso komplexer wird seine eigene interne, funktionale und institutionelle Differenzierung. Der Gedanke einer sinnvollen *Verantwortungsstufung*, bei der in jedem abgrenzbaren *Funktionsbereich* die Verantwortung sowohl für die Zweck- als auch für die Mittelwahl sowohl dezentralisiert als auch zusammengefasst werden, sucht diesen Differenzierungsprozess positiv aufzunehmen. Diese Funktionsbereiche haben erhebliche Freiräume, um ihre Produktions- und Regulierungsprozesse zu „optimieren“. Das in der Bundesrepublik im Umfeld der Verwaltungsreform favorisierte „Neue Steuerungsmodell“ (Jann 2001) legt hierbei großen Wert auf das Contractmanagement, d. h. ein System von *Zielvereinbarungen* zwischen „Zentrale“ und (teil-)autonomen Funktionsbereichen gepaart mit einem mehrstufigen Controllingprozess, bei welchem zur Bewertung aus dem Feld der *erreichten Ergebnisse* nur noch diejenigen ausgefiltert werden, die für die allgemeinen Ziele relevant sind.

Insgesamt findet auch bei anderen, national spezifischen Modellen eine „Entkoppelung“ innerhalb bislang hierarchisch, zentralistisch gesteuerter öffentlicher Leistungsproduktion statt (OECD 1995; 1997a). Diese wiederum eher modellartige Darstellung lässt jedoch viele Fragen offen, vor allem der *präzisen Instrumentierung* solcher partieller Entkopplungs-, Funktionsdifferenzierungs- und Dezentralisierungsprozesse. Soll der „Zentralstaat“ gänzlich auf seine positive Koordinierungsaufgabe verzichten und damit auf eine Annäherung der unterschiedlichen Lebensverhältnisse auf einem noch auf der Ebene des *Staatsbürgerrolle* „umgreifenden Erdgebiet“ (Hermann Heller), zumal, wenn dadurch die Bestellung der Repräsentanten im Wahlmechanismus definiert wird? Wenn nein, welche *Formen der Koordinierung* werden gewählt? Im internationalen Vergleich folgen solche Formen ziemlich exakt den eingangs skizzierten unterschiedlichen

Gemeinwohlkonzepten. Im eher individualistischen angelsächsischen Modell entsteht eine Vertragskultur (Public Service Contracting), bei der für genau definierte *Leistungen* exakte Verträge (auch unter dem Aspekt der efficiency) geschlossen werden. Problem dabei ist eine Zersplitterung der Leistungsketten und sinkende Qualität. New Labour setzt deshalb wieder auf „joining up“, insbesondere auf der lokalen Ebene. In Schweden werden einzelne „agencies“ mit verbundenen Aufgaben beauftragt, hier lässt sich dann den gesamtstaatlichen Zielen eher Einfluss gewährleisten. Die Niederlande setzen mehr auf einen zentralen Konsens, der dann durchaus im Wettbewerb durchgeführt wird. In der Bundesrepublik ist gegenwärtig noch „alles offen“. Sie befindet sich auf dem „mittleren Weg“ (Alber 1998; Schmidt 2001).

Bedeutsam bleibt bei allen unterschiedlichen instrumentellen Varianten die Grundidee: bei *operativen* Aufgaben kann Aktivierung gerade dadurch erzeugt werden, dass pragmatisch abweichende und im Wettbewerb stehende Lösungen erprobt werden, wobei zwischen Zielen und Mitteln ein wechselseitiger Lernprozess stattfindet (Netzwerkökonomie). Falsch verstandene Controlling-Konzepte, die über Informationszentralisierung bürokratische Verluste wettmachen sollen, sind dann kontraproduktiv.

Abbildung 3: Verantwortungsstufung und Aktivierung im Sozialstaat - im Spiel von Angebot und Nachfrage



9. Bewirkungsketten und Steuerungsfähigkeit

Angelsächsische und skandinavische Länder haben die Reform des öffentlichen Sektors weit vorangetrieben. Sie verbinden Dezentralisierung und institutionelle Entkoppelung miteinander, und dieser Prozess ist begleitet von Methoden der Ergebnissteuerung („Performance Management“). Vom *Ergebnis her rückwärts* muss also eine *Bewirkungskette* aufgebaut werden, welche allgemeine Zielformulierungen mit *gestuften* Funktionsbereichen verkoppelt und Schnittstellen sowohl kenntlich als auch der Problemlösung zugänglich macht (vgl. auch Naschold u. a. 1996).

Für diese Bewirkungskette und ihre Steuerung könnte man in Anlehnung an Niklas Luhmann die Funktion von Politik definieren als die *Bereitstellung von Steuerungsfähigkeit*, bei der es um eine Vermittlung von hierarchischer Steuerung und horizontaler Selbstkoordination und -steuerung geht. Aufgabe der „Politik“ als strategischer Controllinginstanz wäre es also, auf jeder Stufe zu *bewirken*, dass der Leistungs-(Bewirkungs-)fluss unter optimalen Bedingungen kontinuierlich fließen kann. Diese Formulierung nimmt - wie auch schon die Ergebnisse der Steuerungstheorie der 80er-Jahre - radikal Abschied von der Regelsteuerung (vom Rule and Norm Management) und fasst die Veränderungen von Staatlichkeit mit dem Begriff der *Governance* neu: Die Steuerungsstruktur wird als Resultat der Interaktion und Wechselwirkungen zwischen regierenden und den Regierungsprozess beeinflussenden Akteuren verstanden. Sie „is the result of the interaction of a multiplicity of governing and each other influencing actors. This order is a restricting but also an enabling or reinforcing condition for social-political action“ (Kooiman/van Vliet 1993, S. 64). „Restricting“ und „enabling“ bezeichnen die dialektische Beziehung zwischen Regelmäßigkeit einerseits und innovativer „Selbststeuerung“ andererseits, während „reinforcing“ die Dauerhaftigkeit des Steuerungsimpulses im Ziel-, Zweck- und Mittelsystem benennt.

Verantwortungsteilung stellt an staatliches Handeln und andere (Organisations-)Formen öffentlicher Leistungserbringung differenzierte Anforderungen. Verantwortungsstufung lässt sich – dies kann der internationalen Literatur zur Governance-Forschung und der in Deutschland lang anhaltenden Steuerungsdiskussion entnommen werden – auch so ausdrücken, dass „dem Staat“ auf jeder Stufe eine unterscheidbare Handlungsart zugeordnet wird (Jørgensen 1993). Auch den Bürgern können differenzierte Verantwortlichkeiten zugeschrieben werden: vom „rationalen Wähler“ bis zum verantwortungsbewussten Patient/Klienten.

Eine Steuerungskonzeption auf diesem Diskussionsstand muss eine Konzeption politischen Handelns in einer funktional differenzierten Gesellschaft sein, welche „die Interferenz zwischen autoritativer Staatsintervention, Verhandlungsprozessen zwischen politischen und gesellschaftlichen Akteuren, organisierter Selbstregelung, Marktprozessen und spontaner Strukturbildung zu ihrem zentralen Thema“ macht, so Renate Mayntz. Dieses Zusammenspiel zwischen verschiedenen Handlungsarten „des Staates“ auf verschiedenen Stufen ist im Konzept des Aktivierenden Staates angelegt.

Der *hierarchisch* handelnde Staat, die gesellschaftliche Organisation, die als einzige allgemein verbindliche Entscheidungen auf der Basis demokratischer Legitimation treffen darf, agiert auf der Ebene der politischen Führung. Hier sind Problemwahrnehmung und mission statements angesiedelt. Steuerungsinstrumente der Hierarchie sind begrenzt, sie stellen jedoch innerhalb der Bewirkungskette *Vorprodukte*

(Befähigungsfaktoren) dar, auf die nachfolgende Funktionsbereiche einerseits angewiesen sind, die andererseits aber sowohl restriktive (Gebot/Verbot, Verfahrensregeln) als auch ermöglichende Voraussetzungen darstellen. Der *verhandelnde* Staat als „mediator in corporate structure“ (Fritz W. Scharpf) operiert auf der Ebene der „goals“, der Geschäftsbereichsziele. Im pluralistischen und korporatistischen Staat können Ziele, die programm bildend sind, nicht mehr einseitig aus der Führung heraus formuliert werden; sie müssen ausgehandelt, eventuell „argumentiert“ werden. Hier tritt die Hierarchie in der neutralen Funktion als „Moderator“ auf. Gerade das wohlfahrtsstaatlich Arrangement ist wegen seiner spezifisch zeitlich, sachlich und sozial sowohl vernetzten als auch „diffusen“ Zielstruktur hochgradig verhandlungslastig.

Der *kooperative* Staat begnügt sich nicht mit der Umformulierung von mission in Ziele und deren instrumentelle Fassung in *Programme*, die dann dem Modus der Regelsteuerung gemäß implementiert werden, sondern er *kooperiert* mit den Steuerungsadressaten bei der Ingangsetzung der Bewirkungskette auf der Stufe konkreter *Projekte*. „Projekte“ sollen hier alle nach Zweck-Mittel-Kalkulation in sich geschlossenen Produktionsprozesse sozialpolitischer Leistungen sein. Dies kann in Unternehmen vor sich gehen, dies kann in einem Kooperationsverbund sämtlicher in einem Raum erreichbarer kollektiver Leistungserbringer geschehen. In gewisser Hinsicht geht „der Staat“ eine Symbiose mit organisierten gesellschaftlichen Akteuren ein (vgl. Picot/Reichwald/Wigand 1996).

Schließlich ist der *koproduktive* Staat von einer noch weiteren Grenzverwischung zwischen „öffentlich“ und „privat“ gekennzeichnet. Zieht man den Gedanken der *Koproduktion* aus der Dienstleistungstheorie und -erbringung heran, dann ist auch das öffentliche sozialpolitische Handeln in vielen Fällen durch eine *koproduktive Bewirkung* relevanter Ergebnisse/Wirkungen („Service Quality“) gekennzeichnet. Auch die Verbindung von Selbsthilfe- oder anderen Kleingruppen informaler Art mit öffentlichen Strukturen der Leistungserbringung stellt eine Koproduktion dar, für die als rudimentäre Funktion der „Hierarchie“ oder Regelsteuerung allerdings durchaus noch die Aufgabe der Etablierung von *Fairness- oder Gerechtigkeitsregeln* bleiben mag, sofern diese im Prozess des selfgoverning nicht hergestellt werden können.

10. Aktivierung: Bewirken und Bewerten

Das Konzept der sozialpolitischen *Governance* löst die Frage nach der (nachhaltigen) Steuerbarkeit gesellschaftlicher Entwicklungen nicht aus dem Kontext der „klassischen“ Frage von Staatlichkeit, nämlich nach dem Verhältnis von Bürger und Staat. Es strukturiert dieses Verhältnis jedoch nach den verschiedenen Rollen des differenzierten politisch-administrativen Systems einerseits und den Rollen der Bürger im Prozess der

Leistungserbringung und Bewirkung sozialpolitischer Ergebnisse andererseits. So entsteht ein Bild der Komplementarität der Typen des Staatshandelns (modes of governance) mit den Rollen des [organisierten] Bürgers (modes of civic behavior). Probleme der Steuerung entstehen grundsätzlich:

- aus Unverständnis über diese Rollenverteilung;
- wegen Unfähigkeit zur oder Verweigerung der Rollenwahrnehmung;
- aus institutionell „induzierten“ Rollenverwischungen (z. B. in der Selbstverwaltung der GKV); oder – letztendlich –
- durch strategisch „gezielte“ Störungen der Verantwortungsstufung (Lobbyismus, parteipolitische „Seilschaften“, Kartellbildung im Verbandsbereich, Clanbildung in der Leistungserbringung, falsche Angaben des „Leistungsempfängers“).

Solche Probleme lassen sich keineswegs vollkommen beseitigen, wie es die hier formulierte modellhafte Konzeption nahe legen könnte. Sozialpolitik ist auch Machtkampf und Interessenkonflikt, bestimmt von „egoistischen“ (Einkommens-) Motiven, strategischem Verhalten u. a. m. Der *Aktivierende Staat* kann aber als eine *pragmatische* Strategie gerade deshalb mit diesen Herausforderungen umgehen, weil er sie nicht verleugnet, sondern zum „Angriffspunkt“ kontinuierlicher Verbesserungsprozesse macht. Es gibt ausreichend Beispiele, dass sich solche Probleme minimieren lassen – wenn auch meist unter Druck.

Die „Poesie“ von Modernisierungsstrategien (Luhmann 2000, S. 330f.) spiegelt oft „Dauermobilisierung“ vor. Das ist jedoch keineswegs realistisch im Kontext des komplizierten Zusammenspiels zwischen den verschiedensten Akteuren, zumal wenn der Zyklus des politisch-administrativen Prozesses bedacht wird. Andererseits fordert eine *nachhaltige Steuerung* eine auf Dauer gestellte und „institutionalisierte“ Bewirkungskette sozialpolitischen Handelns, weil Struktur- und Prozessänderungen in Permanenz anstehen. Eine *realistische* Modernisierungsstrategie müsste nach *institutionalisierten funktionalen Äquivalenten* suchen, die genug Responsivität aufweisen, um sowohl die politischen „Moden“ zu reflektieren als auch die Präferenzen und Einstellungen der Bürger zu beachten. In der Logik der *gestuften Bewirkungskette* können solche Äquivalente eigentlich nur in doppelter Hinsicht gedacht werden:

- zum einen gilt es, *kooperative und koproduktive Prozesse* derart zu institutionalisieren, dass sie vom *Eigeninteresse* der Akteure nachhaltig getragen werden;
- zum anderen scheint die Hauptaufgabe „aktivierender Politik“ darin zu bestehen, die Schnittstellen der Verantwortungsstufen zu „schmieren“ und „externe Effekte“ zu kontrollieren.

Beides erfordert bei der Installierung sozialpolitischer Programme insbesondere eine *reflektierte Institutionen- und Instrumentenwahl* (vgl. Reichard 1998). Dies gilt schon für die Ebene *Information*. Armuts- und Sozialberichte, die nur skandalisieren („Bombenwurfstrategie“), haben keine „Kunden“ (außer den moralischen Bürger); solche mit einer Überfülle an Details und Zahlen haben diffuse Abnehmer, die zwar je einzeln nützliche Informationen herausziehen können, aber das für sie relevante *Bewertungskriterium* wäre nach unserem Konzept die handlungsrelevante Klärung von *Prioritäten*, die einem offenen, sachorientierten Dialog über Strategien zugänglich sein können. Insbesondere stärkere dezentralisierte Verantwortung bedarf ganz herausragend zielführender Informationspolitik.

Im Funktionsbereich des verhandelnden Staates sehen wir das Bewertungskriterium in einer *zielklaren Kooperation*. Dem Modus Verhandlung wird oft genug in der wissenschaftlichen Literatur das Problem der Verantwortungsverwischung attestiert. Verantwortungsteilung (Beispiel „Bündnis für Arbeit“) bedeutet, dass Ergebnisse der Verhandlungsprozesse sowohl mit einer spezifischen „Zuständigkeits“marke versehen werden, als auch keine Vereinbarungen zu Lasten Dritter beinhalten (Externalitätenproblem; vgl. Mayntz 1992). Hier läge dann auch eine entscheidende Schnittstelle zur *Kooperation* in der Leistungserbringung: Vereinbarungen von Verbänden befördern die Bewirkungskette erst dann, wenn sie sich im Kooperationsprozess der Leistungserbringung niederschlagen (vgl. Globalbudget im Gesundheitswesen). Bewertungskriterium ist hier die *Prozessoptimierung*, die mit Instrumenten wie dem Benchmarking auf der Basis von Qualitätsmanagement auch messbar ist. Schließlich erfordert die Koproduktion zwischen Produzenten und Konsumenten eine ganz besonders sensible und „interaktive“ Instrumentierung, welche die vierte Bewertung sowohl nach *Angemessenheit* den sozial politischen Zielen und Zwecken gegenüber möglich macht, als auch den Kriterien von *Fairness und Gerechtigkeit* gegenüber. Solche Kriterien lassen sich - der Stufe entsprechend - vermutlich selbst wiederum nur koproduktiv und *kommunikativ* entwickeln. Hier schließt sich beim Ergebnis der Bewirkungskette der (Policy-)Kreis zur Informations- und Mediationsfunktion der „Hierarchie“ bzw. politischen Führung.

11. Reorganisation des „wohlfahrtsstaatlichen Arrangements“ - Leitlinien

Wollte man den vier Leitlinien des Aktivierenden Staates

- Dialog statt Dekret,
- Zielklare Kooperation,
- Produkt- und Prozessoptimierung,
- Koproduktion

folgen, bedürfte es nachhaltiger Veränderungen im bestehenden institutionellen Arrangement der sozialpolitischen Leistungserbringung. Diese können hier nicht weiterverfolgt werden. Wesentlicher Punkt ist jedoch (1) die *Trennung* bisheriger Politikverflechtungen, z. B. zwischen der Planung von sozialpolitischen Leistungen und der Durchführung oder zwischen den Funktionen der Verhandlung und der Kooperation und Koproduktion. Das bundesdeutsche Arrangement zeichnet sich durch eine hochgradige Überkomplexität und Unübersichtlichkeit aus. Die andere Aufgabe (2) besteht darin, die getrennten „Teile“ wieder *leistungsbezogen zusammenbinden*. Hierbei müsste vornehmlich auf Variabilität der Aufgabenerfüllung geachtet werden. Tradiertes deutsches sozialpolitisches Denken verortet Aufgabenverteilung in Sektoren, die möglichst langfristig festgeschrieben werden. Hierzu trägt ein institutionalisiertes „Subsidiaritätsprinzip“ bei, welches eher durch eine *negative Staatszielbestimmung* geprägt ist. Soweit es sich auf quasi-öffentliche Träger von sozialpolitischen Leistungen bezieht (insbesondere Verbände) führt dieses Prinzip zu Effizienz- und Effektivitätsproblemen, die sich einer öffentlichen Steuerung weitgehend entziehen.

Von ausländischen Erfahrungen lässt sich hier am meisten lernen. Die dort durchgeführten Reformen setzen zentral am *Management* der Sozialpolitik an und versuchen mit verschiedenen Instrumenten (purchaser-provider-split, one-stop-shops, Dezentralisierung, Wettbewerb etc.) Leistungs- und Bewirkungsketten sowohl exakter zu unterteilen („Kettenglieder“), als auch optimal aufeinander abzustimmen (enabling). Diese Reengineering-Modelle müssten daraufhin überprüft werden, ob und wie sie in das deutsche „Modell“ passen. Dabei kann grundsätzlich nur formuliert werden, dass:

- die Entwicklung von Prioritäten über die Verwendung von öffentlichen Mitteln als Aufgabe der Politik die unabdingbare Voraussetzung für alle weiteren Schritte ist. Dies fällt in einem hochgradig zersplitterten System wie der Bundesrepublik außerordentlich schwer, zumal wenn die verschiedenen Finanzierungssysteme keiner „einheitlichen“ politischen Diskussion zugänglich erscheinen;
- die zielklare Kooperation im Verhandlungssystem erheblicher dialogischer Anstrengungen bedarf. Gerade das niederländische Beispiel zeigt, wie es möglich

ist, ein korporatistisches System in ein dialog- und konsensfähiges Handlungsmuster zu transformieren. Dort ist es in einer schweren Krisensituation gelungen, was Diskurstheoretiker wie Thomas Saretzki so formulieren: „(...) den zu einem Problem verfügbaren ‚Argumentationshaushalt‘ möglichst vollständig zusammenzutragen, nach rationalen Kriterien zu strukturieren und in einer argumentativen Synthese zu integrieren“;

- eine stärkere *Kooperation* in der Leistungserbringung, insbesondere bezüglich der Qualität der Leistung, voranzutreiben ist. Dies kann vornehmlich durch eine Modernisierungspolitik verfolgt werden, welche zum Ziel hat, die Produkt- und Prozessoptimierung dadurch voranzutreiben, dass die Leistungserbringer unter *Wettbewerbsdruck* gesetzt werden. Dies setzt voraus, dass sie nicht selbst im Verhandlungsspiel über Umfang und allgemeine Zielrichtung wesentlich „mitbestimmen“ können („angebotsinduzierte Nachfrage“ [Heinz Lampert]). Hier bietet sich u. a. das Modell des purchaser-provider-splits an, mit der Möglichkeit quasi-marktlicher Angebotsstrukturen (Le Grand/Glennerster 1994);
- die Koproduktion stärker auf den aktiven, selbstverantwortlichen Bürger/Klienten setzen muss, der mit unterstützter (wenn es aus privaten Ressourcen nicht möglich ist) und größerer Wahlfreiheit ausgestattet wird, zugleich aber mehr in die Verantwortung für die Wirkungen genommen wird.

Das Konzept vom *Aktivierenden Staat* bedeutet also nicht schlicht weniger Staat, sondern einen anderen, seine Verantwortung für die Entwicklung des gesellschaftlichen Zusammenhangs (soziale Inklusion) wahrnehmenden, aber zugleich strategisch differenziert die „Bürger“ samt ihre Organisationen in die Pflicht nehmenden Staat.

Diese strategische Differenzierung ist die Kernaufgabe einer „aktivierenden“ Politik. Bei unspezifischer Förderung jeder Art von „Bürgerengagement“ kann der Staat nämlich in eine „Aktivierungsfalle“ geraten: Bürgerinnen und Bürger sind heute – zumal, wenn sie über die Ressourcen verfügen – immer mobiler geworden. Die Überspringung von Rollendifferenzierungen und die strategische Nutzung verschiedener „principal-agent-Beziehungen“ (Williamson 1990) kann dazu führen, dass „der Staat“ in ein Hase- und Igel-Spiel verstrickt wird, wo die Bürger „immer schon da sind“, zumal dann, wenn die „Staatsmitarbeiter“ entdecken, dass sie ja eigentlich auch Bürger sind und beginnen, sich zu aktivieren (Blanke/Schridde 2001). Diesem Spiel kann – schließlich – am besten durch eine Strategie der Transparenz, einer neuen Art der accountability, der Rechenschaftslegung, der „öffentlichen Deliberation“ (Claus Leggewie) begegnet werden, in dem sich alle aktiven Bürger verantworten müssen.

Mit einer solchen Strategie ließe sich nach unserer Ansicht die Frage nach der Verantwortung *des* Sozialstaates viel zukunftsfähiger als Frage nach der Verantwortung *im* und der Verantwortung *für* den Sozialstaat neu formulieren.

Literatur

- Alber, Jens 1998: Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich, *Leviathan* 26, 199-227
- Backhaus-Maul, Holger 2001: Die Subsidiaritätsidee in den Zeiten der Kostenrechnung, in: *Zeitschrift für das Jugendrecht* 5/2000, 161-173
- Bandemer, Stephan von/Blanke, Bernhard/Hilbert, Josef/Schmid, Josef: Staatsaufgaben - Von der „schleichenden Privatisierung“ zum „aktivierenden Staat“, in: Behrens, F. u.a. (Hrsg.): *Den Staat neu denken. Reformperspektiven für die Landesverwaltungen*, Berlin 1995, 41-60
- Bandemer, Stephan von/Hilbert, Josef 2001: Vom expandierenden zum aktivierenden Staat, in: Blanke, B. u.a. (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 2. Aufl. Opladen, 17-25
- Bauer, R. 1995: Kommt jetzt die zivile Gesellschaft?, in: *SOZIAL EXTRA* 9/95, 6-10
- Bea, Franz Xaver/Haas, Jürgen 1997: *Strategisches Management*, 2. neu bearbeitete Auflage, Stuttgart
- Beck, Ulrich/Sopp, P. (Hrsg.) 1997: *Individualisierung und Integration. Neue Konfliktlinien und neuer Integrationsmodus?*, Opladen
- Bellah, Robert u.a. 1995: *Gewohnheiten des Herzens. Individualismus und Gemeinsinn in der amerikanischen Gesellschaft*, Köln
- Benda, Ernst 1996: Der Sozialstaat aus Verfassungssicht, in: Dierkes, M./Zimmermann, K. W. (Hrsg.): *Sozialstaat in der Krise*, Frankfurt a.M., 37-52
- Benz, Arthur 1998: Postparlamentarische Demokratie? Demokratische Legitimation im kooperativen Staat, in: Greven, M. Th. (Hrsg.): *Demokratie – eine Kultur des Westens? 20. Wissenschaftlicher Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft*, Opladen, 201-222
- Benz, Arthur 2000: Politische Steuerung in lose gekoppelten Mehrebenensystemen, in: Werle, R./Schimank, U. (Hrsg.): *Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit*, Frankfurt a.M., 97-123
- Blanke, Bernhard 2000: Chancen und Grenzen des bürgerschaftlichen Engagements, in: Friedrich-Ebert-Stiftung/Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): *Wenn Menschen sich engagieren. Praxis und Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements*, Bonn/Düsseldorf, 17-20
- Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan von 1995: Sozialpolitik unter Kostendruck: Schleichende Privatisierung oder neue Verantwortungsteilung? Zehn Thesen zum „Umbau“ des Sozialstaates in der Bundesrepublik, in: *Soziale Sicherheit* 11/(1995), 401-410
- Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan von 1999: Der „aktivierende Staat“, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 50, 321-330
- Blanke, Bernhard/Schridde, Henning 1999: Bürgerengagement und Aktivierender Staat. Ergebnisse einer Bürgerbefragung zur Staatsmodernisierung in Niedersachsen, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B* 24-25, 3-12
- Blanke, Bernhard/Schridde, Henning 2001: Wenn Mitarbeiter ihre Orientierung verlieren. Change Management und Verwaltungskultur im Lichte einer Mitarbeiterbefragung in der Landesverwaltung Niedersachsen, in: *Zeitschrift für Personalforschung* 15, 336-356
- Blanke, Bernhard/Thörmer, Heinz 1998: Sozialdemokratische Reformpolitik im „aktivierenden Staat“, in: Buckmiller, M./Perels, J. (Hrsg.): *Opposition als Triebkraft der Demokratie. Bilanz und Perspektiven der zweiten Republik. Jürgen Seifert zum 70. Geburtstag*, Offizin: Hannover, 492-509
- Borre, Ole/Scarborough, Elinor (Hrsg.) 1995: *The Scope of Government*, Oxford u. a.
- Braun, Dietmar 1999: *Theorien rationalen Handelns in der Politikwissenschaft. Eine kritische Einführung*, Opladen
- Braun, Dietmar 2000: Gemeinwohlorientierung im modernen Staat, in: Werle, R./Schimank, U. (Hrsg.): *Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit*, Frankfurt a.M., 126-153
- Braun, Sebastian 2001: Bürgerschaftliches Engagement - Konjunktur und Ambivalenz einer gesellschaftlichen Debatte, in: *Leviathan*, 29. Jahrgang, Heft 1/2001, S. 83-109
- Bruder, W. 1989: Artikel „Politische Planung“, in: Nohlen, D./Schultze, R.-O. (Hrsg.): *Politikwissenschaft. Theorien – Methoden – Begriffe*, München, 770ff

- Budäus, Dietrich/Grüning, Gernod 1997: Kommunitarismus – eine Reformperspektive. Eine kritische Analyse kommunitaristischer Vorstellungen zur Gesellschafts- und Verwaltungsreform, Berlin
- Buttler, Friedrich 1973: Explikative und normative Theorie der meritorischen Güter. Eine Problemanalyse, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 93, 129-146
- CDU 2000: Der faire Sozialstaat. Eine neue Politik für eine neue Zeit. Diskussionspapier der „Kommission Sozialstaat 21. Arbeit für alle“, Berlin
- CDU 2000: Starker Bürger - starker Staat. Zur Fortentwicklung der gesellschaftlichen und staatlichen Ordnung. Diskussionspapier der CDU-Präsidiumskommission „Spielraum für kleine Einheiten“ vom 9.10.2000, Berlin
- CDU 2001: Neue soziale Marktwirtschaft. Diskussionspapier der CDU Deutschlands vom 27.8.2001, Berlin
- Dahl, Robert A./Lindblom, Charles E. 1953: Politics, Economics and Welfare, New York usw.
- Dettling, Warnfried 1995: Politik und Lebenswelt. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft, Gütersloh
- Ellwein, Thomas 1968: Politik und Planung, Stuttgart
- Erhard, Ludwig/Müller-Armack, Alfred 1972: Soziale Marktwirtschaft, Frankfurt a.M./ Berlin/ Wien
- Erlei, M./Leschke, M./Sauerland, D. 1999: Neue Institutionenökonomik, Stuttgart
- Esch, Karin/Hilbert, Josef/Stöbe-Blossey, Sybille: Der aktivierende Staat – Konzept, Potentiale und Entwicklungstrends am Beispiel der Jugendhilfe, in: Heinze, R. G./Olk, T. (Hrsg.): Bürgerengagement in Deutschland: Bestandsaufnahme und Perspektiven, Opladen, 519-547
- Esping-Andersen, Gøsta (Hrsg.) 1996: Welfare States in Transition. National Adaptions in Global Economics, London etc.
- Etzioni, Amitai 1968: The Active Society. A Theory of Societal and Political Processes, Englewood Cliffs
- Etzioni, Amitai 1994: Jenseits des Egoismus-Prinzips. Ein neues Bild von Wirtschaft, Politik und Gesellschaft, Stuttgart
- Etzioni, Amitai 1997: Die Verantwortungsgesellschaft. Individualismus und Moral in der heutigen Demokratie, Darmstadt
- Evers, Adalbert 2000: Aktivierender Staat – eine Agenda und mögliche Bedeutungen, in: Mezger, E./West, K. (Hrsg.), Aktivierender Sozialstaat und politisches Handeln, Marburg, 13-30
- Evers, Adalbert/ Wintersberger, H. (Hrsg.) 1990: Shifts in the Welfare Mix. Their Impact on Work, Social Services and Welfare Policies, Frankfurt/ New York
- Evers, Adalbert/Olk, Thomas (Hrsg.) 1996: Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft, Opladen
- Evers, Adalbert/Olk, Thomas 1996: Wohlfahrtspluralismus – Analytische und normativ-politische Dimensionen eines Leitbegriffs, in: Evers, A./Olk, T. (Hrsg.), Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft, Opladen, 9-59
- Friedman, Milton 1976: Kapitalismus und Freiheit, München
- Furubotn, E.G./ Richter, R. (Hrsg.) 1991: The New Institutional Economics, Tübingen
- Gabler, D./Osborne, T. 1992: Reinventing Government, Reading Mass
- Giddens, Anthony 1998: The Third Way. The Renewal of Social Democracy, Cambridge
- Gilbert, Neil/Gilbert, Barbara 1989: The Enabling State. Modern Welfare Capitalism in America, Oxford
- Görlitz, Axel/Burth, Hans-Peter 1998: Politische Steuerung. Ein Studienbuch, 2. Aufl. Opladen.
- Grande, Edgar/Prätorius, Rainer (Hrsg.) 1997: Modernisierung des Staates?, Baden-Baden
- Gray, Andrew 1998: Businesslike but not like a Business. The Challenge for Public Management (CIPFA), London
- Grunow, Dieter 1997: Modernisierung des Sozialstaates? Beobachtungen zum Stand der Diskussion, in: Grande, E./Prätorius, R.: Modernisierung des Staates?, 75-100
- Habermas, Jürgen 1996: Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie, Frankfurt a.M.
- Hanusch, H./Jänsch, G 1988: Produktivität im öffentlichen Sektor, Augsburg
- Hayek, F.A. 1971: Verfassung der Freiheit, Tübingen
- Heinze, Rolf G. 1986: Neue Subsidiarität. Leitideen für eine neue Sozialpolitik, Opladen

- Heinze, Rolf G./Olk, Thomas 1984: Sozialpolitische Steuerung: Von der Subsidiarität zum Korporatismus, in: Glasgow, M. (Hrsg.), Gesellschaftssteuerung zwischen Korporatismus und Subsidiarität, Bielefeld, 162-194
- Heller, Hermann 1963 (1934): Staatslehre, 3. Auflage, Leiden
- Henke, Klaus-Dirk 1994: Health Policy in the Year 2000. Perspectives for the Statutory Health Insurance, Man.
- Herder-Dornreich, Philip 1982: Der Sozialstaat in der Rationalitätenfalle: Grundfragen der sozialen Steuerung, Stuttgart
- Hesse, Joachim Jens/Benz, Arthur 1990: Die Modernisierung der Staatsorganisation. Institutionenpolitik im internationalen Vergleich: USA, Großbritannien, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden
- Hombach, Bodo 1998: Aufbruch. Die Politik der neuen Mitte, München
- Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft 2000: Die Soziale Marktwirtschaft erneuern. Prof. Dr. Hans Tietmeyer zum 70. Geburtstag. Reden und Beiträge für die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Köln/Berlin
- Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft 2001: Der Schlanke Staat. Eine Fitnesskur für unser Gemeinwesen, Köln/Berlin
- Jann, Werner 2001: Neues Steuerungsmodell, in: Blanke, B. et al (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 2. Aufl., Opladen, 82-92
- Johnson, N. 1987: The Welfare State in Transition. The Theory and Practice of Welfare Pluralisms, Brighton
- Jørgensen, Torben Beck 1993: Modes of Government and Administrative Change, in: Kooiman, J. (Hrsg.): Modern Governance. New Government-Society Interactions, London etc., 219-232
- Kaufmann, Franz-Xaver 1997: Herausforderungen des Sozialstaates, Frankfurt a.M.
- Kaufmann, Franz-Xaver 1999: Sozialstaatlichkeit unter den Bedingungen moderner Wirtschaft; in: Korff, W. et al. (Hrsg.): Handbuch der Wirtschaftsethik, Band 1, Gütersloh, 800-830
- Kendall, Jeremy/Knapp, Martin 2000: Measuring the Performance of Voluntary Organisations, in: Public Management 2, 105-132
- Klages, Helmut 1981: Überlasteter Staat - Verdrossene Bürger?, Frankfurt a.M.
- Klijn, Erik-Hans/Koppenjan Joop F.M. 2000: Public Management and Policy Networks, in: Public Management 2, 135-158
- Kooiman, Jan 1999: Social-Political Governance: Overview, reflections and design, in: Public Management 1, 67-92
- Kooiman, Jan/van Vliet, Martijn 1993: Governance and Public Management, in: Eliassen, K. A./Kooiman, J. (Hrsg.): Managing Public Organizations. Lessons from Contemporary European Experience, London etc., 58-72
- Lampert, Heinz 1980: Sozialpolitik, Berlin usw.
- Le Grand, Julian 1994: Evaluating the NHS Reforms, London
- Le Grand, Julian/Glennerster, Howard 1994: The development of quasi-markets in welfare provision, in: Comparing social welfare systems. Vol. 1, MIRE, Paris
- Le Grand, Julian/Robinson, Ray 1984: The Economics of Social Problems, Band 2, Basingstoke
- Lehner, Franz 1979: Grenzen des Regierens, Königstein/Ts.
- Leibfried, Stephan 2001: Über die Hinfälligkeit des Staates der Daseinsvorsorge, in: Schader-Stiftung (Hrsg.): Die Zukunft der Daseinsvorsorge. Öffentliche Unternehmen im Wettbewerb, Darmstadt, S. 158-166
- Lindblom, Charles 1965: The Intelligence of Democracy, New York
- Löffler, Elke 2001: Governance – die neue Generation von Staats- und Verwaltungsmodernisierung, in: Verwaltung und Management 7, 212-215
- Luhmann, Niklas 1971: Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung, Opladen.
- Luhmann, Niklas 1973: Zweckbegriff und Systemrationalität. Über die Funktion von Zwecken in sozialen Systemen, Frankfurt a.M.
- Luhmann, Niklas 2000: Organisation und Entscheidung, Opladen

- MacIntyre, Alasdair 1987: Der Verlust der Tugend. Zur moralischen Krise der Gegenwart, Frankfurt a.M.
- Mayntz, Renate (Hrsg.) 1980: Implementation politischer Programme, Königstein/Ts.
- Mayntz, Renate (Hrsg.) 1992: Verbände zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl, Gütersloh
- Mayntz, Renate 1995: Politische Steuerung. Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie, in: Beyme, K. von/Offe, C. (Hrsg.): Politische Theorien in der Ära der Transformation (PVS-Sonderheft 26), 148-168
- Mayntz, Renate 2001: Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive, MPIfG Working Paper 01/2.Mai, Köln
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. 1973: Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes, München.
- Mueller, D. C. (Hrsg.) 1997: Perspectives on Public Choice. A Handbook. Cambridge: Cambridge University Press
- Müller-Armack, Alfred 1974: Genealogie der Sozialen Marktwirtschaft, Bern/Stuttgart
- Naschold, Frieder 1993: Modernisierung des Staates, Berlin
- Naschold, Frieder u.a. 1996: Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Erfahrungen, Konzepte, Methoden, Berlin
- Naschold, Frieder/Bogumil, Jörg 2000: Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive, 2. Auflage, Opladen
- Naschold, Frieder/Pröhl, Marga (Hrsg.) 1994: Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, Bd. 1 und 2, Gütersloh
- North, D. C. 1988: Theorie des institutionellen Wandels : eine neue Sicht der Wirtschaftsgeschichte, Tübingen
- Nozick, R. 1974: Anarchie, Staat, Utopia, München
- OECD 1975: Governance in Transition. Public Management Reforms in OECD Countries, Paris
- OECD 1994: New Orientations for Social Policy (Social Policy Studies No 12), Paris
- OECD 1996: Responsive Government. Service Quality Initiatives, Paris
- OECD 1997a: In Search of Results, Performance Management Practices, Paris
- OECD 1997b: Family, Market and Community. Equity and Efficiency in Social Policy (Social Policy Studies 21), Paris
- OECD 2001: Governance im 21. Jahrhundert. Zukunftsstudien, Paris
- Offe, Claus 2001: Is there, or can there be, a “European Society”?, in: Katenhusen, I./Lamping, W. (Hrsg.): Demokratien in Europa, Opladen
- Olk, Thomas 2001: Träger sozialer Arbeit, in: Otto, H.U./Thiersch, H. (Hrsg.) Handwörterbuch der Sozialarbeit/ Sozialpädagogik, Neuwied, 1910-1926
- Opielka, Michael (Hrsg.) 1985. Die ökosoziale Frage. Alternativen zum Sozialstaat, Frankfurt a.M.
- Opielka, Michael (Hrsg.) 1987: Umbau des Sozialstaats, Essen
- Paquet, Gilles 2001: Die neue Gouvernanz, Subsidiarität, und der strategische Staat, in: OECD 2001, 221-257
- Picot, Arnold/Reichwald, Ralf/Wigand, Rolf T. 1996: Die grenzenlose Unternehmung. Information, Organisation und Management. Lehrbuch zur Unternehmensführung im Innovationszeitalter (2. Aufl.), Wiesbaden
- Plaschke, J., 1984: Subsidiarität und „Neue Subsidiarität“. Wandel der Aktionsformen gesellschaftlicher Problembewältigung, in: Bauer, R./Dießenbacher, H. (Hrsg.), Organisierte Nächstenliebe. Wohlfahrtsverbände und Selbsthilfe in der Krise des Sozialstaats, Opladen, 134-146
- Priddat, Birger P. (Hrsg.) 2000: Der bewegte Staat. Formen seiner ReForm. Notizen zur „new governance“, Marburg
- Priller, Eckhard/ Zimmer, Annette (Hrsg.) 2001: Der Dritte Sektor international. Mehr Markt - weniger Staat?, Berlin
- Putnam, Robert D. 1993: Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy, Princeton
- Putnam, Robert D. 2000: Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community, New York u. a.
- Reese-Schäfer, Walter 2000: Politische Theorie heute, München-Wien

- Reichard, Christoph 1998: Institutionelle Wahlmöglichkeiten bei der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung, in: Budäus, D. (Hrsg.): Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung (Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Heft 44), Baden-Baden, 121-153
- Sabel, Charles F.: Eine stille Revolution demokratischer Gouvernanz: auf dem Weg zu einem demokratischen Experimentalismus, in: OECD 2001, 145-178
- Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ 1997: Abschlußbericht, Bonn
- Saraceno, Chiara 1997: Family change, family policies and the restructuring of welfare, in: OECD 1997b, 81-100
- Saretzki, Thomas 1997: Demokratisierung von Expertise. Zur politischen Dynamik der Wissenschaftsgesellschaft, in: Klein/Schmalz-Bruns (Hrsg.): Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland, Bonn, 277-313
- Scharpf, Fritz W. 1990: Die Grenzen institutioneller Reform, in: Ellwein, T./Hesse, J. J. (Hrsg.): Staatswissenschaften: Vergessene Disziplin oder neue Herausforderung?, Baden-Baden, 111-150.
- Scharpf, Fritz W. 1992: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des Zwanzigsten Jahrhunderts, in: Kohler-Koch, B. (Hrsg.): Staat und Demokratie in Europa. 18. Wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Opladen, 93-155
- Scharpf, Fritz W. 1993: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: Héritier, A. (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, PVS-Sonderheft 24, Opladen, 57-83
- Schedler, Kuno/Proeller, Isabella 2000: New Public Management, Bern usw.
- Scherer, Peter 1997: Socio-economic change and social policy, in: OECD 1997b, 13-61
- Schmid, Günther 1997: Beschäftigungswunder Niederlande?, in: Leviathan 25, 302-337
- Schmid, T. (Hrsg.) 1988: Entstaatlichung - Neue Perspektiven auf das Gemeinwesen, Berlin
- Schmidt, Manfred G. 1998: Sozialpolitik, 2. Auflage, Opladen
- Schmidt, Manfred G. 2001: Grundlinien der europäischen Sozialdebatte. Stärken und Schwächen des deutschen Sozialstaates, in: Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit NRW: Gesellschaft im Wandel – Sozialstaat neu gestalten. Dokumentation einer Fachtagung, Düsseldorf, 55-74
- Schröder, Gerhard: Die zivile Bürgergesellschaft. Zur Neubestimmung der Aufgaben von Staat und Gesellschaft, in: Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, Heft 4/2000
- Schröter, Eckhard/Wollmann, Hellmut 2001: New Public Management, in: Blanke, B. u. a. (Hrsg.). Handbuch zur Verwaltungsreform, 2. Aufl., Opladen, 71-81
- Schulenburg, J.-M. Graf von der 1996: Das nötige Maß des Sozialen in der Marktwirtschaft, in: Dierkes, M./Zimmermann, K. (Hrsg.): Sozialstaat in der Krise, Frankfurt a.M., 71-88
- Schuppert, Gunnar Folke 1998: Geändertes Staatsverständnis als Grundlage des Organisationswandels öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, in: Budäus, D. (Hrsg.), Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung (Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Heft 44), Baden-Baden, 19-59
- Schuppert, Gunnar Folke 2000: Aktivierender Staat und Zivilgesellschaft – Versuch einer Verhältnisbestimmung. Überarbeitete Fassung des Statements des Verfassers anlässlich der Expertenbefragung der Berichterstattergruppe „Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft“ der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ am 19. September 2000 in Berlin, Ms. 25 S.
- Siewert, H.-Jörg: Diskursprojekt Niedersachsen - Modernisierung des Staates - Aufgabenkritik, Bürgerengagement und aktivierender Staat, in: rundbrief. Zeitschrift für Soziokultur in Niedersachsen, Nr. 35 (April 2000), 24-27
- Sozialbilanz Niedersachsen 1996: Sozialpolitik unter Kostendruck (Blanke, Bernhard/von Bandemer, Stephan/Keil, Bernd, Nds. Sozialministerium (Hrsg.))
- Streeck, W. (Hrsg.) 1994: Staat und Verbände, PVS-Sonderheft 25, Opladen
- Streeck, W./Schmitter, P. 1985: Community, Market and State and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order, in: Streeck, W./Schmitter, P. (Hrsg.), Private Interest Government. Beyond Market and State London, 1-29
- Taylor-Gooby, Peter 1999: Markets and Motives. Trust and Egoism in Welfare Markets, in: Journal of Social Policy 28, 97-114

- Voigt, Rüdiger (Hrsg.) 1995: Der kooperative Staat. Krisenbewältigung durch Verhandlung?, Baden-Baden
- Walters, William 1997: The „active society“: new design for social policy, in: Policy and Politics 25, 221-234
- Werle, Raymund/Schimank, Uwe (Hrsg.) 2000: Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit, Frankfurt a.M.
- Williamson, O. E. 1990: Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus, Tübingen
- Willke, Helmut 1992: Ironie des Staates. Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaften, Frankfurt a.M.
- Zimmer, Annette/Priller, Eckhard 2001: Der Dritte Sektor in Deutschland. Wachstum und Wandel, in: Gegenwartskunde 1/2001, 121-147

Anhang: Beispiele für die Leitlinien im Aktivierenden Staat

Beispiel „Dialog Soziales Niedersachsen“¹

Sechs gute Gründe und vier Konsequenzen

Erster Grund

Der von Makrotrends im Zeichen der Internationalisierung und Mobilität der „Produktionsfaktoren“ ausgehende Veränderungsdruck auf „gewachsene“ Strukturen, Prozesse und Mentalitäten in Gesellschaften wächst stetig. Unübersichtlichkeit und Unsicherheit nehmen zu. Reine Prognosen, wie solide oder unsolide auch immer, schaffen keine Transparenz. Dies kann erst durch die rationale Erarbeitung von Handlungskorridoren geschaffen werden. Es ist wichtig, dass sich die Prognostiker als Handelnde selbst einbeziehen und ihre Grundannahmen im Dialog mitteilen und wechselseitig auf Gründe überprüfen.

Zweiter Grund

Viele Problemkonstellationen, die in der strukturierten Alltagserfahrung wahrgenommen werden, folgen keiner einfachen Ziel-Mittel-Relation. Weder geht es um einfach zu definierende „Probleme“ mit einfachen Lösungen noch um einfache Probleme mit zu wählenden Lösungsalternativen. Es handelt sich vielmehr um Konstellationen, bei denen die Problemdeutung umstritten ist und es deshalb auch ohne intensives Nachdenken keine Einigung über die Lösungen geben kann. In solchen Situationen dominiert schnell Interessenpolitik, und es entstehen Verträge auf Kosten Dritter (Null-Summen Spiel). Die Verlierer sind meist die Schwächeren. Die zunehmende Wertschätzung für „kooperatives Handeln“ soll die Erfahrung der Beteiligten stärken, dass ein Handeln in der Gruppe mehr Gewinne bringt als die Durchsetzung eigener Interessen.

Dritter Grund

Aus neuen Problemkonstellationen entstehen neue Aufgaben. Häufig werden sie frühzeitig von denen antizipiert und praktiziert, die unmittelbar betroffen sind – meist im kleinräumigen Bereich. Die etablierten Institutionen sind jedoch einerseits allzu

¹ Der „Dialog Soziales Niedersachsen“ – eine Initiative der niedersächsischen Ministerin für Frauen, Arbeit und Soziales, Dr. Gitta Trauernicht – startete im Herbst 2001. Der Text wurde von B. Blanke als „Manifest“ für einen neuen Politikstil verfasst.

häufig mit Szenarien beschäftigt und agieren andererseits gleichzeitig außerordentlich kurzfristig mit einer intelligenten Anpassung bewährter Schemata auf scheinbar vorübergehende Störungen. Hier muss sich die Erkenntnis durchsetzen, dass es sich bei den neuen Problemkonstellationen und den daraus erwachsenden Aufgaben weder um unmittelbar eintreffende Schicksalsschläge aus großen Trends noch um in alten „Zuständigkeiten“ abzuarbeitende Zufallsereignisse handelt. Es geht stattdessen um Aufgaben, die in einer mittelfristigen Perspektive durch die intelligente Neuordnung der verfügbaren „Ressourcen“ und durch eine neue Verantwortungsteilung bearbeitet werden könnten (Konkretisierung von Handlungskorridoren). Diese Erkenntnis und die daraus folgenden Schritte müssen gegen die Veränderungsunwilligkeit in Gang gesetzt werden.

Vierter Grund

Die Erkenntnisprozesse und Handlungskorridore, um die neuen Aufgaben zu bewältigen, können nur durch eine wissensbasierte Politik angestoßen und eröffnet werden. Es muss ein gemeinsames gesellschaftliches Problemlösungswissen für die öffentlichen Bereiche kreiert werden, das die Qualität der öffentlichen Tätigkeit verbessert. Wissen und Informationen sind zwischen Staat und Gesellschaft aber ungleich verteilt: Die öffentlichen Institutionen sind verfassungsrechtlich, professionell und technisch nur in beschränktem Maße zur Informationsgewinnung und -verarbeitung fähig, sie sammeln im Sinne von Max Weber „Fach- und Dienstwissen“. So sammelt die organisierte Gesellschaft zwar unendlich viele Informationen, speichert sie aber nach Kriterien der Marktstrategien oder des Organisationsbesitzes.

Fünfter Grund

Wirkungsorientiertes Handeln (Effektivität) ist nur möglich, wenn die Adressaten von öffentlichen Programmen in die Politikgestaltung und die Ausprägung einzelner (Dienst-)Leistungen einbezogen sind. Denn je stärker soziale Leistungen individualisiert sind, umso mehr müssen die Individuen und ihr Umfeld in die Lage versetzt werden, über die Leistungen zu kommunizieren, mehr Eigenverantwortung für die Zielgenauigkeit von Programmen und Maßnahmen zu übernehmen und/oder daran mitzuarbeiten, dass bestimmte Notlagen erst gar nicht entstehen (Aktivierung). Je mehr dies geschieht, umso mehr können die Ressourcen und Hilfemotivationen auf diejenigen konzentriert werden, die kaum mehr zu fordern sind.

Sechster Grund

Der intelligente Umgang mit Ressourcen (Effizienz) wird nicht nur aus ökonomischen Erwägungen immer bedeutsamer, sondern auch aus ökologischen und sozialen

Gründen. Die Verwendung von Ressourcen über die öffentlichen Institutionen steht nämlich sowohl unter dem Zeichen der Haushaltssanierung als auch unter dem Zeichen einer „Verschwendungsvermutung“. Die Verteilung muss sich mit dem Argument der „Fehlallokation“ auseinandersetzen: Ressourcenlenkung in die falschen Programme und an die falschen Leute. Vorurteile machen sich breit gegen den Missbrauch und die Missbrauchenden, dies trifft insbesondere die Sozialpolitik. Sie kann sich nur weiter legitimieren, wenn sie diese Vorurteile der Fehlallokation und Ineffizienz widerlegen kann und die Schwächeren in ihrem Schutzbedürfnis nicht alleine lässt.

Erste Konsequenz

In der Bewältigung der neuen Aufgaben spielt dialogisches Wissensmanagement eine zentrale Rolle. Es geht nämlich nicht um die wiederkehrende Präsentation fertigen Wissens oder um die tiefsinnige Spekulation in herrschaftsfreien Diskursen, sondern um die gemeinsame Produktion strategischen Wissens („Gemeinsam Lernen“). In diesem Dialog gibt es grundsätzlich keine Hierarchie der Wissensquellen: Alltagserfahrung kann ebenso bedeutsam sein wie wissenschaftliche Expertise. Alle in einem Aufgabenfeld Verantwortliche sind „Experten“. Der „Wissenschaft“ käme die Aufgabe zu, den Dialog zu strukturieren, eine Methodik des gemeinsamen Lernens zu entwickeln. Gleichwohl muss geprüftes Wissen systematisch in den Dialog eingeführt werden. Der „Praxis“ käme die Rolle zu, das unendlich reichhaltige Erfahrungswissen (einschließlich des Fachwissens der Professionellen) ihrerseits in den Dialog einzubringen. Dabei sollen Interessen deutlich gemacht und begründet werden.

Zweite Konsequenz

Bewährte Formen der Solidarischen Steuerung (Franz-Xaver Kaufmann) sollen nicht neumodischen Managementmethoden geopfert werden, sondern leitlinienorientiert modernisiert werden. Hier ist die „Botschaft“ des Dialoges für ein Soziales Niedersachsen ein guter Satz von Leitlinien. „Jenseits von alter Subsidiarität und Vermarktlichung“ können alte Regeln und Mentalitäten überprüft und geändert werden, um den neuen Aufgaben gerecht zu werden. Dabei sollte es keine „Heiligen Ochsen“ geben, selbst wenn es weh tut. Was in der Managementsprache „Outputorientierung“ heißt, sollte beispielsweise nicht mit einem „Machen wir doch sowieso“ beantwortet werden, sondern mit der Frage „Machen wir das wirklich, haben wir Belege dafür, haben wir Belege für unsere Selbsteinschätzung?“ Es geht nicht um die permanente Rechtfertigung des Bewährten, sondern um Rechenschaft für das Neue, um neue Verantwortung.

Dritte Konsequenz

Neue Aufgaben werden nicht adäquat entwickelt und formuliert, wenn sie in Hektik, nur des öffentlichen Effektes wegen auf den Weg gebracht werden. Um nicht nur das Richtige zu tun, sondern es richtig zu tun („good governance“), bedarf es einer gewissen Zeit. Deren Knappheit wird von den Akteuren immer gern gegen „Theoretiker“ ins Feld geführt. Die Antwort eines besonders theoretischen Theoretikers, Niklas Luhmann: „Zeit an sich ist nicht knapp. Der Eindruck der Zeitknappheit entsteht erst aus der Überforderung des Erlebens durch Erwartungen“. Erfahrungsgemäß steigen die Erwartungen aller an alle mit dem Sinken des wechselseitigen Vertrauens. Das Schaffen von Vertrauenssicherheit und wechselseitigen Verpflichtungen wird gegenwärtig als Sozialvermögen bezeichnet. Dialoge unterstützen die Entwicklung dieses Sozialvermögens.

Vierte Konsequenz

Zusammenfassend kann der im wissenschaftlichen Bemühen um eine neue Ordnung des Politischen gefundene und in der Praxis aufgenommene Gedanke einer neuen Verantwortungsteilung zwischen gesellschaftlicher Selbstverpflichtung und Kooperation einerseits und staatlicher Gesamtverantwortung andererseits als Leitlinie für den Dialog gelten (Aktivierender Staat). Wo immer an der praktischen Entwicklung eines solchen neuen Verhältnisses von staatlicher Regulierung und gesellschaftlicher Selbstorganisation gearbeitet wird, taucht der Dialog als eine wesentliche Kategorie auf. Dabei sollen dialogische Formen der „Politik“ weder die legitimierte Instanzen des demokratischen Verfassungsstaates ersetzen noch etwa moralische Vorgaben entwerfen, wie sich die Gesellschaft selbst organisieren soll. Der Dialog kann aber eine Vermittlungsrolle in diesem Prozess übernehmen. Dialoge müssen auch nicht auf Dauer „institutionalisiert“ werden, sondern können sich erfolgreich selbst abschaffen („Aufheben“ im hegelschen Sinne).

Gesundheitspolitik: Selbstaktivierung des Institutionensystems?¹

Im System der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) lässt sich ein interessanter und neuer Versuch *aktivierender Sozialstaatlichkeit* auf den vier schematischen Steuerungsstufen finden. Dem Gesundheitswesen wird allenthalben unterstellt, es sei

¹ Verfasser: Bernhard Blanke und Wolfram Lamping

„teuer, ungerecht, ineffizient und intransparent. Keine andere europäische Nation gibt so viel Geld für Gesundheitsleistungen aus wie die Deutschen und wird gleichzeitig so schlecht versorgt“, so die Wochenzeitung DIE ZEIT im Sommer 2001 in einem Leitartikel. Auch der Sachverständigenrat im Gesundheitswesen hat in seinem jüngsten Gutachten deutliche Worte gefunden und den Akteuren in das Stammbuch geschrieben, dass das deutsche Gesundheitswesen zu wenig qualitäts- und präventionsgeleitet sei, den Patienten zu wenig einbeziehe und eine konsequente Ausrichtung auf Gesundheitsziele vermissen lasse. Den hohen Ausgaben für Gesundheit (in Relation zum Bruttosozialprodukt), die der Bundesrepublik in Europa eine Spitzenstellung bescheren, stehen nach Ansicht des Expertengremiums nur mittelmäßige Ergebnisse hinsichtlich des gesundheitlichen Status der Bevölkerung gegenüber. Gleichzeitig wird betont, dass nach wie vor große Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitsreserven brachliegen (Fehlversorgung, Unter- und Überversorgung, Rationalisierung der Abläufe, qualitative Optimierung der Leistungen etc.).

Blickt man nicht nur auf die aktuelle Beitragssatzentwicklung, sondern prospektiv auf die sich kontinuierlich verschärfenden Einnahme- und Ausgabeprobleme der GKV (demographische Entwicklung etc.), dann wird der besorgte Ruf nach zupackender staatlicher Gegensteuerung nur zu verständlich. Allerdings zeigt der Blick auf drei Jahrzehnte Dauerreform, dass das ‚Bazillus Kostenausweitung‘ immun gegenüber traditioneller Kostendämpfungspolitik zu sein scheint. Das Gesundheitswesen hat scheinbar mühelos die Interventionskaskaden des Gesetzgebers über sich ergehen lassen. Das System mit seinen vielfältigen Verhandlungsbeziehungen arbeitet weiterhin in seinen eingespielten Bahnen und zieht stetig mehr Geld an sich. Der Gesundheitsmarkt – und dies ist die Kehrseite – boomt und ist in Deutschland wie Europa ein Wachstums- und Beschäftigungsmotor ohnegleichen.

Was können nun neue Konzepte und neue Ideen sein, mit denen auf die alten Probleme des Krankenversicherungssystems reagiert werden kann? Wie kann bei der Beantwortung dieser Frage gleichzeitig den Ergebnissen des Sachverständigenrates Rechnung getragen werden? Nimmt man eine wesentliche Perspektive des Aktivierenden Staates hinzu, nämlich die nachhaltige Selbstaktivierung des Institutionensystems, dann ist die Grundfrage: Wie können die komplexen, verhandlungsbasierten, wissens- und interessenbeladenen institutionellen Arrangements so gestaltet werden, dass sie die *Effektivität* (zielgerichteter Ressourceneinsatz) und *Effizienz* (Kostenminimierung) erhöhen sowie am sozialen Konsens bundesrepublikanischer Gesundheitspolitik (hohes Maß an Sozialschutz und Verteilungsgerechtigkeit) nichts verändern (Produktivitätssteigerung)? Man muss sich bei dieser Frage vor Augen führen, dass die gesundheitspolitische Reformdebatte durch den Mangel gekennzeichnet ist, dass man entweder sehr dezidiert auf einer Makroebene

über ordnungspolitische Leerformeln wie „mehr Markt/mehr Wettbewerb“, „mehr Staat“ oder „mehr Selbstverwaltung/mehr Verhandlung“ debattiert. Oder aber sehr kleinteilig über ganz spezifische Instrumente (Positivliste; Selbstbeteiligung etc.). Wenig bis gar nicht wird indes über *institutionelle* Fragen der Weiterentwicklung nachgedacht. Dies ist wichtig, wenn man im Blick behält, dass das Gesundheitswesen durchzogen und zerrissen ist vom Dauerkonflikt zwischen den Partialinteressen auf der einen Seite (den eigennützigen und eigeninteressierten Akteuren mit ihrer Kurzfristperspektive) und der Systemrationalität (der kollektiven Gemeinwohlproduktion des Systems mit dem Ziel der Produktion und Verbesserung des öffentlichen Gutes ‚Gesundheit‘). Kann der Staat durch kluge Institutionalisierung die Interessen mäßigen und auf ein Gemeinwohl hin orientieren? Was wären Formen, Mechanismen und Bedingungen ‚erfolgreicher‘ Selbststeuerung von Allokationsprozessen, durch die der Staat sich von permanenter Intervention entlastet, die Akteure des Gesundheitswesens in Richtung auf gemeinsames Problemlösen orientiert und gleichzeitig Qualität und Wirtschaftlichkeit erhöht?

Die Antwort erschließt sich stückweise, wenn man bisherige Konzepte anschaut: Politik hat bisher sehr stereotyp und wenig variantenreich auf Kostensteigerungen reagiert: Sowohl eine Politik des zusätzlichen Ressourcenzuflusses als auch die klassische Variante der Verhaltenszwingung durch künstliche Verknappung (Budgets, einnahmeorientierte Ausgabenpolitik, Mengenbegrenzung etc.) konservieren Ineffizienzen und Machtstrukturen im System und führen nicht selten zu kontraproduktiven Ausweichreaktionen der Akteure. Insbesondere die Instrumente der Ressourcenverknappung ziehen regelmäßig heftige Proteste und unproduktive Konfrontationen nach sich (und einen Ansehensverlust von Politik gleichermaßen, wenn sowohl politische Steuerungsversuche als auch Sanktionsdrohungen folgenlos bleiben). Sie vermögen zudem keinen nachhaltigen und ‚positiven‘ Impuls in Richtung effizienzsteigernder Neuorientierung zu setzen: Sparen hat wenig mit Effizienzsteigerung und Qualitätserhöhung zu tun. Ein solcher positiver ‚Stimulus‘ kann viel nachhaltiger aus der politischen Ingangsetzung von Prozessen resultieren, die das Gesundheitssystem reflektiert aus sich selbst heraus verbessern. Politik muss sich daher verstärkt fragen, wie sie Mechanismen und Voraussetzungen schaffen kann, die die Selbststeuerungsfähigkeit des Gesundheitssystems intelligent erhöhen und die verantwortlichen Akteure so aktivieren, dass sie sich selbst aktivieren und ihre Problemlösungskapazitäten größtmöglich nutzen.

Die Gesundheitsreform 2000 hat hier einen Kranz konkreter neuer Konzepte geschaffen, deren Motive und Ansätze mit dem Konzept des Aktivierenden Staates übereinstimmen. Dies trifft v. a. auf eine der Kernideen dieser Reform zu: Das neue Regelungsgefüge zur Sicherung und Weiterentwicklung von Qualität und

Wirtschaftlichkeit (§§ 135ff SGB V) ist ein Ansatz, der als Versuch gelesen werden kann, institutionelle Selbstbeschäftigung und Selbstverständigung zielorientiert auf Dauer zu stellen. Er knüpft *von der Grundidee her* an den Eigenrationalitäten und Eigenaktivitäten der Akteure an und bringt sie in dialogischen Foren der Selbstbeschäftigung, des Lernens – aber auch der Selbstkontrolle - zusammen (Diskussion konkreter Qualitäts-, Effizienz- und Effektivitätskonzepte; Diskussion von Zielen, Schwerpunkten und Prioritäten; Erhöhung von Transparenz; Entwicklung evidenzbasierter Leitlinien und Standards). Im Falle der Qualitätssteuerung regt der Staat eine Art zielgeleiteten Kooperationsverbund der verschiedenen Akteure mit ihren je spezifischen Interessen an, dessen Aufgabe die der Produkt-, Struktur- und Prozessoptimierung in Permanenz ist. Politik unterstellt vielfältige Produktivitätsreserven im gegebenen System der Leistungserbringung und -verwaltung und bindet diese Prozess- und Produktionsperspektive rück an eine Diskussion über die ‚Produkte‘ selbst (und damit auch an das kontingente, sich selbst oft nicht gewisse medizinische Wissen). Und schließlich werden das ‚Produkt‘ und der Leistungsprozess als solche zunehmend zu einem Wettbewerbsfaktor, der mit Instrumenten wie dem Benchmarking auf der Basis von Qualitätsmanagement (Einrichtungsqualität) messbar und kommunizierbar ist (Wettbewerb um bessere Lösungen; Transparenz; Wahlentscheidungen). Effizienz wird hier nicht zu einem betriebswirtschaftlichen Selbstzweck oder zum Vehikel einer schleichenden Privatisierung, sondern allein auf das gemeinsame Produkt und seine Qualität hin bezogen.

Der Staat setzt an Selbststeuerungsmechanismen des Gesundheitssystems an und bezieht das Institutionensystem in seiner Eigendynamik aktiv mit ein in den Prozess der Problembewältigung. Er setzt den normativen Stachel und zwingt das System zur Selbstverständigung darüber, wie eine hohe Qualität bei gleichzeitig effektiverem und effizienterem Umgang mit knappen Ressourcen erreicht werden kann. Die Akteure werden neu und verändert in einen dialogischen Prozess der Selbstthematisierung, der kooperativen Aufgabenwahrnehmung und der kontinuierlichen Leistungsverbesserung eingebunden, in dessen Verlauf Qualitätsstandards, Prozesse, Ergebnisse und Verantwortlichkeiten innerhalb des Systems transparent gemacht werden sollen. Politik schafft damit produktive Verwirrung (und sicher auch produktiven Streit) bei den in ihren Routinen, Eigeninteressen und Machstrukturen festgefahrenen Akteuren des Gesundheitssystems. Damit wird aber auch die Rollenverteilungs- und Verantwortlichkeitsstruktur des Aktivierenden Staates wie folgt wieder sichtbar:

Der *Politik* obliegt in einem solchen Konzept der Verantwortungsteilung unabdingbar die Setzung des *Rechtsrahmens*, die Vorgabe klarer, im Diskurs entwickelter und den Akteuren Handlungs- und Planungssicherheit gebender *Ziele*, der Dialog über *Strategien* sowie die Vorgabe von *Strukturen*. Politische Führung, in sich

klare und konsistente Politikformulierung sowie die Setzung und Veränderung von Rahmenbedingungen in einem kohärenten Gesamtkonzept bilden eine wesentliche Voraussetzung für das Funktionieren solcher selbstregulativer Konzepte. Neben der reflektierten Struktur-, Institutionen- und Instrumentenwahl obliegt dem Staat aber auch die Demonstration von Konfliktfähigkeit. Es bedarf daher auch eines glaubwürdigen Drohpotentials, etwa wenn Aufgaben nicht adäquat wahrgenommen werden oder Machtkartellierung im Verbandsbereich, Clanbildung in der Leistungserbringung, tiefgreifende Machtasymmetrien oder unüberbrückbare Interessenkonflikte ein Prisma bilden, an dem sich staatliche (Kontext-)Steuerung bricht. Der Staat kann daher in solchen Konzepten nicht nur Richtungsgeber, Moderator und Aktivator bleiben, sondern muss zuweilen auch Schiedsrichter sein, der ein ‚Spiel‘ unterbricht, manchmal auch ganz abpfeift und es neu ansetzt.

Der Staat gibt die Erledigung der Aufgabe an die verhandelnden *Experten* (etwa im Koordinierungsausschuss) ab, die für adäquate Ergebnisse verantwortlich gemacht werden. Ziel ist es, kooperative Prozesse zu schaffen, die vom Eigeninteresse der Akteure nachhaltig getragen werden. Politik schafft dafür institutionelle Arenen, die selbstverantwortliches Problemlösen und Gemeinwohlorientierung eher befördern und in denen die Akteure durch die Fokussierung auf Qualität, Effektivität und Effizienz damit konfrontiert werden, dass eine Selbstzügelung und Selbstbeschränkung für das Gesamtinteresse und das Gesamtsystem vorteilhafter ist als eine Strategie möglichst großer eigener Nutzenmaximierung. Die Experten handeln zwar nach wie vor als Verbandsvertreter und werden über ihre *Verbände* legitimiert, allerdings zieht die Qualitätsdiskussion sie sowohl von den traditionellen Verteilungs-, Einkommens- und Machtfragen als auch von einer Fixierung auf Preise (formale Preissysteme) und Kosten weg – und damit auch von ritualisierter Kurzfrist-Interessenpolitik. Es ist dies der Versuch, dass die Akteure (von den Verbänden bis zu den Leistungserbringern vor Ort) je spezifisch *Verantwortung* für das eigene Handeln und eine neue *Verantwortlichkeit* für das Gesamtsystem übernehmen.

Von diesen ‚Vorprodukten‘ profitiert schließlich die unterste Handlungsebene, auf der Befindlichkeit und Befund in Therapie überführt werden sollen: Die Patienten werden (im besten Fall) in ihrer Interaktionsbeziehung mit dem Arzt auf die Ergebnisse der Qualitätssicherung zurückgreifen können (Transparenz, Information, Standardisierung) und auf diese Weise in ihrer Funktion als mündiger Konsument *und* Ko-Produzent bei der Wiederherstellung von ‚Gesundheit‘ gestärkt. Wissenschaftlich fundierte Standards und Verfahren bieten beiden Seiten mehr Orientierung. In die gleiche Richtung zielt die integrierte Versorgung, d. h. die Vernetzung und Schaffung von Versorgungsketten, durch die die Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitsdebatte mit

einer rationaleren Infrastruktur und effizienteren Behandlungsprozessen verbunden wird, sowie Benchmarks, die nach vielen Seiten hin Wahlhandlungen ermöglichen.

Ein solches dezentrales, verhandlungsbasiertes Konzept der Qualitätssteuerung kann nur ein Teil eines intelligenten Gesamtkonzeptes sein und ist sicher nicht die Gesamtstrategie als solche. In der Gesamtschau kann man dies aber durchaus als einen Schritt in Richtung einer intelligenten, auf Aktivierung zielenden ‚institutionellen Revolution‘ im Gesundheitswesen sehen. Wenn die Funktion von Politik in diesem Konzept die der Bereitstellung von Selbststeuerungsfähigkeit ist, dann muss allerdings immer auch bedacht werden, dass Selbststeuerung ein hoch anspruchsvolles Konzept ist. Selbststeuerung muss gesteuert werden und funktioniert nur im Rahmen kluger politischer Regulierung und klugen strategischen Managements. Die Verantwortlichkeit des Staates hat sich damit nicht verringert, sie hat sich verändert.

Aktivierende Politik am Beispiel der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit¹

Betrachtet man die öffentliche Debatte über arbeitslose Sozial- und Arbeitslosenhilfeempfänger, so kann die Arbeitsmarktpolitik und insbesondere das Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit als paradigmatischer Anwendungsfall des Aktivierenden Staates verstanden werden. Die öffentliche Wahrnehmung des Aktivierenden Sozialstaates ist nachdrücklich geprägt durch die Schnittstelle zwischen Arbeitsmarkt und Sozialstaat. Demnach solle der Aktivierende Sozialstaat, so seinerzeit Hombach, künftig als Trampolin wirken und Absprungmöglichkeiten in den regulären Arbeitsmarkt eröffnen. Nun ist der Missbrauchsverdacht gegenüber jungen Arbeitslosen und Sozialhilfeempfängern keinesfalls ein neues Phänomen, sondern seit den 70er Jahren ein wiederkehrender Wegbegleiter der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik. „Immer wenn die Regierungen ein bis zwei Jahre vor der Wahl stehen und die Konjunktur lahmt, wird die Alarmglocke „Faulheitsdebatte“ geläutet“, so Oschmiansky u.a. in ihrer Analyse zu den politischen Konjunkturen der Missbrauchs- und Faulheitsdebatte (2001).

Ähnlich wie andere sozialdemokratische Regierungen in Europa hat die rot-grüne Bundesregierung nach ihrem Antritt Ende 1998 in Reaktion auf die hohe Jugendarbeitslosigkeit ein Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit

¹ Verfasser: Henning Schridde

(JUMP) verabschiedet, das in seinen Grundzügen auf dem Benachteiligtenförderungsprogramm nach dem SGB III sowie den seit den 80er Jahren entwickelten Initiativen und Maßnahmen in diesem Handlungsfeld aufbaut. Wenngleich, wie der Name des Programms Sofortprogramm JUMP schon ausdrückt, die Anstrengungen zunächst nur vorübergehender Natur sein sollten, setzte sich zunehmend die Erkenntnis durch, dass in der heraufziehenden Informations- und Wissensgesellschaft Jugendarbeitslosigkeit struktureller Natur ist und es eines längerfristigen strategischen Ansatzes und eines höheren Maßes an Politikkohärenz bedarf. Die erfolgreichen Elemente des Sofortprogramms sollen daher ab 2004 in das Arbeitsförderungsrecht eingegliedert werden.

Ziel des Programms JUMP ist es, möglichst jedem arbeitslosen Jugendlichen ein Angebot zur Ausbildung, Qualifizierung oder Beschäftigung zu unterbreiten. Wie der Name des Programms JUMP schon andeutet, sollen die Angebote „den Absprung aus einem Leben ohne wirkliche Chancen“ ermöglichen (BMAS 2000, 3). Mit dem Job-AKTIV-Gesetz schließlich soll auch das Arbeitsförderungsrecht einer Reform unterzogen werden. Ziel ist dabei u.a. eine stärkere Verantwortung des Prinzips „Fördern und Fordern“. Aktivierende Arbeitsmarktpolitik meint hier, so die Ausführungen der Benchmarkinggruppe im Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit, die Stärkung der Eigenverantwortung zur selbstständigen Anpassung an die Herausforderungen des Arbeitsmarktes, der Förderung von Risikobereitschaft und der Vorbeugung von Benachteiligungen. Generell wird eine neue Balance von Rechten und Pflichten („rights and responsibilities“) angestrebt (Bündnis 2000). Im Folgenden soll diese Schnittstelle zwischen den sozialstaatlichen Leistungssystemen und dem einzelnen Hilfeempfänger zunächst allgemein und anschließend mit Blick auf das Sofortprogramm zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit ausgeleuchtet werden.

Aktivierungsdiskurse

Der Reiz des Aktivierungskonzeptes für die Politik liegt in ihrer Vagheit und Beliebigkeit. Er ist positiv konnotiert und lässt sich in unterschiedliche ordnungspolitische Vorstellungen integrieren. Die Folge ist eine verwirrende Verwendung des Begriffes. Neubalancierung von Rechten und Pflichten, Fördern und Fordern, Geben und Nehmen, Leistung und Gegenleistung etc. sind Facetten dieser unterschiedlichen, mitunter konfligierenden Ausdeutungen des Aktivierungskonzeptes. Folgende unterschiedliche ideologischen Wurzeln des Aktivierungsdiskurses lassen sich identifizieren:

1. Aktivierung als disziplinierende Reaktion auf Wohlfahrtsabhängigkeit: Sozialleistungen wirken sich häufig kontraproduktiv aus, da sie zu generös seien, teilweise mit illegalen Einkommen kombiniert werden und die Leute von der regulären Arbeit abhalten und von der Wohlfahrt abhängig machen. Strafe und Disziplinierung sind die besten Anreize, um das Problem zu lösen.
2. Aktivierung aus Angst vor gesellschaftlichen Spaltungsprozessen: In den angelsächsischen Debatten wird vor allem auf die potenzielle Gefahr der Herausbildung einer Unterklasse verwiesen, die sich von den kulturellen Normen der Mehrheitsgesellschaft entferne. In Deutschland werden eher die desintegrierenden Wirkungen gesellschaftlicher Spaltungsprozesse hervorgehoben, die die Ängste der Mittelklasse widerspiegeln und einhergehen mit Ängsten vor Kriminalität und illegaler Wirtschaft.
3. Aktivierung als Realisierung grundlegender sozialer Rechte: Dieser Ansatz basiert auf dem Glauben an das emanzipatorische Potential grundlegender sozialer Rechte als Durchsetzung voller Bürgerrechte. Der Staat hat daher die Verpflichtung, Arbeitslose wieder in den Arbeitsmarkt bzw. in gesellschaftlich nützliche Tätigkeitsbereiche zu integrieren bzw. sie dabei zu unterstützen.
4. Neben diesen drei Quellen lässt sich noch eine vierte Strömung identifizieren, die ihren Schwerpunkt auf formale Aspekte, wie z.B. den Trend zu Kontraktualisierung, legen. Die vertragliche Gestaltung von Sozialbeziehungen (Aushandlungsgesellschaft) ist ein allgemeiner Trend und auch in Aktivierungsmaßnahmen finden sich Kontrakte zwischen Behörden, repräsentiert durch den Sozialarbeiter oder Verwaltungsangestellten einerseits und dem Hilfeempfänger andererseits. Solche Verhandlungselemente im Hilfeprozess markieren eine Abkehr von anonymen, bürokratisierten, uniformen Hilfesystemen des Wohlfahrtsstaates. Die Schwachstelle dieses Ansatzes ist, inwieweit die Hilfeempfänger tatsächlich in die gemeinsame Zielbildung einbezogen, als gleichberechtigter Partner akzeptiert werden und welche Wahlmöglichkeiten ihnen dabei offen stehen. Häufig genug reduziert sich die Wahlfreiheit darauf, die Bedingungen des Vertrages ohne Wenn und Aber zu akzeptieren (bürokratische Implementation des Eingliederungsplans) oder aber die Einkommensunterstützung zu verlieren.

Diese unterschiedlichen Diskurse überschneiden sich und neigen zu Simplifizierungen. Dabei droht die Gefahr, dass statt des emanzipativen Gehaltes des

Aktivierungsbegriffes, wie er ursprünglich im Kontext der Sozial- und Gemeinwesenarbeit verwendet wurde, sich eine sozialdisziplinierende Stoßrichtung durchsetzt, die das Recht auf existenzsicherndes Einkommen einschränkt und an disziplinierende Bedingung knüpft. Aktivierung in diesem pervertierten Sinn zielt ausschließlich auf die Aktivierung des Hilfeempfängers und weniger des Institutionensystems (zur Aktivierung des Institutionensystems in der Arbeitsmarkt- und Sozialhilfepolitik vgl. Bündnis 2000, Schridde/Lamping 2000;). Wendet man den Blick auf die Schnittstelle zwischen dem Institutionensystem des Sozialstaates und dem Hilfeempfänger, dann lassen sich grob zwei unterschiedliche Handlungsstrategien aktivierender Arbeitsmarktpolitik identifizieren:

1. Aktivierung über Angebote bzw. Anreize

- a) Der traditionelle ökonomische Erklärungsansatz betont die „Armut- bzw. Transferfalle“. Diese müsse durch einkommensergänzende Hilfen, durch eine negative Einkommenssteuer, eine geringere Anrechnung von Hinzuverdiensten auf Transfereinkommen oder aber durch Absenkung der Sozialleistungen, der Reduzierung der Anspruchsdauer und der Verschärfung der Zugangsvoraussetzungen etc. überwunden werden.
- b) Neben finanziellen Anreizen treten auch eine Reihe von Angeboten, wozu Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen gehören, auf. Anreize und Sanktionen können dabei im Rahmen von aktiver Arbeitsmarktpolitik miteinander kombiniert werden und neue Sozialleistungsansprüche begründen.

2. Aktivierung über Sanktionen

International lässt sich ein Trend von freiwilligen zu eher sanktionierenden und disziplinierenden Ansätzen beobachten, bei denen Rechte und Pflichten genauer festgelegt werden und Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen mit Sozialleistungen verknüpft werden. Ziel ist es, Arbeitslose so schnell wie möglich wieder in bezahlte Arbeit zu bringen.

Maßnahmen Aktivierender Arbeitsmarktpolitik enthalten somit drei Dimensionen:

1. Sie können entweder positiv sein, indem sie auf Verhaltensanreize und Freiwilligkeit abzielen, oder negativ, indem sie zahlreiche Sanktionsmöglichkeiten betonen.
2. Sie können sich auf finanzielle Maßnahmen beschränken um das Gesamteinkommen des Adressaten zu erhöhen oder auf Angebote und Aktivitäten.
3. Die Maßnahmen können an die Arbeitnehmer oder an den Arbeitgeber gerichtet sein.

In der Praxis kommt es zu Überschneidungen und Kombinationen und viele Maßnahmen lassen sich nicht eindeutig zuordnen. Zieht man den internationalen Vergleich heran, so zeigt sich, dass in jedem Land die Frage der Jugendarbeitslosigkeit und Aktivierung trotz aller Ähnlichkeiten in Abhängigkeit von den wohlfahrtskulturellen Unterschieden in einer je spezifischen Weise thematisiert wird. Die wohlfahrtskulturellen Unterschiede basieren auf den spezifischen Wertvorstellungen und Handlungsorientierungen in den jeweiligen Gesellschaften und begründen Kausalannahmen über Ursache-Wirkungszusammenhänge der Jugendarbeitslosigkeit und entsprechende instrumentelle Entscheidungen.

<i>Rückwirkungen auf die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit</i>		
<i>Zugeschriebene Ursachen</i>	Marktregulierung	Gesellschaftliche Regulierung
Individuell (das Individuum ist verantwortlich)	„Zwangs-Aktivierung“ (Vereinigtes Königreich)	Aktivierung durch Beratung und Prävention (Niederlande)
Sozial (die Gesellschaft ist verantwortlich)	Aktivierung als Anpassung (Spanien)	Integration in soziale Arbeitsmärkte (Frankreich)

Quelle: Pascual 1998, 239

Die einzelnen Wohlfahrtsstaaten beschreiten unterschiedliche Wege der Aktivierung junger arbeitsloser Menschen indem sie Aktivierungsangebote und Sanktionen in je spezifischer Weise kombinieren. Jenseits eines abstrakten Aktivierungsdiskurses ist im Folgenden zu fragen, welche Elemente Aktivierende Politik zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland aufweist.

„Fördern und Fordern“ im Sofortprogramm JUMP

Dem Programm JUMP liegt ähnlich wie dem nordrhein-westfälischen Landesprogramm „Jugend in Arbeit“ das Modell einer „Aktivierungsleiter“ zu Grunde, welches sich an unterschiedliche Zielgruppen wendet. Dazu gehören v.a.

- nicht versorgte Ausbildungsplatzbewerber,
- arbeitslose Jugendliche und

- besonders benachteiligte Jugendliche, die nicht (mehr) in Kontakt mit der Arbeits- und/oder Sozialverwaltung stehen (drop out).

Junge Frauen, ausländische, benachteiligte und behinderte Jugendliche sollen besonders berücksichtigt werden.

Alle arbeitslosen oder noch nicht vermittelten Jugendlichen werden zunächst von ihren Arbeitsämtern angeschrieben und zu einem Beratungs-/Vermittlungsgespräch eingeladen.

Anders als im nordrhein-westfälischen Programm „Jugend in Arbeit“, im britischen „New Deal for Young People“ oder dem dänischen Programm Jugendförderungsprogramm sind in den Richtlinien zum Sofortprogramm darüber hinaus keine weiteren Elemente der „Aktivierungsleiter“ vorhanden. Gleichwohl hat die Bundesanstalt für Arbeit mit den kommunalen Spitzenverbänden in ihrer gemeinsamen Empfehlung zur Zusammenarbeit bei der beruflichen und sozialen Integration junger Menschen eine Reihe von aktivierenden Elementen aufgenommen, wie z.B. gemeinsame Erstellung/ Festlegung geeigneter Eingliederungs- bzw. Förderpläne durch gemeinsam getragene Einrichtungen „Ausbildung und Arbeit für Jugendliche“ (Reduzierung der Schnittstellen). Auf der Basis eines gemeinsam festgelegten Entwicklungsplanes können dann im Folgenden Qualifizierungs-, Trainings- oder Beschäftigungsmaßnahmen abgeleitet werden, die schließlich in eine Anschlussbeschäftigung oder Ausbildung münden sollen. Die entscheidende Schnittstelle in dieser Aktivierungsleiter ist die Anbahnung eines gemeinsam vereinbarten Entwicklungsplans mit und durch den persönlichen Berater. An dieser Schnittstelle schlagen sich die unterschiedlichen Ausdeutungen des Aktivierungskonzeptes nieder und an dieser Stelle muss das Spannungsverhältnis sozialstaatlicher Hilfen zwischen Sozialkontrolle und sozialer Hilfe und Rechten und Pflichten austariert werden. Wie Erfahrungen mit dem britischen New Deal-Programm zeigen, hängt die Qualität aktivierender Arbeitsmarktpolitik entscheidend von der Effektivität dieser Schnittstelle ab. Effektive Berater sind freundlich, unterstützend und zugänglich. Ineffektive Berater begegnen den Hilfeempfängern mit mangelndem Respekt und sind nicht ausreichend über Hilfeangebote informiert. Hilfeempfänger erwarten qualifizierte Unterstützung, die ihren Bedürfnissen entspricht (Millar 2000). Um die Machtasymmetrien zwischen Hilfeempfänger und Berater einzuschränken, wird ferner dem Hilfesuchenden ein Recht auf die Einhaltung bestimmter Qualitätsstandards im Beratungsprozess (z.B. durch Citizen Charters) eingeräumt. Ähnlich sieht es auch in Dänemark aus, wo der hilfesuchende Jugendliche ein Recht (aber auch Pflicht) auf Aktivierungsmaßnahmen besitzt (Bredgard/ Joergensen 2000, European Commission

1999). In Deutschland hingegen gibt es keinen Rechtsanspruch, weder auf bestimmte Aktivierungsmaßnahmen noch auf Einhaltung bestimmter Qualitätsstandards im Beratungsprozess. Machtasymmetrien werden nicht aufgehoben und so bleibt letztlich vom Prinzip des Förderns und Forderns nur Fordern über und die Nutzerorientierung einer Reform der Arbeits-, Sozial- und Jugendverwaltung gerät aus dem Blick.

Auf einer ordnungspolitischen Ebene schlägt sich die Neuausrichtung der Angebots- und Sanktionssysteme, so die vielfache Interpretation, in einer neuen Vertragskultur des Förderns und Forderns oder in betont kritischer Diktion von Leistung und Gegenleistung nieder. Eine solche Vertragskultur und Reziprozitätsvorstellungen sind den ordnungspolitischen Grundannahmen des deutschen Sozialstaates zunächst fremd. Aufbauend auf dem Subsidiaritätsprinzip, welches den Vorrang der individuellen Selbstverantwortung, zugleich aber auch die Beistandspflicht des Sozialstaates betont, ist einer der tragenden Prinzipien des deutschen Sozialstaates die Mitwirkungsverpflichtung. Um es zu betonen: Der Arbeitslosen- oder Sozialhilfeempfänger ist nicht zur Gegenleistung verpflichtet, sehr wohl aber zur Selbstverantwortung und Mitwirkung. In der Praxis der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit hat diese ordnungspolitische Grundausrichtung vieles gemeinsam mit der dänischen „Konsequenzpädagogik“. Aktivierung in dem von uns dargelegten Sinn stützt sich auf dieses Verständnis und betont damit die emanzipative Funktion aktivierender Maßnahmen. Das Aktivierungskonzept schließt aber auch Sanktionen ein, weniger aber i.S. von Strafe, sondern durch das Erlöschen der Beistandspflicht des Sozialstaates. So sieht z.B. Art. 16 der Richtlinien zum Sofortprogramm Sperrzeiten nach § 144 SGB III für die jugendlichen Arbeitslosengeld- bzw. Arbeitslosenhilfeempfänger und Art. 17 eine Kürzung der Sozialhilfe nach § 25 BSHG durch den Sozialhilfeträger bei unbegründeter Verweigerung der Teilnahme oder des unbegründeten Abbruchs von Maßnahmen vor.

Weite Teile der öffentlichen Debatte um aktivierende Arbeitsmarktpolitik, die sich vorrangig auf Sanktionen gegenüber arbeitsunwilligen Hilfeempfängern konzentrieren, vernachlässigen den emanzipativen Gehalt aktivierender Politik. Aktivierende Arbeitsmarktpolitik ist gekennzeichnet durch das Spannungsverhältnis zwischen Sozialdisziplinierung und Emanzipation. Der Hilfeprozess findet statt zwischen Fremdbestimmung und der sie reflektierenden und verändernden Selbstbestimmung des Jugendlichen. Wie aus der Lerntheorie bekannt ist, führen negative Sanktionen nicht zu nachhaltig erwünschten Verhaltensänderungen. Sie basieren auf einem einfachen lerntheoretischen Modell konditionalen Lernens ohne tatsächlich die Kompetenzen zur Lebensbewältigung und damit der Anpassung an die sich verändernden Herausforderungen des Arbeitsmarktes zu stärken. Umgekehrt zeigt sich aus sozialisations- und lerntheoretischer Sicht, dass Ansätze, die auf positive Verstärkung,

Kooperation und Reziprozität aufbauen, den arbeitslosen Jugendlichen in die Ausgestaltung des Hilfeprozesses aktiv einbinden, effektiver sind. Aktivierung durch Sanktionen widerspricht jedoch dem Gedanken der koproduktiven Bewirkung einer nachhaltigen Integration in den ersten Arbeitsmarkt durch die persönlichen Berater und den Hilfesuchenden. Aktivierung durch Sanktionen setzt den Hilfeempfänger in einen *passiven* statt *aktiven* Status (vgl. Geldof 1999, 17). Aktivierung betont die Mitwirkungspflicht des Hilfesuchenden (§ 60 SGB I). Sanktionen dienen dazu dieser Mitwirkungspflicht Geltung zu verschaffen, sie sollen aber eben nicht die Eigenverantwortung kraft „väterlicher Gewalt“ abschaffen.

Versucht man also vor diesem Hintergrund Kriterien aktivierender Politik an der Schnittstelle zwischen persönlichem Arbeitsberater und arbeitslosem Jugendlichen zu formulieren, so könnte man sieben Kriterien festhalten:

1. Ist die Aktivierungspolitik eingebettet in einen breiter angelegten strategischen Politikansatz zur beschäftigungsfördernder Politik?
2. Zielen die Aktivierungsmaßnahmen auf eine qualitätsgerechte und nachhaltige Arbeitsmarktintegration?
3. Sind Aktivierungsmaßnahmen durch Vertrauen und Respekt oder durch Misstrauen, dem Missbrauchsverdacht oder Annahme einer Wohlfahrtsabhängigkeit gegenüber dem arbeitslosen Jugendlichen geprägt?
4. Sind die Aktivierungsmaßnahmen freiwillig oder handelt es sich um „Zwangs-Aktivierung“ ?
5. Werden dem arbeitslosen Jugendlichen Wahlmöglichkeiten und Entwicklungsperspektiven eröffnet oder enthalten sie vorrangig Sanktionen durch bürokratische Willkür bei mangelnder Teilnahmebereitschaft?
6. Existiert eine angemessene administrative und gesellschaftliche Implementationsstruktur oder erfolgt die Umsetzung über einen standardisierten, bürokratischen Handlungsrahmen?
7. Schließlich: Zielen die Aktivierungsmaßnahmen ausschließlich auf den Arbeitsmarkt oder schließen sie darüber hinaus weitere Bereiche arbeitsmarktexterner sozialer Integration mit ein?

Die Schnittstelle zwischen persönlichem Arbeitsberater und arbeitslosem Jugendlichen ist letztlich die Stelle, an der sich die Struktur- und Prozessqualitäten des Gesamtsystems niederschlagen und an der letztlich über die Ergebnisqualität entschieden wird. Daher verdient diese Schnittstelle der Aktivierungspolitik besondere Beachtung.

Literatur

- Benchmarking-Gruppe im Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit 2000: Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik, Berlin
- Bundesanstalt für Arbeit 2000: Empfehlungen zur Zusammenarbeit der Arbeitsämter mit den Kommunen bei der beruflichen und sozialen Integration junger Menschen, in: Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste 17/00, 1571-1574
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung/ Bundesministerium für Bildung und Forschung 2000: JUMP – Chancen für Junge, Berlin
- Bredgard, Thomas/ Joergensen, Henning 2000: Dänemark, in: Richter, Ingo/ Sardei-Biermann, Sabine (Hrsg.): Jugendarbeitslosigkeit. Ausbildungs- und Beschäftigungsprogramme in Europa, Opladen, 99-124
- European Commission. DG Employment and Social Affairs 1999: Peer Review 'Maßnahmen gegen die Jugendarbeitslosigkeit: Beurteilung des Programms zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit in Dänemark und des New Deal für Jugendliche im Vereinigten Königreich vom 12./ 13. Oktober 1999, Brüssel
- Friedrich-Ebert-Stiftung 2001: JUMP – eine Erfolgsgeschichte?. Erfahrungen und Perspektiven, Berlin
- Geldof, Dirk 1997: New Activation Policies: Promises and Risks, in: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Linking Welfare and Work, Dublin, 13-26
- G.I.B. info extra 1998: Themenheft „Jugend in Arbeit“, Bottrop
- House of Commons. Committee on Education and Employment 2001: New Deal: An Evaluation. Fifth Report, London
- Hvinden, Bjørn 1999: Activation: a Nordic Perspective, in: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Linking Welfare and Work, Dublin, 27-42
- Keuler, Manfred 1999: Fördern und Fordern, in: G.I.B. info Heft 1, 8-15
- Kosonen, Pekka 1999: Activation, incentives and workfare in four nordic countries, in: MIRE (Hrsg.) Comparing social welfare systems in Nordic Europe and France. VOL. 4, Paris, 419-443
- Millar, Jane 2000: Keeping track of welfare reforms: The New Deal Programmes, Joseph Rowntree Foundation, York
- Oschmiansky, Frank/ Kull, Silke/ Schmid, Günter 2001: Faule Arbeitslose? Politische Konjunkturen einer Debatte, WZB-Discussion Paper FS I 01-206, Berlin
- Pascual, Amparo Serrano 1998: The European employment guidelines and national policy approaches to fighting youth unemployment, in: EMI (Hrsg.). European Trade Union Yearbook 1998, Brüssel