

Stephan von Bandemer/Bernhard Blanke/Josef Hilbert/Josef Schmid

Staatsaufgaben - Von der "schleichenden Privatisierung" zum "aktivierenden Staat"

1 Einleitung: Modernisierung des Staates zwischen Privatisierung und sozialer Gerechtigkeit

Es gibt viele gute Gründe für die Erneuerung öffentlicher Dienste. In der Ende der achtziger, Anfang der neunziger Jahre neu gestarteten Reformdebatte stand der Ruf nach höherer Effizienz und besseren Leistungen ganz oben. Mittlerweile - Mitte der neunziger Jahre - kann von einer Gleichgewichtigkeit zwischen "Billiger" und "Besser" keine Rede mehr sein; höchste Priorität hat das Sparen - Aufgabenkritik (sprich: -kürzung), "Streichaktionen" oder "tiefe Einschnitte" sind die Schlagworte, die die politische Diskussion beherrschen.

Sicherlich sind Sparen und Effizienz Gebote der Stunde. Wenn dabei allerdings die Leistungs- und Qualitätsseite nur stiefmütterlich behandelt wird, führt dies zu erheblichen Problemen, und zwar sowohl für Staat und Politik als auch für die Gesellschaft. Bereits heute ist erkennbar, daß die Qualitäts- und Leistungsdefizite öffentlicher Anbieter in einigen Bereichen zu Gegenreaktionen aus der Gesellschaft geführt haben. Diese unterhöhlen nicht nur die Legitimationsgrundlage der in den fraglichen Feldern tätigen öffentlichen Anbieter, sondern sie bringen auch insofern Probleme, als sie nicht für alle Bürger gleichermaßen zugänglich sind, also gegen Gleichheitsprinzipien verstoßen, an denen Politik in Deutschland bislang immer gemessen wurde.

Die Rolle von Politik und Verwaltung muß daher bei dem sich abzeichnenden Wandel der Staatsaufgaben immer auch aus dieser Perspektive von Gerechtigkeit und Chancengleichheit betrachtet werden. Insofern ist auch zu fragen, welche Bedeutung die aktuellen Entwicklungen von Modernisierung und Privatisierung hinsichtlich des in den europäischen Wohlfahrtsstaaten herausgebildeten Konsenses über den erforderlichen Ausgleich gesellschaftlich anerkannter Risiken haben. Denn Aufgabe dieses

Wohlfahrtsstaates ist weniger die Befriedigung individueller Wünsche und Präferenzen. Der Begriff der "Daseinsvorsorge" prägt nicht nur den deutschen Sozialstaat und dessen Staatsverständnis. Selbst in der britischen Tradition wird die Dimension der "Equity" neben der "Efficiency" hinsichtlich der Rolle des Staates immer mitgedacht - wenn auch nicht immer realisiert.¹

Im vorliegenden Aufsatz soll zum einen auf die "schleichende Privatisierung" öffentlicher Aufgaben aufmerksam gemacht werden. Zum anderen wird danach gefragt, wie das Interesse von Bürgern, Verbänden und privaten Firmen, sich - teils ehrenamtlich, teils gewinnorientiert - auf Feldern zu engagieren, die bislang vornehmlich von öffentlichen Akteuren bearbeitet wurden, gestaltet werden kann - und zwar so, daß die Gerechtigkeits-, Qualitäts- und Leistungsprobleme (weitgehend) ausgeschlossen sind. Zum Abschluß der Ausführungen werden einige eher staatstheoretische Erörterungen angestellt. Um die Selbsthilfepotentiale einer aktiven Gesellschaft zu wecken und sozialverträglich zu gestalten, braucht es einen Staat, der sich nicht auf ein Minimum an Aufgaben zurückzieht, sondern aktivierend und steuernd in die Gesellschaft eingreift. Die Philosophie eines aktivierenden Staats könnte mittel- und langfristige sowohl beim Lösen der anstehenden Kostenprobleme helfen als auch zur Überwindung der Gerechtigkeits-, Qualitäts- und Leistungsdefizite beitragen.

2 Schleichende Privatisierung: Entlastung oder Verabschiedung des Staates?

Privatisierung ist ein fester, nicht wegzudenkender Bestandteil der Modernisierung des öffentlichen Sektors geworden. Seine Hochzeit hatte dieser Ansatz zweifelsohne in den achtziger Jahren in England, wo Privatisierung quasi als Allheilmittel für das Zurückdrängen der lähmenden Rolle des Staates und für das Auslösen einer neuen wirtschaftlichen Dynamik gehandelt wurde. Diese Hoffnungen sind vielfach bitter enttäuscht worden, und inzwischen hat sich ein eher unideologischer, pragmatischer

¹ Zur weitgehend analogen Diskussion der Gerechtigkeitsfragen in der Sozial- und Gesellschaftspolitik vgl. neuerdings besonders Döring u.a. 1995.

Umgang mit Privatisierung eingestellt. Ihre Bedeutung wird heute vielfach vor allem dort gesehen, wo öffentliche Aufgaben nur sehr diskontinuierlich von Zeit zu Zeit anfallen, oder dort, wo staatliche Akteure ohnehin mit privatwirtschaftlichen Angeboten konkurrieren.

Über Privatisierung gab und gibt es ideologisch und politisch immer viel Streit. Neoliberal ausgerichtete Politik steht ihr nach wie vor deutlich aufgeschlossener gegenüber als sozialdemokratisch-sozialistische. Dieser Prinzipienstreit überdeckt vielfach, daß jenseits offizieller Privatisierungsstrategien so etwas wie eine "schleichende Privatisierung" stattfindet - und daß einiges für die Annahme spricht, daß sich dieser Trend in Zukunft noch verstärken kann. Im folgenden werden wir beispielhaft zwei Bereiche nennen, in denen solche schleichenden Privatisierungen zu beobachten sind und wo in Zukunft mit ihnen gerechnet werden muß. Vorab jedoch soll noch beschrieben werden, was wir unter "schleichender Privatisierung" verstehen.

Das Verwaltungslexikon (Eichhorn 1991, S. 666) bezeichnet Privatisierung als "die Übertragung von bisher von der öffentlichen Hand wahrgenommenen Aufgaben auf Private". Als Hauptprobleme der Privatisierung werden insbesondere die Relativierung des Benutzungsanspruchs der Bürger, der Wegfall der Staatshaftung und darüber hinaus die Gefährdung der flächendeckenden Versorgung durch die Gewinnorientierung privater Anbieter identifiziert.² Von "schleichender Privatisierung" - für die wir bislang keine Definition gelesen haben - wollen wir sprechen, wenn es nicht zu einer rechtlich-vertraglichen oder sonstwie staatlich gesteuerten Übertragung staatlicher Aufgaben auf Private kommt, sondern diese in Form einer eher unregelmäßigen, ungeplanten Übernahme erfolgt. Man könnte diesen Vorgang im Unterschied zum geord-

² Dieses Phänomen hat auch Jennifer Wolch (1990) vor Augen, wenn sie die Entwicklung in Großbritannien als "Shadow State" interpretiert: "The shadow state carries out welfare functions, providing essential human services, financial and in-kind benefits, and surveillance of clients. In these activities, it is enabled, regulated, and subsidized by the state. But shadow state activities are not formally part of the state. They do not involve the same types of direct accountability and oversight procedures characteristic of the internal state apparatus. Instead they are subject to state-imposed direct and indirect constraints on their autonomy".

neten "Rückzug" des Staates auch als ungeplanten "Vormarsch" von Wirtschaft und Gesellschaft bezeichnen. Dabei braucht es sich keineswegs um eine vollständige Übernahme eines bestimmten Aufgabenbereichs zu handeln; eine "schleichende Privatisierung" liegt auch dann vor, wenn Private sich nur in Teilbereiche eines öffentlichen Aufgabenbereichs einmischen. Bei den entsprechend aktiven Privaten braucht es sich keineswegs ausschließlich um Unternehmen zu handeln, Zusammenschlüsse von Bürgern oder Verbänden können ebenso Akteure solcher Entstaatlichungsprozesse sein wie individuelle Selbsthilfeinitiativen.

Soviel zu dem, was wir in definitorischer Hinsicht unter "schleichender Privatisierung" verstehen. Wie aber läuft "schleichende Privatisierung" in der Praxis?

Am Staat Vorbei - "Boombranche Sicherheit"

In welche Ausführungen zur Staatstheorie man auch blickt, die Garantie der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ist ein Kernbereich staatlichen Handelns, eine nicht wegzudenkende "raison d'être" des bürgerlichen Staates.³ In fast allen hochentwickelten Gesellschaften hat sich in den letzten Jahren die Furcht ausgebreitet, daß der Staat aber genau diese Kernaufgabe nicht mehr erledigen kann. Einige Kritiker der Diskussion um öffentliche Sicherheit meinen, die Ursache seien gar nicht tatsächlich gewachsene Risiken, sondern ein übertriebenes, von den Medien hochgeschaukeltes Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung. Nicht wegzudiskutieren bleibt dennoch, daß sich mehr und mehr Bürger von den staatlichen Sicherheitskräften nicht hinreichend geschützt fühlen.

Das wachsende Unsicherheitsgefühl in der Bevölkerung, aber auch bei vielen Betrieben, ist mittlerweile die Grundlage für neue Dienstleistungen, für die "Boombranche Sicherheit" (Wirtschaftswoche) geworden. Private Unternehmen bieten Sicherheitsdienstleistungen und verdienen damit nicht nur Geld, sondern schaffen auch neue

³ Zum Problem der Sicherheit aus soziologischer und sozialpolitischer Sicht vgl. Kaufmann 1973, s.a. ders. 1994.

Arbeitsplätze. Während bei der staatlichen Polizei heute rund 255.000 Beamte arbeiten, gibt es etwa 140.000 Beschäftigte bei privaten Sicherungsdiensten; rund 110.000 davon sind sozialversicherungspflichtig beschäftigt und 30.000 als zeitbefristete Aushilfskräfte (Nitschke 1994, S. 14). Da die Zahl der geringfügig Beschäftigten nicht genau bekannt ist, gibt es sogar Experten, die schätzen, daß die Zahl der bei privaten Sicherungsdiensten Beschäftigten ebenso hoch ist wie die der Polizisten (Lutz 1993; Manager-Magazin 11/1994, S. 184). In den letzten Jahren konnte die private Sicherheitswirtschaft zweistellige Zuwachsraten aufweisen; der Umsatz der Branche belief sich 1990 auf etwa 2,3 Mrd. DM und wuchs bis 1992 auf 3,5 Mrd. DM an. Im wiedervereinigten Deutschland gab es 1992 etwa 1000 private Sicherheitsunternehmen, von denen etwa 340 ca. 80% des Umsatzes erzielen konnten (Nitschke 1994, S. 14).

Im Vergleich zu den Aufwendungen, die die öffentlichen Haushalte für die Innere Sicherheit tragen, nämlich 25 bis 30 Mrd. DM pro Jahr, sind die skizzierten Umsätze der Privaten in Deutschland noch relativ bescheiden. Ein Blick auf die bereits gelaufenen und für die Zukunft prognostizierten Trends in den USA (siehe Tabelle) zeigt jedoch, daß mit einer Ausweitung des Engagements privater Sicherheitsdienste zu rechnen ist. Künftige Wachstumsfelder sind - nach Ansicht des Geschäftsführers der Raab-Karcher Sicherheit - etwa der Auf- und Ausbau von Notrufzentralen und der betriebliche Werkschutz (Manager-Magazin 11/1994, S.190).

Die wichtigsten Kunden dieses Gewerbes sind wohlhabende Privatleute, der Einzel- und Großhandel, Handwerksbetriebe und Banken. In letzter Zeit sind sogar staatliche Einrichtungen zu Kunden geworden. So hat bspw. das Land Schleswig-Holstein (für jährlich 1,6 Mio. DM) zahlreiche Objektschutzaufgaben und Pfortnerdienste in seinen Ämtern und Ministerien an insgesamt neun Wach- und Schließgesellschaften übertragen. Und in Wilhelmshaven führt eine öffentliche Einrichtung, die vor einiger Zeit noch mit dem Werbespruch "Wir produzieren Sicherheit" auf sich aufmerksam machte, die Bundeswehr, einen Pilotversuch durch, in dem die Bewachung von Kasernen und anderen militärischen Einrichtungen in Form eines privaten Betreibermodells getestet wird.

Entwicklungstrends öffentlicher und privater Sicherungsdienste in den USA

Jahr	Beschäftigte im Polizeibe- reich (in Millionen)	Beschäftigte im privaten Sicherungs- dienst (in Millionen)	Ausgaben im Polizeibereich (in Mrd. Dollar)	Umsatz im privaten Si- cherungs- dienst (in Mrd. Dollar)
1980	0,6	1,0	14	20
1990	0,6	1,5	30	52
2000	0,7	1,9	44	103

(Quelle: Hallcrest 1994)

Die Entwicklung der privaten Sicherheitsdienste erfolgt in Deutschland dabei weitgehend unregelt. Die Eröffnung eines entsprechenden Dienstleistungsunternehmens ist lediglich davon abhängig, ob man die Voraussetzungen der Gewerbeordnung erfüllt; weitergehende Anforderungen werden nicht gestellt. Fachleute bemängeln, diese Regelungsfreiheit habe dazu geführt, daß viele Unternehmen mit schlecht qualifiziertem Personal unseriös arbeiten würden. In der Branche gebe es viele, die ihr Personal aus dem "Rotlichtmilieu" oder aus dem Personal der ehemaligen Stasi bzw. der Nationalen Volksarmee und Volkspolizei rekrutierten. Insbesondere die großen Unternehmen der Branche bemühen sich deshalb, über Qualifizierungsmaßnahmen die Qualität ihrer Angebote zu verbessern. Bislang läuft die Gestaltung des Sektors der privaten Sicherungsdienste jedoch praktisch vollständig am Staat vorbei. Sogar das Phänomen selbst, das wachsende private Engagement im Bereich der Sicherheit und Ordnung, wird von der Politik weitgehend totgeschwiegen.

Welche Gründe es für diese Enthaltensamkeit des Staates gibt, kann nur erahnt werden; vielleicht fürchten Politiker und Ministerialbeamte, daß Versuche zur Gestaltung dieses Bereichs gleichzeitig auch das Eingeständnis eines Staatsversagens sind. Betrachtet man die skizzierten Entwicklungstrends jedoch nüchtern, so ist es wohl kaum

übertrieben, daß die "schleichende Privatisierung" im Bereich der Inneren Sicherheit so etwas wie eine "Erosion des staatlichen Gewaltmonopols" darstellt, auf die die Politik bislang kaum Antworten gefunden hat.

Schule und Computer - oder: Die Zukunft findet außerhalb statt!

Schule ist in der Bundesrepublik Deutschland eine öffentliche Veranstaltung. Die Lehrer, in Nordrhein-Westfalen beispielsweise rund 140.000, sind beim Staat beschäftigt, zumeist als Beamte; die Schulträger - also die, die Gebäude und Infrastruktur zur Verfügung stellen - sind zumeist die Kommunen, und die Schulaufsicht wird ebenfalls von staatlichen Stellen wahrgenommen; in Nordrhein-Westfalen etwa liegt sie im Zuständigkeitsbereich der Bezirksregierungen.

Wie verhält sich diese öffentliche Veranstaltung Schule nun gegenüber gesellschaftlichen Entwicklungen? Ist die Schule noch in der Lage, mit der rasanten Entwicklung der Informationsgesellschaft mitzuhalten? Ist der Staat im Bereich Schule die gestaltende Kraft, die zumindest dazu beiträgt, gesellschaftliche Entwicklungen zu gestalten, zu begleiten und zu kanalisieren?

Was der Blick in jede Zeitschrift zeigt, bestätigt mittlerweile auch die Sozialwissenschaft. Werner Rammert, ein führender Techniksoziologe, beschließt eine Sammelbesprechung von sozialwissenschaftlichen (Buch)Veröffentlichungen aus der ersten Hälfte der neunziger Jahre mit der Feststellung, daß der Computer zu fundamentalen Veränderungen in den Arbeits- und Lebensbeziehungen führt, "eine epochale Zäsur innerhalb der Moderne darstellt. Und nicht nur das: Offensichtlich ersetzt und verdrängt der Computer die Menschen nicht, sondern seine Anwendung und Nutzung gelingt nur, wenn sich Menschen engagiert und qualifiziert dafür einsetzen. Die erfolgreiche Einführung des Computers in Unternehmen setzt zunehmend eine aktive Kooperation der Beschäftigten bis hin zur 'wilden Computerisierung' in Einzelabteilungen voraus und ist von 'Inkrementalismus' und 'Improvisation', 'Informalität' und 'professioneller Kompetenzkultur' geprägt" (Rammert 1995, S. 45f.).

Non scholae sed vita discimus - diese alte und bewährte pädagogische Orientierung wird durch die zeitgenössischen Schulen immer weniger eingelöst. Jedenfalls gegenüber der "epochalen Zäsur", die der Computer bislang gebracht hat und weiter bringen wird, hat die Schule im Urteil vieler Experten völlig versagt. Viele Modellprojekte und Einzelfälle belegen zwar, daß mit Hilfe des Lernens mit dem Computer eine bessere Schule geschaffen werden kann, doch der deutsche Schulalltag ist von dieser "schönen neuen Schule" (Der Spiegel 9/1994) noch weit entfernt. "Zwar haben alle Gymnasien und Gesamtschulen sowie 80 % der Haupt- und Realschulen mittlerweile Computerräume eingerichtet. Doch im Durchschnitt ist dort gerade mal ein Dutzend Standard-Rechner untergebracht: Rund sieben Millionen westdeutsche Schüler müssen sich 110.000 Geräte teilen, für ihre zwei Millionen Altersgenossen aus Ostdeutschland sieht es weit schlechter aus." (Der Spiegel 9/1994, S. 100)

Doch nicht nur um die Geräte-Ausstattung der Schulen ist es schlecht bestellt. Weder im Bewußtsein der Mehrzahl der Lehrer noch in der Lehrerbildung hat der Computer, die "epochale Zäsur innerhalb der Moderne", bislang ihren Niederschlag gefunden. Und deswegen werden selbst dort, wo die technischen Voraussetzungen gegeben sind, die Möglichkeiten für die Verbesserung des Unterrichts häufig nicht wahrgenommen.

Was hat nun das Versagen der Schule mit der "schleichenden Privatisierung" zu tun? Genau wie bei der öffentlichen Sicherheit, so läßt sich auch bei der Schule zeigen, daß die Leistungsprobleme der öffentlichen Anbieter viele Bürger (und auch Unternehmen) dahin drängen, nach alternativen Lösungen zu suchen. Im Zusammenhang mit dem Thema Schule und Computer ist dieses zwar noch nicht so offensichtlich geworden wie im Themenfeld Innere Sicherheit, doch hat sich auch hier bereits viel in Bewegung gesetzt, was in den nächsten Jahren mit Sicherheit noch an Dynamik gewinnen wird. Im einzelnen sind vor allem die folgenden Punkte zu nennen:

- Viele Familien und ihre Kinder lernen den Umgang mit dem Computer selbst. "Nahezu zwei Drittel aller westdeutschen Familien mit Kindern haben bereits einen Computer zu Hause, ermittelte das Kieler Institut für die Pädagogik der Naturwis-

senschaften. In wenigen Jahren, so die Prognosen, wird der Personalcomputer (PC) in Haushalten so selbstverständlich sein wie Fernseher oder Waschmaschine." (Der Spiegel 9/1994, S. 105)

- Die private Informations- und Kommunikationswirtschaft entwickelt Angebote für modernes, computergestütztes Lernen. Ein erstes Beispiel hierfür ist etwa das Campus Netzwerk, das von der Britischen Telecom und der englischen Tageszeitung Times gegründet wurde. Campus ist ein Netz für Schüler aus aller Welt, das Datenbanken bietet, den Zugriff auf Nachrichten ermöglicht oder eine Ideen- und Aktionsbörse anbietet. An Campus sind weltweit online etwa 3.500 Schulen beteiligt, davon etwa 100 deutsche, überwiegend aus Niedersachsen. Ein anderes Beispiel ist das AT&T Learning Netzwerk mit ca. 1.525 beteiligten Schulen, über das Schulklassen aus (jeweils rd. 10) verschiedenen Schulen über Ländergrenzen hinweg zu Learning Circles zusammengefaßt werden, in denen dann rege über Themen wie Umwelt, Gesellschaft, Bevölkerungsexplosion etc. kommuniziert wird. Über das Bereitstellen von Kommunikationsnetzen hinaus ist die private Wirtschaft auch bei der Entwicklung von Lernsoftware engagiert. Wenngleich in diesem Bereich längst nicht alles Gold ist, was glänzt, so ist doch bereits jetzt erkennbar, daß es nicht die wissenschaftliche Pädagogik noch die öffentliche Schule, sondern private Unternehmen waren, die einer der wichtigsten pädagogischen Innovationen der letzten Jahre, dem Edutainment, den Weg bereitet haben. "In den USA hat sich bereits eine neue Ladenkette mit dem Namen "Learning Smith" auf das Geschäft mit Edutainment, dem Lernen beim Spielen, spezialisiert. Mit großem Erfolg: Das Sortiment findet reißenden Absatz, nahezu jede Woche eröffnen die Bildungsverkäufer eine neue Filiale." (Der Spiegel 9/1994, S. 113)
- Die moderne Schule für die moderne Informationsgesellschaft verlangt viel Geld, das auf absehbare Zeit nicht vom Staat aufgebracht werden kann. Informationstechnisch halbwegs ordentlich ausgestattete Schulen profitieren bereits heute von privaten Sponsoren. So hat etwa die Bertelsmann Stiftung in eine Gütersloher High-Tech-Schule rund 10 Millionen DM gepumpt. Wenn denn aber die moderne Schule ohne erhebliche zusätzliche private Mittel nicht auskommt, dann ist es auch fraglich, ob die Schule der Zukunft so wie bisher in staatlicher Hand bleibt. Welche privaten Geldgeber werden sich denn damit abfinden, daß ihre Mittel in Schulen

gehen, deren Lehrkörper veraltet, deren Organisation schwerfällig und deren pädagogische Konzepte in vielen Punkten nicht mehr zeitgemäß sind? In den USA jedenfalls plant ein Medienkonzern die Diversifizierung zu einem Bildungskonzern, der das Management einzelner staatlicher Schulen übernimmt, um so die pro Schüler zur Verfügung stehenden Mittel besser auszunutzen. "Schon bald könnten auch in Deutschland private Unternehmen versucht sein, dem rückständigen Kultuswesen Konkurrenz zu machen." (Der Spiegel 9/1994, S. 113)

Mit den vorstehenden Skizzen zum schwierigen Verhältnis von Schule und Computer wollten wir zeigen, daß auch in diesem Bereich staatlichen Handelns die öffentlichen Anbieter auf dem besten Wege sind, den Anschluß zu verpassen. Warum dieses so ist, kann an dieser Stelle nicht erörtert werden. Herausstreichen wollen wir abschließend aber noch einmal, daß die Leistungsprobleme der öffentlichen Anbieter Platz gemacht haben für neue private Angebote - auch hier haben wir es mit einer "schleichenden Privatisierung" zu tun, die in Zukunft weiter an Dynamik gewinnen wird.

Der massive Trend zur Übernahme von Aufgaben der Inneren Sicherheit durch Private, die ersten Anzeichen für vergleichbare Entwicklungen im Bereich Schule sind Beispiele; sie stehen für einen Prozeß der "schleichenden Privatisierung" öffentlicher Aufgaben, der auch in vielen anderen Bereichen beobachtet werden kann. Um die Breite dieses Trends darzulegen, sei an dieser Stelle noch auf einige weitere Entwicklungen in diese Richtung hingewiesen: Jeder, der Hochschulen kennt, weiß, daß Forschung und Entwicklung dort vielfach (und auf sehr unterschiedlichen Wegen) privatisiert wird. Das Management von Genehmigungsverfahren ist ein lukratives Geschäft für Beratungsfirmen geworden. Und auf dem Gebiet der Pflege alter Menschen in ihren privaten Wohnungen ist es kleinen Existenzgründern in den letzten fünf Jahren gelungen, den Wohlfahrtsverbänden beachtliche Marktanteile abzunehmen, und dies, obwohl ihre halböffentlichen Konkurrenz in erheblichem Maße subventioniert wird. Freilich ist hier auch zu bedenken, daß ein nicht unbeträchtlicher Teil "Ausgründungen" aus den gemeinnützigen Verbänden sind, die sich durch einen Wechsel der Rechtsform erhebliche Steuervorteile bspw. durch verbesserte Abschreibungen von Investitionen verprechen sowie (äußerlich) ihr Image aufzuwerten versuchen.

Bislang kennen wir noch keine Messungen und Daten, die dabei helfen könnten, das Phänomen "schleichende Privatisierung" quantitativ zu umreißen. Die z.T. nur angerissenen, z.T. etwas detaillierter skizzierten Beispiele sollten jedoch klargemacht haben, daß es sich bei "schleichender Privatisierung" keineswegs um eine Randerscheinung der Veränderungen im öffentlichen Sektor handelt. Offensichtlich gibt es zahlreiche Gebiete des öffentlichen Handelns, in denen die Leistungen der öffentlichen (und z.T. - wie bei den Wohlfahrtsverbänden - auch der halböffentlichen Anbieter) so sind, daß eine wachsende Zahl von Bürgern und Betrieben bereit ist, Geld dafür auszugeben, um die erwünschten Leistungen auf eine andere Weise erstellen zu lassen. Es ist erstaunlich, daß dieser Trend zur "schleichenden Privatisierung" bislang von Wissenschaft und Politik kaum zur Kenntnis genommen worden ist.

3 Mobilisierung und Gestaltung gesellschaftlicher Initiativen

"Schleichende Privatisierung" - wenn sie denn überhaupt von Wissenschaft und Politik wahrgenommen wird - trifft auf Widerspruch. Die Vorbehalte gegenüber vielen der angesprochenen Entstaatlichungstrends sind vielfältig. Im Kern der meisten Argumentationsgänge steht die Befürchtung, die "schleichende Privatisierung" staatlicher Aufgaben sei gleichzeitig auch eine schleichende Entsolidarisierung. Die Angebote der privaten Anbieter - man denke etwa an Sicherheits- und Ausbildungsdienstleistungen - können sich in aller Regel nur einkommensstarke Schichten leisten, und einkommensschwache Bürger sind auf die verbleibenden, häufig qualitativ weniger anspruchsvollen Leistungen der öffentlichen Einrichtungen angewiesen. Zu befürchten ist darüber hinaus, daß es auch zu Langzeiteffekten kommt. Wenn einkommensstarke Bevölkerungsteile ihren Bedarf an anspruchsvollen (bislang öffentlich erstellten) Dienstleistungen selbst bezahlen, wird dies dazu beitragen, daß ihre Bereitschaft sinkt, für die Dienstleistungen der anderen - über ihre Steuern und Abgaben - zu zahlen. Die Legitimationsgrundlage und in deren Folge auch die finanzielle Grundlage eines auf Ausgleich und Solidarität beruhenden öffentlichen Gemeinwesens würden so durch "schleichende Privatisierung" erodieren.

So groß und so berechtigt die Bedenken gegenüber Entstaatlichung auch sein mögen, wenn sie in der Forderung nach Maßnahmen zum Unterbinden, Verhindern münden, dann schießt dies vermutlich über das Machbare und Wünschbare hinaus. Es ist bspw. wenig realistisch anzunehmen, daß man einkommensstarke Eltern davon abhalten könnte, in die Ausbildung ihrer Kinder zu investieren. Und ein öffentliches Gemeinwesen, das politisch und wirtschaftlich an die Grenzen seiner Finanzierbarkeit stößt, wird auch kaum Beiträge zurückweisen, die einkommensstarke Bürger aufbringen wollen, um dem Staat die Kosten für ihre eigene Versorgung mit bestimmten Dienstleistungen abzunehmen. Die "schleichende Privatisierung" bringt die öffentliche Hand offensichtlich in eine Zwickmühle: Hier die Prinzipien der Gleichheit und Solidarität, dort das Interesse, sich selbst zu entlasten.

Zu fragen ist daher, wie der Staat auf den Trend der schleichenden Privatisierung reagieren kann und wie zu gewährleisten ist, daß begrüßenswertes privates Engagement nicht abgewürgt, zugleich jedoch auch die Chancengleichheit nicht verletzt wird. Mit den aktuellen Modernisierungsbemühungen und gezielten Privatisierungsstrategien haben zwei Reaktionsmöglichkeiten bereits einige Aufmerksamkeit gefunden. Ein dritter Weg - in Ergänzung zu Modernisierung und Privatisierung - zielt darauf, die "schleichende Privatisierung" gezielt zu unterstützen und zu gestalten.

Bereits intensiv verfolgt wird der Ansatzpunkt, die den "schleichenden Privatisierungen" zumeist zugrunde liegenden Leistungsprobleme des öffentlichen Dienstes zu beseitigen. Die Forschungen und Aktivitäten zur Modernisierung des öffentlichen Sektors haben hierfür zwar kein Patentrezept, keinen "one-best-way", aber doch einen halbwegs übersichtlichen "Kanon" an Maßnahmen entwickelt. In ihrem Mittelpunkt stehen vor allem neue Management- und Steuerungskonzepte, sowie - als Bestandteile dessen - die Einführung von Wettbewerb.

Die Erkenntnisse, die über diese Instrumente zur Modernisierung des öffentlichen Sektors vorliegen, sind ermutigend. Nicht nur die Privatwirtschaft, auch der öffentliche

Dienst kann billiger und besser arbeiten.⁴ Diese Instrumente könnten einen zusätzlichen Schub erhalten. Genau wie in der privaten Wirtschaft, so sind auch im öffentlichen Bereich große Vorbehalte gegen die Einführung neuer Managementkonzepte zu beobachten. Bei den privaten Industrie- und Dienstleistungsunternehmen bestand häufig erst dann die Bereitschaft, neue Wege zu gehen, wenn die Unternehmen quasi am Abgrund standen. Möglicherweise könnte eine intensivere Auseinandersetzung mit dem Phänomen "schleichende Privatisierung" im öffentlichen Dienst das Interesse an einer Verbesserung der Leistungsfähigkeit durch neue Managementkonzepte erheblich erhöhen.

Ein zweiter Weg, den Problemen der "schleichenden Privatisierung" Herr zu werden, könnte darin bestehen, Privatisierung nicht schleichend, sondern gezielt zu betreiben. Die großen Hoffnungen, die in den achtziger Jahren mit Privatisierung verbunden waren, sind allerdings z. T. enttäuscht worden. In Großbritannien, wo dieser Weg am konsequentesten verfolgt wurde, waren die Entlastungsbestrebungen insofern begrenzt, als zur Sicherung öffentlicher Interessen in erheblichem Umfang nachreguliert werden mußte (vgl. kritisch hierzu Hutton 1995, S. 217 f.).

Ein dritter, bislang eher vernachlässigter Ansatz zur Reaktion auf "schleichende Privatisierung" könnte darin bestehen, die Bereitschaft der Bürger aufzugreifen, sich - finanziell oder durch persönlichen Einsatz - für Dienstleistungen zu engagieren, die bisher öffentlich erbracht wurden. Hierunter ist zum einen zu verstehen, daß der Staat gezielt darauf setzt, solches Engagement zu mobilisieren, und zum anderen dafür Sorge trägt, daß die angesprochenen negativen Effekte so weit wie möglich ausgeschlossen sind.

Die Aktivierung und Gestaltung des Engagements von Bürgern in öffentlichen Bereichen ist sowohl konzeptionell als auch praktisch für Deutschland keineswegs Neuland. So hat etwa Oswald Nell-Breuning (1968, S. 94 ff. und 1976) in seinem Konzept des

⁴ Einen Überblick über die neuen Managementkonzepte im öffentlichen Bereich bieten die Beiträge von v. Bandemer, Belzer/Brandel und Naschold in diesem Band.

"Subsidiaritätsprinzip" darauf hingewiesen, daß die kleineren Gemeinschaften ihre volle Leistungskraft nur dann erreichen können, wenn die übergeordneten, größeren Gemeinschaften ihrerseits Vorleistungen erbringen, also eine "Pflicht hilfreichen Beistands" erfüllen.

Das "Subsidiaritätsprinzip" spielte in Deutschland vor allem im Zusammenhang mit der Familien- und Sozialpolitik eine große Rolle (vgl. Heinze/Olk/Hilbert 1988, S. 97 - 149 sowie aus vergleichend-relativierender Sicht Schmid 1995). Anfang bis Mitte der achtziger Jahre wurde in der "alten" Bundesrepublik über Subsidiarität und Selbsthilfe sogar eine lebhafte politisch-konzeptionelle Debatte geführt. In den letzten Jahren jedoch ist der Gedanke, Bürger für das Mitwirken bei der Erledigung öffentlicher Aufgaben zu mobilisieren, kaum systematisch weiterentwickelt worden. Selbsthilfeaktivitäten werden zwar nach wie vor politisch gefördert und gefordert. Dies ist jedoch zumeist auf das klassische Instrumentarium der Zuschüsse für Selbsthilfegruppen begrenzt, ohne daß Ansatzpunkte für eine systematisch strategische Verknüpfung von staatlichen Aktivitäten und Eigeninitiative zu erkennen wären. Die Selbsthilfeförderung beschränkt sich daher vielfach auf eine "Privatisierung mit anderen Mitteln".

In den USA wurden ähnliche Fragestellungen mittlerweile unter Stichworten wie "Kommunitarismus" (Reese-Schäfer 1995, Etzioni 1994, Selznick 1994) und "Empowerment" (zum Begriff des "Empowerment" vgl. Naschold in diesem Band, S. xyz) erörtert. Dabei geht es um die systematische Einbeziehung der Bürger in die Lösung öffentlicher Aufgaben. Es stehen nicht private Initiative einerseits und öffentliche Problemlösung andererseits gegenüber, sondern es wird eine Mischung von öffentlicher, zumeist organisatorischer Unterstützung und privatem Handeln geschaffen. In Modellen von Public-Private-Partnership werden öffentliche und private Verantwortung miteinander verbunden. Diese Entwicklungen sind zum einen in vielen Bereichen der Praxis zu beobachten, zum anderen sind sie auch theoretisch relevant. In Zeiten zunehmender gesellschaftlicher Komplexität und Dynamik bieten sie die Chance, mit einer Art "sozialen Hebels" unter geringen Ressourcenaufwendungen gesellschaftliche Prozesse nachhaltig zu beeinflussen.

Folgende Aspekte müßten vor dem Hintergrund der skizzierten Trends der "schleichenden Privatisierung" für ein staatliches Mobilisierungs- und Gestaltungskonzept berücksichtigt werden:

- Die Reichweite einer neuen Strategie der Subsidiarität wird keineswegs auf die Familien- und Sozialpolitik beschränkt sein. Die angesprochenen Beispiele "schleichender Privatisierung" zeigen, daß selbst in traditionellen Kernbereichen staatlichen Handelns Potentiale für Bürgerengagement stecken.
- Bei Subsidiarität geht es keineswegs - wie dies traditionell der Fall war - ausschließlich um Familien, Vereine, Verbände, Nachbarschaften, Selbsthilfegruppen. Auch hier wieder zeigt die "schleichende Privatisierung", daß auch jenseits dieses gemeinschaftlichen und verbandlichen Bereichs - also vor allem bei privaten Einzelpersonen und Firmen - viele Potentiale für die Übernahme bisher öffentlich erbrachter Aufgaben liegen.
- Gerade unter den Gesichtspunkten von Gleichheit und Solidarität ist es wichtig, daß einkommensschwache, durchsetzungsschwache Bevölkerungsgruppen nicht zu kurz kommen. Öffentliche Politik müßte eher kompensatorische Funktionen im Hinblick auf die Beteiligung und Anspruchssicherung Schwacher wahrnehmen. Ansatzpunkte könnten hier bspw. darin liegen, Mindestansprüche abzusichern, gezielte Versuche zu unternehmen, das Engagement und die Selbsthilfe bei Schwachen zu mobilisieren und zu unterstützen, und nach Arrangements zu suchen, in denen auch schwächere Bevölkerungsgruppen in den Selbsthilfeaktivitäten der Stärkeren mitwirken können.
- Ein weiterer Aspekt, der im Hinblick auf marktliche oder gemeinschaftliche Aktivitäten jenseits der staatlichen Angebote bedacht werden sollte, ist, daß Maßnahmen zur Qualitätssicherung und Qualitätssteigerung ergriffen werden. Öffentliche Anreize zum Qualitätsmanagement bei privaten Initiativen lautet hier das Stichwort.

Wie können nun solche eher allgemeinen Überlegungen zur Mobilisierung und Gestaltung auf die einzelnen Bereiche öffentlichen Handelns übersetzt werden? Auf diese Frage kann es zwar keine generelle Antwort, kein Patentrezept geben; wir wollen aber

dennoch am Beispiel der bereits oben exemplarisch angesprochenen Gebiete - Sicherheit und Schule - illustrieren, wie eine solche Mobilisierungs-, Unterstützungs- und Gestaltungspolitik aussehen könnte.

Sicherheit

Bei der inneren Sicherheit müssen neben entsprechenden Effizienz Gesichtspunkten die soziale Gerechtigkeit und die Qualität der Leistungen in besonderem Maße gewährleistet sein. Hierbei stoßen unterschiedliche Argumentationen auf einander. So kann einerseits argumentiert werden, daß der Schutz wachsenden privaten Reichtums nicht unbedingt eine vorrangige Aufgabe der Polizeiorgane sein muß. Unter diesem Blickwinkel erscheinen dann auch wachsende private Investitionen in Sicherheitstechnik und entsprechende Dienstleistungen als durchaus sozial gerecht und begrüßenswert. Und man wird den Wohlhabenden in der Gesellschaft kaum verübeln können, wenn sie einen Teil ihrer Mittel dafür verwenden, diesen Wohlstand zu schützen. Auf der anderen Seite dürfen aber auch mögliche negative Folgewirkungen nicht übersehen werden. So ist es gesamtgesellschaftlich sicher nicht akzeptabel, wenn solche Initiativen zum Entstehen von Armeen "privater Rambos" führen. Ebenso wenig sind Verdrängungseffekte zu akzeptieren, durch die Kriminalität in Gegenden mit weniger betuchten Bewohnern verlagert wird. In der Vermeidung dieser Ambivalenz liegt die Verantwortung des Staates bei "schleichender Privatisierung". Das bedeutet, daß der Staat keineswegs aus der Verantwortung entlassen ist, jedoch nicht alles selbst leisten muß.

Eine solche Strategie kann einerseits in einer Zertifizierung und Qualifizierung der privaten Sicherungsdienste bestehen. So erscheint es durchaus als sinnvoll, wenn der Staat solche privaten Sicherungsdienste fördert, die sich einer klaren Aufgabenbeschreibung und -begrenzung (z.B. keine Kompetenz zu Personalüberprüfungen oder gar Festnahmen) unterwerfen und die sich zu bestimmten Standards hinsichtlich der Personalqualifikation und Verhaltensmaßnahmen (z.B. es werden Namensschilder, aber keinesfalls Waffen getragen) verpflichten.

Im Mittelpunkt der Qualitätssicherung muß aber die Qualifizierung stehen. Zwar haben sich vor allem die großen privaten Sicherheitsanbieter in den letzten Jahren auf diesem Gebiet stark engagiert, doch insgesamt liegt hier nach Meinung von Experten noch viel im Argen. Was spricht eigentlich dagegen, daß Polizeischulen Kurse für private Sicherheitskräfte anbieten? Und warum kann dabei nicht auf Mittel der Arbeitsmarktpolitik zurückgegriffen werden? Die Vermittlungsaussichten jedenfalls wären gut; und die Ausbildung an Polizeischulen wäre eine gute Vorbereitung privater Sicherheitskräfte für die spätere Zusammenarbeit mit der Polizei.⁵

Bei der Zertifizierung wäre etwa denkbar, daß die Polizeipräsidien die privaten Sicherungsdienste lizensieren. Diese müßten sich den erwähnten Standards gegenüber verpflichten. Bei Verstößen kann eine solche Lizenz auch wieder entzogen werden. Dies kann zusätzlich mit entsprechenden Kommunikationsangeboten verbunden werden, bei denen Erfahrungen ausgetauscht, Schwerpunktbildungen besprochen und Kooperationen vereinbart werden können.

Andererseits ist den Verdrängungseffekten entgegenzuwirken. Durch eine Kooperation der Polizei mit privaten Diensten werden hierfür teilweise Ressourcen geschaffen, die in entsprechende Schwerpunktsetzungen münden können. Solche Schwerpunktbildungen können in unmittelbaren polizeilichen Aktivitäten bestehen. Darüber hinaus darf aber gerade im Gestaltungsbereich Innere Sicherheit auch die Organisation von Selbst- und Nachbarschaftshilfe nicht vergessen werden. Dies ist auch und gerade in sozial weniger privilegierten Gebieten und sozialen Brennpunkten möglich und anzustreben. Die soziale Selbstkontrolle kann in diesem Bereich wesentlich wirksamer sein als die Konfrontation mit hoheitlich-staatlichem Drohpotential. Hier gibt es bereits einige Initiativen zum Aufbau sogenannter kriminalpräventiver Räte, die allerdings sehr stark darauf zielen, bereits vorhandene Akteure (z.B. Schulen, Vereine, Verbände, Kirchen) besser zu koordinieren. Mit

⁵ In der modernen Systemtheorie läßt sich dieses Beispiel auch als "strukturelle Kopplung" interpretieren, wonach auf der Basis eines gemeinsamen Wissensbestandes bei privaten und staatlichen Sicherheitskräften eine - quasi natürliche - wechselseitige Angepaßtheit besteht.

Infobörsen können darüber hinaus bspw. die Nachfrage und das Angebot von Nachbarn in einem Wohnquartier nach wechselseitiger Urlaubsbetreuung von Häusern und Wohnungen transparent gemacht und ein weiterer kleiner Schritt geleistet werden, Bürgerengagement zu wecken und in vernünftige Bahnen zu lenken.

Schule

Auch im Bereich der Schulen entsteht die Ambivalenz begrüßenswerten privaten Engagements einerseits, der Qualitätssicherung und der sozialen Gerechtigkeit andererseits. Sicherlich wäre es problematisch, die Bildungschancen noch stärker von der sozialen Stellung der Eltern oder dem Vorhandensein eines engagierten ortsansässigen Unternehmens abhängig zu machen. Jedoch wäre es wenig erfolgsversprechend, ein solches Engagement verhindern zu wollen, zumal es außerhalb der Schule ohnehin stattfindet. Deshalb erscheint es als sinnvoller, solche Aktivitäten aufzugreifen und zu fördern. Ein sozialer Ausgleich ließe sich beispielsweise durch die Kooperation verschiedener Schulen miteinander schaffen. Und warum sollte es nicht gelingen, gerade die Unterstützung weniger privilegierter Schulen durch regionale Unternehmen zu forcieren.

Bereits heute kommt es gelegentlich zu Spenden von örtlichen Unternehmen für die Anschaffung von Rechnern; vor allem Sparkassen und Banken waren bislang auf diesem Gebiet recht rührig. Dieser Ansatz ließe sich bestimmt weiter ausbauen, wenn die örtlichen Schulämter und Schulen gezielt auf die Unternehmen zugingen. Möglicherweise ließe sich mit dem Argument, die bessere Ausstattung von Schulen erhöhe in Zukunft die Wahrscheinlichkeit, qualifiziertes Personal zu finden, und sei damit so etwas wie eine vorbeugende Personalentwicklung, die Spendenbereitschaft von Unternehmen erhöhen. Das Beispiel der Berufsbildungspolitik hat über lange Jahre gezeigt, daß ein entsprechendes privates Engagement zu erzielen ist.

In die gleiche Richtung könnte auch wirken, wenn einschlägig qualifiziertes Personal aus den Firmen auch wegen einer Unterstützung beim Aufbau und beim Management der Schul-EDV angesprochen würde. Auch Eltern könnten vermehrt gewonnen

werden, die ja sehr häufig Erfahrungen mit vergleichbaren Initiativen auf nicht-technischen Gebieten vorweisen können (z.B. Spenden für die Verschönerung des Schulhofes; von Eltern durchgeführtes Konzentrationstraining oder Hausaufgabenbetreuung für Kinder); organisatorisch getragen werden solche Initiativen häufig von Fördervereinen. Zumeist stehen und fallen solche Einrichtungen jedoch damit, daß sie von den Schulverwaltungen, den Schulleitungen und auch von Lehrern angestoßen und unterstützt werden.

Diese wenigen und exemplarischen Stichworte können keineswegs ein umfassendes Konzept für die Mobilisierung und Gestaltung privaten (finanziellen oder persönlichen) Engagements in öffentlichen Aufgabenbereichen darstellen. Sie zeigen aber dennoch, daß es reichhaltige, ergiebige Potentiale gibt, die es in Zukunft stärker zu nutzen gilt. Insofern ist es durchaus angebracht, daß die Mobilisierung und Gestaltung eines solchen Engagements ein bislang viel zu zaghaft genutzter Ansatzpunkt sind, um die vielfach ungesteuerten Prozesse einer "schleichenden Privatisierung" öffentlicher Aufgaben vernünftig zu gestalten.

4 Eine aktive Gesellschaft braucht einen aktivierenden Staat

In den vorhergehenden Ausführungen haben wir herausgearbeitet, daß die "schleichende Privatisierung" öffentlicher Aufgaben Politik und Verwaltung Anlaß und Anstoß sein sollten, nach neuen Formen des Zusammenspiels zwischen dem öffentlichen und privaten Bereich zu suchen. Anhand von Beispielen wurde auch deutlich, daß diese Aufgabe lösbar ist. Aber ist das gängige Staatsverständnis auf die neuen Anforderungen vorbereitet? Und kann der angesprochene Aufgabenkomplex innerhalb des bestehenden politisch-administrativen Systems mit all seinen Eigengesetzlichkeiten und Handlungsschwierigkeiten überhaupt bewältigt werden?

Parallel zu den Anstrengungen zur Modernisierung des öffentlichen Sektors, die Anfang der neunziger Jahre in zahlreichen Reformexperimenten und Modernisierungsinselfen ihren Niederschlag fanden, hat in der Wissenschaft ein neuer

staatstheoretischer Diskurs stattgefunden (vgl. z.B. Grimm 1994; Voigt 1993a; Willke 1992 und 1994 sowie Böhret/Konzendorf in diesem Band), der sich mit Fragen der veränderten Rolle des Staates auseinandersetzte. Ohne hier in die Details gehen zu wollen, halten wir unter den hier anstehenden Fragestellungen die folgenden Ergebnisse für bedeutsam:

Der Staat wird in dieser Diskussion zumeist als "Leistungsstaat" beschrieben, der sich allerdings durch mangelnde Fähigkeit zur Prioritätensetzung permanent selbst überfordere. Solche Prioritäten werden ganz abstrakt gesprochen in dem Interesse an der Zukunftsfähigkeit von Gesellschaft und Wirtschaft gesehen; und konkret spielen dabei die Bereiche Umwelt und Technologie - sowohl im Sinne des Schutzes gegen Risiken als auch der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft - die prominenteste Rolle. Weil es sich bei diesen Themen quasi um Überlebensfragen handele, sei der Staat stärker bei diesen Aufgaben gefordert, und die traditionellen Aufgabenfelder - Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit - müßten so umgebaut werden, daß Bewegungsspielraum für die neuen Anforderungen entstehe. Kurz zusammengefaßt lautet die Message, daß sich Politik und Verwaltung von ihrer bislang häufig praktizierten Allzuständigkeit verabschieden müssen, um sich auf die wirklich wesentliche Aufgabe der Zukunftsgestaltung zu konzentrieren - sei es, daß sie sie selbst in die Hand nehmen, oder daß prozedurale Regeln geschaffen werden, innerhalb derer sie von der Gesellschaft gelöst werden können.

Ob eine solche Neudefinition des "Leistungsstaates" wirklich zu Selbstbeschränkung und neuen Lösungsansätzen führen kann, muß bezweifelt werden. Die Engpässe einer derartigen Neuarrondierung staatlicher Aufgaben und Aktivitäten sehen wir vor allem in zwei Dimensionen:

- Der Abschied von der Allzuständigkeit wird der Politik (und ein bißchen auch der Verwaltung) schwerfallen. Der Grund dafür liegt nicht nur darin, daß der Wettbewerb die Parteien immer wieder dahin bringt, mehr zu scheinen als zu sein. Noch schwerer dürfte wiegen, daß die Suche nach Zukunftsfähigkeit kaum auf eingrenzbarbare Gestaltungsbereiche zu fokussieren ist, sondern überaus komplexe

Umbauerfordernisse bringt. Man denke in diesem Zusammenhang bspw. daran, daß die Einführung einer Ressourcensteuer gegenwärtig bereits im Zusammenhang mit dem Umbau des Sozialstaates debattiert wird, weil sie sukzessive die lohnbezogenen Sozialabgaben ersetzen soll.

- Das Plädoyer, die kritischen Bereiche für Zukunftsfähigkeit stärker in den Mittelpunkt politischen und staatlichen Handelns zu stellen - sei es durch prozedurale Vorgaben für gesellschaftliche Aktivitäten oder durch eigenständige öffentliche Leistungserbringung - bedarf der Präzisierung. Gerade die genannten "Topbereiche" für Zukunftsfähigkeit - Umwelt und Technologie - lassen sich nur dadurch bewältigen, daß es zu neuen Formen des Zusammenspiels zwischen Staat und Gesellschaft kommt. Sowohl in der Umwelt- als auch in der Technikentwicklung kann der Staat weder den "Löwenanteil" der Aufgaben tragen, noch werden seine Fähigkeiten und Ressourcen ausreichen, um auch nur eine "Ausputzer"-Funktion zu übernehmen.

Unsere Diagnose - Allzuständigkeit läßt sich nicht abstreifen, gerade die drängendsten Probleme können nicht vom Staat, sondern nur von der Gesellschaft gelöst werden - muß dennoch nicht als Abgesang auf den Staat interpretiert werden. Die Auseinandersetzung mit "schleichender Privatisierung" und die Suche nach Gestaltungsmöglichkeiten - gerade auch im Sinne nicht durchsetzungsfähiger Interessen - hat gezeigt, daß es Sinn macht, staatliches Handeln auf die Mobilisierung und Unterstützung gesellschaftlicher Anstrengungen zur Reorganisation öffentlicher Aufgaben auszurichten, und zwar auch dann, wenn es sich um vielfältige und verschiedenartige Aufgabenfelder handelt. Eine solche Konzeption eines die Gesellschaft aktivierenden Staates, eines Staates als Entwicklungsagentur (anstelle des Konzeptes des Leistungsstaates), böte jedenfalls die Chance, daß Staatshandeln mit der Zwickmühle aus Allzuständigkeit und Beschränktheit umgehen kann.

"Regieren" wird in diesem Zusammenhang definiert als alle Aktivitäten sozialer, politischer oder administrativer Akteure, die darauf gerichtet sind, Gesellschaften zu führen, steuern, kontrollieren oder managen. Die skizzierte neue Form der Zusammenarbeit und Mobilisierung wird bei Kooiman (1993) mit dem Begriff des "sozio-politi-

tischen Regierens" bezeichnet.

Vergleicht man das Verhältnis des Staates mit der Organisation der Wirtschaft, so zeigt sich, daß der "neue Staat" kein Minimalstaat sein wird. Der amerikanische Wirtschafts-Nobelpreisträger Douglass North hat herausgefunden, daß die Kosten für Institutionen wie Banken, Versicherungen, Rechts- und Patentanwälte, Steuerberater, Handel etc., für Institutionen also, die die Wirtschaft für ihre Funktionsfähigkeit benötigt, innerhalb von hundert Jahren von rund 25% des Bruttosozialprodukts auf über 45% angewachsen sind. Diese Institutionen, die ein anderer Nobelpreisträger aus der gleichen Denkschule, Kenneth Arrow, als die "Schmiermittel der Wirtschaft" bezeichnet hat, koordinieren die Märkte und schaffen die Voraussetzungen für das Wirksamwerden ihrer Selbststeuerungsfähigkeit. Wenn wir uns die Aufgabenstellungen vergegenwärtigen, vor denen ein "aktivierender Staat" steht, so wird deutlich, daß es darum gehen wird, in vergleichbarer Form "Schmiermittel der Gesellschaft", also Mechanismen, die für die Selbststeuerungsfähigkeit der Gesellschaft erforderlich sind, zu schaffen. So wie die ökonomischen Institutionen oft nicht direkt in den privaten Produktionsprozeß eingreifen, sondern diese nur flankieren, unterstützen und koordinieren, so muß auch die Politik nicht jede Leistung selbst erbringen. Die Rolle der Politik wird die eines Moderators und Aktivators, aber auch Schiedsrichters gesellschaftlicher Entwicklungen sein. Der Staat muß bei weitem nicht alles selbst erledigen, aber dafür sorgen, daß gesellschaftlich notwendige Aufgaben erledigt werden und daß dabei Chancengleichheit erhalten oder geschaffen wird. So etwas ähnliches hatte auch wohl der SPD-Vorsitzende Rudolf Scharping im Sinn, als er formulierte, der zukunftsfähige Staat werde "mehr steuern und weniger rudern".

In einem Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung hat auch Werner Jann kürzlich für eine solche Strategie plädiert. Danach sollten Gewährleistung, Finanzierung und Bereitstellung öffentlicher Leistungen grundsätzlich getrennt betrachtet werden. Aufgabe des Staates sei die Sicherstellung und Steuerung öffentlicher Leistungen. Über die Produktion sollte im Wettbewerb entschieden werden, damit die leistungsfähigsten Produzenten, seien es freie Träger, private Unternehmen oder Selbsthilfegruppen, die Leistung erstellen (Jann 1994, 19). Der "aktivierende Staat" sollte sich

darüber hinaus aber nicht lediglich dem Wettbewerb stellen, sondern diesen gezielt fördern, indem er andere potentielle Anbieter bei der Leistungserstellung unterstützt. An seiner umfassenden öffentlichen Verantwortung ist zwar festzuhalten; seine Aufgabe ist aber nicht, überall die Dinge selbst in die Hand zu nehmen, sondern die Gesellschaft zu aktivieren, zu fordern und zu fördern, sich selbst als Problemlöser zu engagieren.

Die Suche nach Steuerungsmechanismen zur "Aktivierung der Gesellschaft" wird ein experimenteller Erneuerungsprozeß sein, da es in der Bundesrepublik wenig verallgemeinerbares Wissen über derartige Politikstrategien gibt (Vielleicht mit einer einzigen Ausnahme, nämlich die Zusammenarbeit von Staat und Verbänden; vgl. Voelzkow/Heinze in diesem Band.). Die Politik- und Sozialwissenschaften können durch Forschungen zur Tragfähigkeit neuer Ansätze und Experimente Politik und Verwaltung bei der Suche nach neuen Lösungen sinnvoll unterstützen.