

Stephan von Bandemer

Der aktivierende Staat* : Konturen einer Modernisierungsstrategie von Staat und Gesellschaft

Betrachtet man wissenschaftliche Veröffentlichungen, Regierungserklärungen und öffentliche Meinung, scheint sich das Konzept des „aktivierenden Staates“, als Leitbild der Staats- und Verwaltungsmodernisierung mittlerweile immer mehr zu etablieren. Allerdings ist der aktivierende Staat keineswegs das einzige Konzept für eine Staats- und Verwaltungsreform. Vom neuen Steuerungsmodell über den schlanken Staat, der Neuentdeckung des Ehrenamtes oder der Kommunitarismusdebatte gibt es teils komplementäre, teils konkurrierende Perspektiven, die vielfach die öffentliche Debatte wie die Praxis dominiert haben. Wenn das Konzept des aktivierenden Staates sich in diesem Kontext nicht nur als „alter Wein in neuen Schläuchen“, entpuppen, sondern als handlungsleitendes Prinzip der Staats- und Verwaltungsreform etablieren und praktisch wirksam werden soll, muß es möglichst scharf konturiert werden.

Soll das Konzept des aktivierenden Staat sich als ein schlüssiges Modell etablieren, so bedarf es daher einer eigenständigen Staatszielbestimmung, die ausgehend von der Problemdefinition handlungsleitende Prinzipien für die Staats und Verwaltungsmodernisierung formuliert und in praktischer Politik konkretisiert bzw. hierfür entsprechende Instrumente bereitstellt. Dabei ist zu differenzieren: Nicht jede gesellschaftliche Aktivität ist bereits mit dem aktivierenden Staat gleichzusetzen. Bürgerschaftliches Engagement und unternehmerische Initiative sind sicherlich wichtige Voraussetzungen für den aktivierenden Staat, der auf die (traditionell schon immer vorhandene) Bereitschaft zur Übernahme von Verantwortung durch die wirtschaftlichen, sozialen und gesellschaftlichen Akteure angewiesen ist. Jedoch ist derartiges Engagement bei weitem keine hinreichende Bedingung. Wäre der aktivierende Staat allein über das gesellschaftliche Engagement zu definieren, so würde dieser auch eine konsequente Privatisierung, einen Rückzug des Staates aus allen öffentlichen Problemen umfassen. Um nicht eine solch einseitige Perspektive, die sich nur auf Markt und Ehrenamt stützt, zu verfolgen, müssen andere oder zumindest zusätzliche Kriterien zur Beschreibung des aktivierenden Staates herangezogen werden. Nach einer kurzen Gegenüberstellung unterschiedlicher Steuerungsmodelle werden die Eckpunkte dieser Anforderungen im folgenden skizziert.

* Das Konzept des „aktivierenden Staates“, bildet seit 1994 das Leitbild der Arbeit der Abteilung Dienstleistungssysteme im Schwerpunkt „Der öffentliche Sektor - von der Verwaltungs- zur Staatsreform,..“ .

1 Konzepte zur Aufgabendefinition des Staates

Die verschiedensten Versuche, die neuen Eigenschaften des Staates näher zu bestimmen, erhalten von dem funktionalen Pol einer grundlegenden Aufgabenvermutung des Staates aus ihre jeweilige Stoßrichtung:

- Verfechter einer Reduzierung der Staatstätigkeit auf sogenannte Kernaufgaben, d.h. auf die dieser Institution im Rahmen einer Marktwirtschaft angemessenen Aufgaben, argumentieren mit einer doppelten Perspektive. Einerseits störe die ausufernde staatliche Intervention in Gesellschaft und Wirtschaft deren Fähigkeit, sich selbst zu regulieren und ihre Potentiale effizient auszubilden und zu nutzen; zum anderen führten gerade solche ausufernden öffentlichen Tätigkeiten zu einem unüberschaubaren Regelungsgewirr und einer unerträglichen Regelungsdichte, so daß der Staat durch seine eigene Tätigkeit seine souveräne Handlungsfähigkeit verliere. Der Interventionsstaat untergrabe sich selbst. Diese Grundannahmen konturieren das Konzept des schlanken Staates in seinen verschiedenen (internationalen) Varianten.
- Demgegenüber hält sich eine beharrliche Strömung im politischen Spektrum, die von der Vorstellung einer weitgehend hierarchischen Steuerung gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Entwicklungen durch den demokratischen Staat nicht abgehen möchte; insbesondere dort, wo es um die langfristige Entwicklung der Gesellschaft ("Nachhaltigkeit") geht, wird - unter anderem geprägt von theoretischen Positionen über eine grundlegende Divergenz von Einzelrationalitäten und Gesamtrationalität (-nutzen) - der einzigen Instanz in der Gesellschaft, die zu allgemeinverbindlichen Entscheidungen befähigt und berechtigt ist, eine nachhaltige Steuerungsfunktion zugesprochen.
- Der Begriff des verhandelnden Staates greift das Staatsparadox des ausgehenden 20. Jahrhunderts proaktiv auf und versucht, Handlungsmöglichkeiten des Staates in einer produktiven Mischung von zentralen Imperativen und gesellschaftlicher Selbstkoordinierung zu finden. Sowohl der Empirie eines Souveränitätsverlustes des Staates aus unterschiedlichen Gründen (globalisierte Handels- und Finanzstrukturen; interne Komplexität der Gesellschaft und ihrer "Subsysteme") als auch einer Neuformulierung der Zieldimension staatlicher Tätigkeit wird dadurch Rechnung getragen. Nicht dem verfaßten politischen Prozeß im Rahmen der "Staatswillensbildung" alleine wird die Aufgabe der Kompromißbildung und Zielfindung zugeschrieben, sondern einem „arbeitsteiligen Arrangement„ unterschiedlichster Akteure, bis hin zu weitverzweigten Netzwerken, in welchem der Staat beides zugleich sein soll:

Moderator und Verhandlungspartner. Das Staatsparadox (Allzuständigkeit versus Steuerungsversagen) wird somit zu einem bearbeitbaren Dilemma „dynamisiert“.

- Schließlich lassen sich Konzepte identifizieren, die den Spieß umdrehen: nicht der Staat und seine Handlungskompetenz und -fähigkeit sind der Ausgangspunkt der Betrachtung, sondern die Gesellschaft und ihre Bürger. Daß es bei diesem Blickwinkel sehr unterschiedliche Varianten eines Staatskonzeptes gibt, ist offensichtlich: Je stärker die vorstaatlichen Rechte der Bürger hervorgehoben werden (wie z.B. beim ökonomischen Individualismus), desto geringer wird die dem Staat legitimerweise zugestandene Rolle (Minimalstaat) bemessen; je mehr die Gesellschaft oder Gemeinschaftlichkeit betont werden, desto eher wird dem Staat nur eine unterstützende Funktion für bürgerschaftliche Eigentätigkeit zugeschrieben werden. Man kann aber auch dem Staat seine etablierten Aufgaben belassen, sie jedoch durch Partizipation stärker legitimieren und sachlich effektivieren wollen.

Der aktivierende Staat liegt quer zu diesen Ansätzen und versucht insbesondere die Steuerungsdimension herauszuarbeiten. Die unterschiedlichen Ansätze werden dabei nicht konterkariert, sondern der Blick wird pragmatisch auf die Steuerungs- und Handlungsfunktionen des Staates gerichtet, die ausgehend vom Problembefund öffentlicher Aufgabenwahrnehmung eine Orientierung für die Staatstätigkeit und deren Instrumente erhalten sollen. Mithin geht es nicht um eine ordnungspolitische Neuorientierung des Staates oder die Übertragung betriebswirtschaftlicher Instrumente auf das Staats- und Verwaltungshandeln, sondern um die Positionierung öffentlichen Handelns als Beitrag zur Lösung gesellschaftlicher Aufgaben.

2 Der aktivierende Staat zwischen Aufgabenzuwachs und Steuerungsdefiziten

Der dem aktivierenden Staat zugrundeliegende Problembefund umfaßt vier Dimensionen. Zunächst ist festzustellen, daß die Finanzkrise der öffentlichen Haushalte keine neo-liberale Erfindung ist. Eine weitere Expansion der öffentlichen Haushalte stößt nicht nur an Grenzen ökonomischer Rationalität, sondern findet auch keine hinreichende gesellschaftliche Akzeptanz. Der Staat sieht sich insofern mit tendenziell wachsenden Aufgaben bei geringeren oder allenfalls gleichbleibenden Ressourcen konfrontiert.

Zugleich hält die regionale wie nationalstaatliche Steuerungskapazität des öffentlichen Sektors mit den Anforderungen globalisierter Märkte, aber auch der wachsenden Komplexität einer sich immer stärker ausdifferenzierenden Gesellschaft nicht Schritt. Staatliche Aktivitäten erzeugen in einer vielfach überregulierten Gesellschaft nicht intendierte Folgen und externe Effekte, durch die Politik oft mehr Probleme zur Folge hat, als daß die eigentlich intendierten Wirkungen erreicht werden. Der Staat gerät so immer mehr in ein Dilemma von Allzuständigkeit und Handlungsunfähigkeit.

Gleichwohl ist drittens offenbar, daß immer wieder gesellschaftliche Probleme be- und entstehen, die sich nicht von selbst lösen, sondern einer öffentlichen Steuerung und Regulierung bedürfen. Darüber hinaus geht das Leitbild des aktivierenden Staates viertens davon aus, daß dem Staat auch eine Innovationsfunktion im Sinne einer Bündelung und Richtungsweisung gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Aktivitäten zufällt, die ein aktives Vorantreiben einer Modernisierungsstrategie umfaßt.

Als Antwort auf die Grenzen der öffentlichen Steuerungsfähigkeit sind Konzepte eines konsequenten Rückzugs des Staates aus der Verantwortung für wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen mithin kaum geeignet. Forderungen nach Reduzierung des Staates auf seine Kernaufgaben, wie immer diese dann zu definieren sind, tragen allein wenig zur Lösung bei und erscheinen zumindest im kontinentaleuropäischen Kontext auch kaum durchsetzbar. Wirtschaftsliberalismus und zivilgesellschaftliches Engagement als vom Staatshandeln isolierte Strategien können das Dilemma von Steuerungs- und Finanzierungsdefiziten einerseits und Problemlösungs- und Innovationskompetenz andererseits nicht lösen. Aber auch eine Ausdehnung staatlicher Aktivitäten wird den Anforderungen, mit denen sich Staat und Verwaltung konfrontiert sehen, nicht gerecht. Vielmehr muß es um die Entwicklung einer neuen Mischung aus staatlicher Gesamtverantwortung und bürgerlicher Selbsttätigkeit gehen. Für diese Mischung gilt es handlungsleitende Prinzipien zu definieren, die als Orientierung für die Staats- und Verwaltungsmodernisierung dienen können.

3 Handlungsleitende Prinzipien des aktivierenden Staates

Für das Konzept des aktivierenden Staates kristallisieren sich mittlerweile mehrere Eckpfeiler heraus, die als handlungsleitende Prinzipien für die Modernisierung von Staat und Verwaltung

dienen. Diese Prinzipien konkretisieren den aktivierenden Staat in einer aktiven Gesellschaft, als Akteur, der seine Beschäftigten und Bürger fordert und fördert, zur Lösung gesellschaftlicher Probleme und zum Anstoß von Innovationen beizutragen. Die zentralen, unmittelbar aufeinander bezogenen Elemente hierfür sind:

- _ Eine neue Verantwortungsteilung anstelle von Verantwortungsübertragung
- _ Die Koproduktion von Leistungen anstelle der Verhandlung über Aufgabenteilung
- _ Eine Leistungsaktivierung über die gesamte Wertschöpfungskette anstelle von Leistungskürzungen
- _ Der Dialog von Staat und Gesellschaft anstelle hoheitlicher Dekrete

Mit **Verantwortungsteilung** ist die gemeinschaftliche Wahrnehmung der Verantwortung von Staat und Gesellschaft für die Lösung öffentlicher Aufgaben gemeint. Es geht mithin nicht mehr um die einseitige Zuweisung von Zuständigkeit an Staat, Verbände, Unternehmen oder Bürger, sondern um die Teilung der Verantwortung durch alle betroffenen Akteure. Im aktivierenden Staat wird so etwa weniger nach der Verantwortung **des** Sozialstaates als nach der Verantwortung **für** den Sozialstaat gefragt, die gemeinsam von Staat, Verbänden und Bürgern zu tragen ist. Mit den Aktivitäten des Staates geht dabei auch immer die Frage des „cui bono,, also nach dem „Wem nutzt die Aktivität,, einher, mit der Konsequenz, daß die Nutznießer in die Verantwortung mit einbezogen werden.

Ansätze hierzu enthält etwa die Pflegeversicherung, die einerseits auch pflegende Angehörige für ihre Leistungen honoriert, die andererseits aber auch nicht als „Vollkasko,, -Versicherung konzipiert ist, sondern von den Leistungsempfängern Eigenbeiträge in Form von Zuzahlungen erwartet. Durch die Einbindung der Angehörigen in die Versorgung pflegebedürftiger Menschen sowie die Berücksichtigung finanzieller Eigenleistungen der Betroffenen soll damit eine optimale Versorgung gewährleistet werden. Nicht allein der Staat bzw. die öffentlich regulierte Pflegeversicherung sind damit für die Versorgung verantwortlich, sondern auch Angehörige und Betroffene selbst werden in die Verantwortung für die Leistungen einbezogen. Ob die Aktivierungsstrategie konsequent durchgehalten wird, muß in diesem Beispiel freilich insofern in Frage gestellt werden, als bei den Angehörigen vielfach Mitnahmeeffekte auftreten und den zu Pflegenden meist nur die von der Pflegeversicherung refinanzierten Leistungen

auch tatsächlich angeboten werden. Die erwartete Übernahme von Mitverantwortung wird daher zumindest nicht voll eingelöst.

Ein gelungenes Beispiel der Verantwortungsteilung im aktivierenden Staat bilden die Ausbildungsinitiativen zur Erschließung und Vermittlung von Lehrstellen für Jugendliche. Hier ergreift der Staat die Initiative, indem er Unternehmen in die Mitverantwortung für die Ausbildung nimmt. Allerdings erfolgt dies nicht durch gesetzliche Verpflichtung, sondern im Rahmen eines Forderns und Förderns, indem einerseits bürokratische Barrieren reduziert werden und andererseits an Unternehmen appelliert wird, sowohl ihre arbeitsmarktpolitische Verantwortung wahrzunehmen als auch die Sicherung ihres künftigen Personalbedarfs durch eigene Beiträge frühzeitig selbst zu gewährleisten. Aber auch von den Jugendlichen wird erwartet, daß sie gegebenenfalls Abstriche von ihrem „Traumberuf,, machen und Lehrstellen annehmen, die diesem nicht unbedingt entsprechen.

In diesem Kontext sind etwa auch Maßnahmen und Diskussionen des „welfare to work,, zu diskutieren, die die Bereitstellung von Sozialleistungen mit der Verpflichtung zu Gegenleistungen verknüpft. Anstelle Anreize zu schaffen, indem die Verantwortung für soziale Risiken vollständig privatisiert wird, wie dies etwa in den USA teilweise geschieht, setzt der aktivierende Staat auf die Anreizwirkung von Gegenleistungen im Sinne einer Mitverantwortung der Leistungsempfänger für die soziale Sicherung. Die kollektive Verantwortung bleibt in diesem Verständnis erhalten, aber es wird auch die individuelle Solidarität eingefordert.

Die **Koproduktion** von Leistungen anstelle der Verhandlung über Aufgabenteilung knüpft unmittelbar an die Verantwortungsteilung an. Hiermit ist gemeint, daß der Staat Leistungen gemeinsam mit gesellschaftlichen Akteuren erbringt, anstelle die Leistungen lediglich zu definieren und deren Umsetzung „einzukaufen,,. Die Koproduktion geht dabei über die Trennung von "Auftraggebern" ("Besteller") und "Auftragnehmern" ("Lieferer"), wie sie in verschiedenen ausländischen Verwaltungssystemen vorgenommen werden ("Contractor/Provider-Split"), hinaus, bei der die Verwaltung auf Basis der definierten Art, Menge und Qualität erwarteter Leistungen den jeweils am "besten" geeigneten Lieferer mit der Leistungserstellung beauftragt. Wie dies in privatwirtschaftlichen Zulieferbeziehungen längst üblich ist, beteiligt der aktivierende Staat die Lieferanten nicht nur an der Konzipierung und Planung der Leistungen, sondern unterstützt sie

auch dabei, Kosten und Qualitätsziele zu realisieren. Dem aktivierenden Staat geht es auch nicht um die Abgrenzung von Zuständigkeiten wie etwa beim Subsidiaritätsprinzip oder auch in kommunitaristischen Ansätzen, sondern um gemeinsam erbrachte Problemlösung und Innovationen. Die Verantwortungsteilung wird insofern bei der Leistungserstellung in Form der Koproduktion über die gesamte „Wertschöpfungskette“, fortgeführt. Der Staat unterstützt in jedem Leistungsschritt die Durchführung der Aufgaben durch gesellschaftliche Akteure. In diesem Sinne tritt der aktivierende Staat den Akteuren weniger als Auftraggeber gegenüber, dem die Kosten für erwartete Leistungen in Rechnung gestellt werden. Vielmehr fordert und fördert er dezentrale Selbststeuerungsmechanismen zur Erschließung gemeinsam definierter Kosten- und Leistungspotentiale.

Im direkten Kontakt zum Bürger lassen sich insbesondere in der Kommunalpolitik, und hier vor allem im internationalen Kontext, Beispiele und Ansatzpunkte finden, in denen Bürger an der Erstellung von Leistungen beteiligt werden. Neighbourhood Departments, die die Selbsthilfe der Bewohner ganzer Stadtteile koordinieren und unterstützen, haben hier erhebliche Erfolge aufzuweisen. Die Leistungen werden weder öffentlich für die Bürger noch allein in Form der Selbsthilfe durch die Bürger, sondern in enger Abstimmung von öffentlichen und privaten Aktivitäten erstellt. Sinnvolle Ansätze hierfür lassen sich aber auch in der Bundesrepublik identifizieren. So führen etwa bei Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung oder Stadtteilsanierung Eigenleistungen der Bürger im Zusammenwirken mit dem Staat sowohl zu einer höheren Identifizierung mit den Maßnahmen als auch zu einer finanziellen Entlastung der öffentlichen Haushalte. Im Fall von Verkehrsberuhigungen werden etwa von öffentlicher Seite Hilfsmittel bereitgestellt und rechtliche Rahmenbedingungen geschaffen, die Maßnahmen aber nicht von öffentlichem Personal oder beauftragten Firmen, sondern von den betroffenen Bürgern selbst durchgeführt. Insbesondere bei der Politik in sozialen Brennpunkten, also der Stadtteilsanierung, wird mittlerweile vielfach auf derartige Aktivierungsstrategien sowohl im Bereich baulicher Maßnahmen als auch sozialer Entwicklung gesetzt.

In der Wirtschaftspolitik kann die Koproduktion durch eine Beteiligung des Staates an Innovationen etwa in Form der Bereitstellung von „venture capital“, anstelle von reinen Subventionen oder die Reduzierung von Transaktionskosten bei der Entwicklung von Produktionsclustern als Beispiel herangezogen werden. Für letzteres könnte etwa die ChemSite

Initiative in NRW stehen, bei der Wirtschaft und Staat bei der Ansiedlung neuer Firmen im Umfeld eines Chemieunternehmens zusammenwirken. Hier werden das Know-how der öffentlichen Gewerbeaufsicht und die Erfahrungen mit Genehmigungsverfahren im Bereich der chemischen Industrie gemeinsam mit betrieblichen Synergiepotentialen ortsansässiger Unternehmen im Bereich Planung, Logistik etc. offensiv als Standortvorteil vermarktet, um gemeinsam Ansiedlungserfolge zu realisieren. Regionale Wirtschaftspolitik wird dabei nicht für die, sondern mit den Unternehmen betrieben.

In der Gesundheits- und Sozialpolitik bedeutet Koproduktion beispielsweise, daß bei der stationären Versorgung Behinderter nach § 93 BSHG zwischen Ländern und Trägern nicht über Qualität und Kosten verhandelt wird, sondern daß der Staat durch eine Zusammenarbeit mit den Einrichtungen diese dabei unterstützt, nicht ausgeschöpfte Qualitäts- und Effizienzpotentiale in der Leistungserbringung zu erschließen. Dies setzt allerdings voraus, daß sich die Verbände und Einrichtungen auf der einen Seite und die überörtlichen Träger der Sozialhilfe auf der anderen nicht als Kontrahenten im Wettbewerb um Refinanzierung einerseits und Kostendämpfung andererseits verstehen, sondern als Koproduzenten in der gemeinsamen Sache einer qualitativ hochwertigen und effizienten Versorgung benachteiligter Gruppen, bei der z.B. auch die „Reformdividende“, zu teilen wäre.

Die **Leistungsaktivierung** setzt den Ansatz der Koproduktion konsequent fort. Dem aktivierenden Staat geht es insbesondere auch um die Optimierung der Wertschöpfungskette öffentlicher und privater Leistungen. Ziel ist weniger die Kürzung öffentlicher Leistungen, sondern vielmehr eine Produktivitätssteigerung bei der Leistungserstellung. Dabei wird der Staat eine Leitfunktion übernehmen müssen, indem er eine Verwaltung schafft, die mehr leistet und weniger kostet. Dies bildet die Voraussetzung, derartige Produktivitätssteigerungen auch glaubwürdig in anderen Bereichen der Wertschöpfungskette einzufordern. Eine solche Ausdehnung der Produktivitätssteigerung auf die Koproduzenten bildet ein wesentliches Kennzeichen des aktivierenden Staates. Zugleich konzentriert der aktivierende Staat seine Verwaltungsreforminitiativen auf solche Aktivitäten, von denen unmittelbar Leistungsverbesserungen erwartet werden. Diese Erwartung bildet auch den Maßstab zur Prioritätensetzung. Ziel des aktivierenden Staates wird nicht so sehr die Einführung flächendeckender betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente (wie etwa der Kosten- und Leistungsrechnung) oder eine breite Privatisierung von Aufgaben sein, sondern vielmehr sollen derartige Maßnahmen unter dem Gesichtspunkt ihrer Kosten und ihres Nutzens jeweils kritisch hinterfragt werden. Die bisherigen Erfahrungen zur

Staats- und Verwaltungsreform lassen erwarten, daß einige Instrumente mit besonderer Priorität verfolgt werden.

Zur Illustration dieses Ansatzes kann unmittelbar auf das obige Beispiel der Leistungen nach § 93 BSHG zurückgegriffen werden. Würden sich Verbände und Land auf eine gemeinsame Organisationsentwicklung in der Verwaltung als überörtlicher Träger der Sozialhilfe und bei den Einrichtungen der Behindertenhilfe verständigen und eine durchaus realistische 30 prozentige Produktivitätssteigerung erzielen, so könnten erhebliche Ressourcen in der Sozialpolitik erschlossen werden. Am Beispiel des Landes Niedersachsen würde dies etwa bedeuten, daß bei jährlich rund 2 Mrd. DM Ausgaben für überörtliche Aufgaben der Sozialhilfe bei gleichmäßiger Teilung der Reformdividende dem Land wie den Einrichtungen ein Finanzvolumen von jeweils 300 Mio. DM verfügbar gemacht würden. Um welche Dimensionen es sich hierbei handelt zeigt, daß das Land Niedersachsen nur ca. 200 Mio. DM jährlich an nicht gesetzlich gebundenen Mitteln für Sozialpolitik zur Verfügung hat.

Als weiteres Beispiel kann der Aufbau eines systematischen Beschwerdemanagements dienen. Schätzungen zu Folge werden 30 Prozent der Arbeitszeit in Kommunen wie in Landesbehörden für die Bearbeitung von Petitionen, Eingaben, Beschwerden etc. aufgewandt, ohne daß Beschwerdeursachen systematisch analysiert und abgestellt würden. Durch ein entsprechendes Beschwerdemanagement ließe sich der Bearbeitungsaufwand zwar sicherlich nicht beseitigen, aber bereits eine Halbierung würde zu einer 15 prozentigen Steigerung der Arbeitsproduktivität führen. Würden entsprechende Maßnahmen nicht nur in der öffentlichen Verwaltung, sondern in gleichem Maße bei Leistungsempfängern, wie etwa Krankenhäusern verfolgt, so könnten erhebliche Kostensenkungen im öffentlichen wie halböffentlichen Sektor bei gleichzeitiger Qualitätssteigerung erreicht werden.

Die Umsetzung politischer Programme ist in der Regel mit erheblichem Aufwand verbunden. In der Landespolitik erfolgt eine strategische Programmsteuerung durch die Ministerien, die operative Bearbeitung in der Regel durch die Mittelbehörden und schließlich die Verwaltung der Mittel durch die Leistungsempfänger. Dieser Bearbeitungsaufwand, der fast ausschließlich der Mittelbewirtschaftung dient, summiert sich teilweise auf über fünfzig Prozent der verfügbaren Mittel. Hinzu kommen vielfältige indirekte Tätigkeiten bei den Leistungsempfängern, so daß vielfach lediglich 20 Prozent der öffentlich bereitgestellten

Mittel den eigentlichen Zielgruppen zu Gute kommen. Experimentierklauseln und Budgetierung sowie klare Zielvereinbarungen können diesen administrativen Aufwand erheblich reduzieren und damit die potentielle Wirksamkeit politischer Programme verbessern. Auch hier wird es aber darauf ankommen, daß die Verbesserungsmaßnahmen über die gesamte Leistungskette von der Ministerialverwaltung über die Mittelbehörden bis zu den Leistungsempfängern abgestimmt und an entsprechenden Zielvereinbarungen ausgerichtet werden.

Das Prinzip des **gesellschaftspolitischen Dialogs** trägt dem Sachverhalt Rechnung, dass öffentliche Aufgaben ihre Existenz nicht hoheitlicher Setzung, sondern demokratischen Prozessen verdanken. Daher läßt sich ihre Ausgestaltung oder gar Rückführung realistisch auch nur in entsprechend demokratischen Prozessen bewerkstelligen. Und daran sind nicht nur die demokratisch gewählten Repräsentanten, sondern gleichermaßen Interessengruppen, Verbände und Bürger beteiligt. Insofern fordert und fördert der aktivierende Staat den demokratischen Willensbildungsprozeß durch entsprechende Dialoge, die dann durch die demokratisch legitimierten Institutionen Verbindlichkeit erlangen. Entsprechende Dialoge können zugleich gewährleisten, dass Kundenorientierung als wesentliches Element des aktivierenden Staates nicht zu einem durch die Professionalisierung der Leistungen dominierten Schlagwort verkommt. Zu den Aufgaben des aktivierenden Staates gehört es dabei, angesichts der Knappheit der Ressourcen im Dialog mit den Bürgern und Verbänden für einen Interessenausgleich zwischen verschiedenen Kundengruppen zu sorgen.

Der Dialog ist aber auch deshalb erforderlich, weil der aktivierende Staat auch eine Veränderung des Politik- und Verwaltungsstils nach innen wie außen erfordert, bei dem nicht lediglich neue Instrumente eingeführt werden müssen, sondern kollektive Lernprozesse ausgelöst werden sollen. Eine solche neue Orientierung des Staates mit Verantwortungsteilung, Koproduktion und Leistungsaktivierung läßt sich nicht verordnen, sondern erfordert eine entsprechende Kommunikation zwischen Staat und Gesellschaft, Verwaltung und Bürgern, Leistungserbringern und Empfängern sowie der unterschiedlichen Ebenen von Politik und Verwaltung.

Der Dialog mit den Wirtschaftsverbänden über verzichtbare Subventionen beispielsweise bedeutet keineswegs einen Verzicht auf staatliche Gestaltungsfähigkeit, sondern eine Veränderung des Politikstils, bei dem Wirtschaftspolitik nicht für oder gar gegen die Wirtschaft, sondern mit ihr gemacht wird. Auch im Sinne der Verantwortungsteilung für die Lösung

wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Probleme muß es im Interesse beider Seiten sein, Verantwortung für die Staatsfinanzen zu tragen und diese nicht nur auf andere Akteure abzuwälzen. In einem pluralistisch interessengeleiteten System wie der Bundesrepublik Deutschland bilden auch scheinbar ökonomisch rational begründete Positionen lediglich eine wiederum interessengeleitete Option, deren gesellschaftliche und demokratische Tragfähigkeit nur im Dialog zwischen den Akteuren zu erreichen ist. Öffentliche Aufgabe ist dabei weniger die Durchsetzung als der Ab- und Ausgleich unterschiedlicher Interessenpositionen.

Auch hinsichtlich des Verhältnisses des einzelnen Bürgers gegenüber dem Staat lassen sich nicht alle Fragen rechtlich regulieren. Der Rechtsstaat hat sich ursprünglich als Schutz des Bürgers vor staatlicher Willkür etabliert: Aus dieser Perspektive ist auch darauf zu achten, daß sich öffentliches Recht nicht gegen den Bürger wendet. Steuerung und Regulierung in einem alle Lebensbereiche umfassenden Staat kann daher nicht einfach hoheitlich konzipiert werden, sondern muß den Dialog mit dem Bürger im Sinne einer konsequenten Kundenorientierung suchen. Nicht öffentlich definierte und bereitgestellte Produkte, sondern die Nachfrage der Bürger und deren Bereitschaft zur Koproduktion müssen daher eher zum Maßstab von Politik und Verwaltung werden. Auch hier bedarf es des Dialogs über Leistungen, die vom Staat, solche, die in Koproduktion, und solche, die in Form von Eigeninitiative und Selbsthilfe erbracht werden sollen und können. Entsprechende Bürgerbefragungen zeigen, daß eine breite Bereitschaft zur Koproduktion und Selbsthilfe besteht, die vom Staat nicht behindert, sondern gefordert und gefördert werden sollte.

Zwischen den unterschiedlichen staatlichen Ebenen wird der Dialog zur gemeinsamen Definition und zu gemeinsamen Lösungen trotz aller Politikverflechtungsfallen im aktivierenden Staat intensiviert werden müssen. So zeigt sich beispielsweise, daß dezentral aufgehobene Verfahrensvorschriften und Regeln vielfach auf der nächst höheren Ebene wieder auftauchen. Bei aller Kritik an einer Überregulierung durch die Europäische Union bleibt festzuhalten, daß 60 Prozent der europäischen Vorschriften auf deutsche Initiative zurück gehen und dabei vielfach regional oder national aufgegebene Vorschriften in verschärfter Form wieder aufleben lassen. Auch hier zeigt sich, daß Politik nicht nur auf einer Ebene leistbar, sondern ein intensivierter Dialog über die Ebenen und Interessen zur Koordination öffentlichen Handelns erforderlich ist.

Erst das Zusammenwirken von Verantwortungsteilung, Koproduktion, Leistungsaktivierung und Dialogen als handlungsleitenden Prinzipien schafft gemeinsam die Erreichung einer Neuorientierung des Staates, der dem Dilemma von Allzuständigkeit und begrenzten Steuerungsressourcen entgegenwirken kann. Dies bedeutet keineswegs einen Abgesang auf den Staat und auch keine Abkehr von bisherigen Reforminstrumenten. Vielmehr versucht das Konzept des aktivierenden Staates die Modernisierung von Staat und Gesellschaft weiter zu entwickeln, eine Orientierung und Handlungsanleitung zu geben und dabei konkrete Ziele sowie konkrete Instrumente aufeinander abzustimmen. Erst durch diese Konkretisierungen wird das Schlagwort des aktivierenden Staates zu einem handlungsleitendem Prinzip, das durch koordinierte und abgestimmte Projekte in praktisches Handeln umgesetzt werden kann.

Literatur

Bandemer, Stephan v., u.a. 1995

Staatsaufgaben - Von der „schleichenden„ Privatisierung zum „aktivierenden Staat,, In: Behrens, Fritz u.a.: Den Staat neu denken. Reformperspektiven für die Landesverwaltung. Berlin, 41-60.

Bandemer, Stephan v./Hilbert, Josef 1998

Vom expandierenden zum aktivierenden Staat. In: Bandemer, Stephan v., u.a. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Opladen, 25-32.

Blanke, Bernhard/ Bandemer, Stephan v. 1999

Der "aktivierende Staat" - Umriß eines Konzeptes. In: Gewerkschaftliche Monatshefte, Heft 6/99.