

Stephan von Bandemer / Michael Böckler / Josef Hilbert

Aktivierende Wirtschaftspolitik

1. Einleitung

Das Konzept des aktivierenden Staates wird mittlerweile auf vielen Politikebenen – vom Bund über verschiedene Landesregierungen bis hin zu Kommunalverwaltungen – aufgegriffen. Gleichwohl wird es in Politik und öffentlicher Wahrnehmung noch häufig als Schlagwort, seltener als handlungsorientierendes Leitbild betrachtet. Dies liegt auch daran, dass Präzisierungen für viele Felder der politischen Praxis noch fehlen: Soll aus dem wissenschaftlichen Konzept praktisch relevantes Handeln werden, so muss es auf die unterschiedlichen Politikfelder heruntergebrochen werden, um anwendbar zu sein. Für die Bereiche Verwaltungsreform („Binnenmodernisierung“), Sozialpolitik und Jugendpolitik liegen mittlerweile Präzisierungen vor. Für die Wirtschaftspolitik gilt dies jedoch nicht. Es ist deshalb erforderlich, das Leitbild des aktivierenden Staates und dessen konzeptionelle Elemente für wirtschaftspolitisches Handeln zu konkretisieren und die in den letzten Jahren und derzeit verfolgte Politik anhand dieses konzeptionellen Rasters zu beurteilen. Dies soll im Folgenden am Beispiel eines ausgewählten wirtschaftlichen Gestaltungsbereichs, nämlich der Wirtschaftspolitik auf der Ebene der Bundesländer, erfolgen. Beginnen wollen wir mit einigen grundlegenden Ausführungen zum Verständnis von Wirtschaftspolitik einerseits und dem Konzept des aktivierenden Staates andererseits, um so den Boden für eine (kursorische) Darstellung und Bewertung von Wirtschaftspolitik zu bereiten.

2. Aktivierender Staat und Wirtschaftspolitik in konzeptioneller Perspektive

Wirtschaftspolitik in Deutschland zielt auf einen hohen Beschäftigungsstand, das Wachstum der wirtschaftlichen Leistungskraft, ein stabiles Preisniveau und ein außenwirtschaftliches Gleichgewicht („magisches Viereck“). Dabei ist unter Wirtschaftswissenschaftlern wie unter Wirtschaftspolitikern unstrittig, dass sich die Erreichung dieser Ziele sowie die Ausbalancierung der in ihnen angelegten Zielkonflikte nicht im Selbstlauf des Wirtschaftsprozesses einstellen: Ihre Realisierung muss u.a. mit Hilfe der Ordnungspolitik (u.a. Wettbewerbs- und Infrastrukturpolitik), der Globalsteuerung (u.a. Fiskal- und Geldpolitik) und der (sektoralen und regionalen) Strukturpolitik gefördert werden. Inhaltliche und politische Kontroversen ergeben sich jedoch regelmäßig dann, wenn es darum geht, Eingriffstiefe und Interventionsstrategien für die einzelnen Politikfelder zu bestimmen, wobei insbesondere ordnungspolitische Vorbehalte zum Tragen kommen.

Faktisch werden – grob typisiert – insbesondere drei Interventionsstrategien genutzt:

- hoheitliche Entscheidungen, die dann auch öffentlich umgesetzt werden; Ihr Vorteil ist die gesicherte Legalität. Kritisch wird hier oft angemerkt, dass viele Entscheidungen nicht problemspezifisch genug, „zu bürokratisch“ und andere viel zu teuer sind.
- die Übertragung von Verantwortung und Aufgaben an Organisationen der Gesellschaft (etwa im Bereich der Sozialwirtschaft), wobei dann allerdings die Finanzierung nach dem Bedarfsdeckungsprinzip Aufgabe des Staates ist oder – wie im Bereich der Berufsbildungspolitik – die zuständigen Stellen, die Kammern, eine staatlich garantierte Finanzierungsgrundlage haben; Der Vorteil dieses Vorgehens liegt darin, dass es bei den betroffenen gesellschaftlichen Interessensorganisationen auf hohe Akzeptanz stößt und sehr praxisnah gearbeitet werden kann. Problematisch ist vor Allem, dass die öffentliche Seite nur beschränkten Einfluss auf die Art und Weise der Leis-

tungserbringung hat und von daher auch nur geringe Chancen bestehen, Abläufe zu modernisieren, billiger und besser zu machen.

- diskursive Entscheidungsprozesse, bei denen ein Maximum an Konsens zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Interessen angestrebt wird; Ein solches Vorgehen spielt etwa in der regionalen Strukturpolitik eine bedeutende Rolle. Der Vorteil solcher Entscheidungsprozesse ist, dass sie ein hohes Maß an Legitimation schaffen und den Staat ein erhebliches Stück weit gegen Kritik immunisieren. Nachteile liegen darin, dass es häufig entweder zu Entscheidungsblockaden kommt oder nach sachfremder („Aus-handlungs-“)Logik entschieden wird.

Der aktivierende Staat definiert sich demgegenüber durch vier konzeptionelle Elemente, die sich explizit in der Auseinandersetzung mit den genannten Interventionsstrategien herausgebildet haben und helfen sollen, deren skizzierte Nachteile zu überwinden:

- eine neue Verantwortungsteilung zwischen staatlichen und gesellschaftlichen, insbesondere privaten Akteuren anstelle eines prinzipiengeleiteten Zuständigkeitsrigorismus;
- eine Koproduktion von Leistungen anstelle von Verhandlungen über Verantwortungsübertragung und Aufgabenteilung;
- eine Leistungsaktivierung über die gesamte Wertschöpfungskette hinweg anstelle von lokal und arbeitsteilig ausgerichteten Effizienz- und Sparstrategien;
- einen (verbund)lösungsorientierten Dialog zwischen Staat und (handlungsfähigen und -willigen) Akteuren anstelle „einsamer“ hoheitlicher Dekrete oder häufig ineffizienter und nicht sachgeleiteter Konsensrunden.

Auf der Basis dieser konzeptionellen Elemente ergeben sich konkrete Anforderungen an die beteiligten Akteure, an die Prozesse der Leistungserbringung und die dazu notwendigen Infrastrukturen. Mit diesen setzt sich das Konzept des aktivierenden Staates gegenüber den gängi-

gen Rufen nach weniger Staat bzw. nach mehr oder weniger Regulierung ab und bietet eine Leitorientierung für neue Wege des Vorgehens in den verschiedenen wirtschaftspolitischen Gestaltungsfeldern. Verantwortungsteilung, Koproduktion, Leistungsaktivierung und Dialog bilden an entscheidenden Punkten den Wegweiser und Orientierungsrahmen für eine Neuprofilierung oder Ersetzung der bisher genutzten Strategien und Instrumente. Die Vorteile liegen dabei vor allem bei der Erfolgs- und Ergebnisorientierung, weil Verantwortlichkeiten eindeutiger und problemangemessener verteilt werden. Nachteile könnten sich bei der Legitimations- und Loyalitätssicherung im Zuge des notwendigen Zurückdrängens hoheitlicher Entscheidungen und staatlicher Leistungserbringung ergeben. Von daher wird auf ein Höchstmaß an Transparenz zu achten sein.

3. Aktivierender Staat und die Handlungsfelder der Wirtschaftspolitik

Aktivierende Wirtschaftspolitik beginnt nicht bei Null. Einzelne Elemente sind bereits in vielen Politikfeldern erprobt worden. Beispiele hierfür sind etwa die Public-Private-Partnership-Initiativen, verschiedene Aspekte der Entwicklung und Umsetzung der EU-Strukturfonds (erweiterte Partnerschaft, Zielvereinbarungen auf Basis regionaler Entwicklungspläne) sowie eine Reihe unterschiedlicher Landesinitiativen, die – basierend auf grundsätzlichen Verabredungen über Inhalte und Schwerpunkte sowie neue Verantwortungen – den Prozess der Leistungserbringung entlang Wertschöpfungsketten integrieren (über „task forces“). Diese Ansätze spiegeln freilich noch nicht unbedingt das Konzept des aktivierenden Staates wider, weil sie nur jeweils einzelne Elemente desselben aufnehmen, ohne deren Zusammenhang systematisch zu entfalten: Ohne Binnenmodernisierung von Politik und Verwaltung, die deren Fragmentierung aufbricht, ist z.B. eine Leistungsaktivierung über die gesamte Wertschöpfungskette hinweg kaum vorstellbar.

In diesem Sinne kann Wirtschaftspolitik viel gewinnen, wenn sie sich in den entscheidenden Bereichen systematischer am „aktivierenden Staat“ orientiert. Dies wird im Folgenden am Beispiel der Wirtschaftspolitik des Landes gezeigt, einem Bereich also, der sich hauptsächlich auf Strukturpolitik bezieht.

Die Wirtschaftspolitik in den Bundesländern lässt sich weitgehend durch die folgenden Merkmale charakterisieren:

- Dominanz der regionalen Strukturpolitik, verbunden mit zentraler Mittelverteilung und Regionalisierung der Aufgabenwahrnehmung (u.a. durch die Bereitstellung erheblicher Mittel über die Gemeinschaftsaufgabe „Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und die EU-Strukturfonds);
- starke Industrie- und Technologielastigkeit in der sektoralen Strukturpolitik bei gleichzeitiger Vernachlässigung des Dienstleistungssektors wie des Handwerks, insbesondere hinsichtlich der Entwicklung neuer Angebote und Prozesse (bei in der Regel sehr begrenzten verfügbaren Mitteln im Vergleich zu den Strukturfonds).

Analysiert man diese Schwerpunkte bzw. Förderstränge, so scheint eine Umorientierung der Wirtschaftspolitik der Länder in Richtung eines aktivierenden Staates nicht nur möglich zu sein, sondern auch erhebliche Chancen für mehr Arbeit und Wettbewerbsfähigkeit zu bieten. Dabei kommen alle Elemente des aktivierenden Staates zum Tragen.

3.1 Regionale Strukturpolitik und die Möglichkeiten des aktivierenden Staates

Bei der regionalen Strukturpolitik haben viele Länder auf eine Dezentralisierung bei der Entscheidungsfindung und bei der Durchführung von Maßnahmen gesetzt. Hintergrund dieser Überlegungen ist in der Regel, dass die Akteure vor Ort die Verhältnisse am Besten kennen, für die Durchführung ohnehin benötigt werden und vor allem in der Lage sind,

einen regionalen Konsens zu erreichen. Insofern kam es vielfach zu einer Arbeitsteilung: Die Wirtschaftspolitik des Landes stellte das Geld zur Verfügung, die regionalen Akteure übernahmen die Planung und Durchführung der Maßnahmen. Die Ausprägung dieser Arbeitsteilung ist allerdings länderspezifisch und unter Rückbezug auf die jeweiligen Förderprogramme sehr unterschiedlich ausgeprägt und schwankt häufig auch in den konkreten Förderkontexten zwischen den Polen „Verantwortungsverschiebung“ (nach „unten“) und „Rückbesinnung auf hoheitliche Akte als ultimo ratio“ (Zentralisierung einer Vielzahl von Einzelentscheidungen), was insgesamt tendenziell ein System kollektiver Verantwortungslosigkeit erzeugt.

Diese Arbeitsteilung hat zu erheblichen Defiziten in der regionalen Strukturpolitik beigetragen; es fehlt vor allem an einer angemessenen, insbesondere eindeutigen Verantwortungsteilung und an einer klaren Ausrichtung auf eine koproduktive Leistungserbringung. In vielen Fällen erfolgte die regionale Konsensbildung in Form von Negativkoalitionen nach dem Motto: „Trägst Du mein Projekt mit, trage ich Dein Projekt mit“. Als Konsequenz wurden die bestehenden Wirtschaftsstrukturen oft eher verfestigt und der erforderliche Strukturwandel sogar gebremst anstatt befördert. Dies ist zum Einen auf die bestehenden institutionalisierten Interessenkonstellationen, zum Anderen aber auch darauf zurückzuführen, dass viele regionale Akteure zwar ihr Umfeld, weniger aber überregionale Entwicklungen im Blickfeld haben und sich deshalb mit Innovationen schwer tun. Empirisch gesehen haben sich die regionalen Disparitäten trotz massiven Mitteleinsatzes eher verfestigt denn aufgelöst.

Dies kann auf der anderen Seite nicht bedeuten, dass die regionale Strukturpolitik im Gegenzug wieder zentralisiert und ausschließlich von einer Landesbürokratie gesteuert werden sollte. Hier fehlen in der Tat die Kenntnisse der regionalen Entwicklungspotentiale, auf die eine an globalen Trends orientierte Strukturpolitik angewiesen ist. Die Verantwortungsteilung, bei der Landesregierungen und Regionen sich in Form einer Entwicklungsförderung engagieren und bei der beide Seiten zur

Finanzierung von Projekten und Entwicklungen beitragen, ist trotz mancher Klagen über Mischfinanzierungssysteme mit entsprechender Bindung und gegebenenfalls Fehlallokation von Mitteln ohne Alternative. Insofern sollte hinsichtlich der Finanzierung der Grundsatz gestärkt werden, dass beide Seiten in der Verantwortung bleiben.

Dies muss allerdings in verstärkter Form auch für die inhaltliche Steuerung der regionalen Strukturpolitik gelten, wenn nicht auf Dauer regionale Strukturen konservierend festgeschrieben oder gar regionale Disparitäten verstärkt werden sollen. Hier lag die Federführung bislang sowohl formell als auch faktisch bei der regionalen Ebene, die Landesregierungen selbst wirkten nur indirekt ein, indem sie etwa auf Fördermöglichkeiten oder auf Beispiele aus anderen Regionen hingewiesen haben. Deshalb bietet es sich an, den inhaltlichen Such- und Entscheidungsprozess stärker im Sinne einer transparenten Koproduktion zu reorganisieren, ohne dass dies gleich eine erneute Rezentralisierung bedeutet. Die Landesregierungen haben eine Vielzahl von Möglichkeiten, sich an der Planung und Umsetzung der regionalen Strukturpolitik zu beteiligen, ohne die regionalen Entwicklungspotentiale durch hoheitliche Akte zu verschütten oder in bürokratischen Verfahren zu ersticken:

- Förderung und Abstimmung regionaler Entwicklungspläne auf der Basis von Analysen erfolgversprechender Entwicklungskluster;
- Aufbereitung und Bereitstellung der dementsprechenden Informationsgrundlagen;
- Zielvereinbarungen über regionale Förderschwerpunkte (inklusive Controlling);
- Förderung der Verzahnung unterschiedlicher Politikfelder und Vernetzung der Akteure in den Regionen;
- Bereitstellung und Ausrichtung der regionalen Infrastrukturen für Forschung, Entwicklung und Erprobung sowie konkrete Umsetzungsinitiativen (inklusive Kompetenzförderung der entscheidenden Akteure);

- Ausschreibung von themenbezogenen regionalen und überregionalen Wettbewerben, Förderung des Benchmarking von regionalen Entwicklungen, der Verfahren und Instrumente.

Koproduktion in diesem Sinne bedeutet, dass sich Landespolitik in die Regionalentwicklung wieder stärker einmischt. Damit dies nicht zu einer Bürokratisierung und erheblichen zeitlichen Verzögerungen führt, ist auf der anderen Seite eine Leistungsaktivierung erforderlich. So hat die EU-Kommission in einer Benchmarkingstudie unlängst empfohlen, die Höchstdauer der Verfahren zur Billigung von Investitionen gesetzlich vorzuschreiben. In Dänemark wurden Programmsteuerungen beispielsweise dadurch beschleunigt, dass Anträge, die nicht innerhalb von 6 Wochen entschieden wurden, als bewilligt galten. Eine solche Leistungsaktivierung setzt aber nicht nur die Definition entsprechender Standards voraus, sondern erfordert auch, dass die inneradministrativen Abläufe, die Qualifikation der Beschäftigten und die Informations- und Kommunikationsstrukturen verbessert werden. Koproduktion ohne Leistungsaktivierung droht ansonsten in Bürokratisierung zu ersticken.

Damit ausgeschlossen ist, dass dezentrale Initiativen zur Zementierung bestehender Strukturen führen, ist es sinnvoll, in der Förderpolitik verstärkt Wettbewerbselemente einzuführen. Dabei besteht durchaus die Möglichkeit, Ideenwettbewerbe, die Mobilisierungs- und Initiativfunktion aufweisen sollen, durch Benchmarkingprozesse im Umsetzungsbereich zu ergänzen, die die Basis für weitere materielle Gratifikationen darstellen können. Es können z.B. programmbezogene Mittelreserven gebildet werden, die zugunsten der Regionen ausgeschüttet werden, die bei der Realisierung der vereinbarten Ziele besonders erfolgreich waren. Dies zöge zwar eine Reihe von Problemen nach sich (Gefahr der Verstärkung regionaler Disparitäten, Notwendigkeit detaillierter Zielvereinbarungen sowie handhabbarer Controllingsysteme und Berücksichtigung von Sonderfaktoren regionaler Entwicklungen etc.), die aber prinzipiell gelöst werden könnten.

Im Wettbewerb um gute Ideen und Lösungen hat die Wirtschaftspolitik in der Vergangenheit jedoch häufig vor dem Verdacht ordnungspolitischen Dirigismus kapituliert. Hier wird von Nöten sein, die Gestaltungsfunktion von Politik – allerdings im Dialog mit den Akteuren – wieder stärker in den Blick zu rücken. Dieser Dialog muss verkoppelt werden mit dem Setzen von Standards im Rahmen der Leistungsaktivierung und einem dementsprechenden Qualitätsmanagement. Nur auf diese Weise kann verhindert werden, dass Innovationen zerredet werden und damit der hoheitliche Durchgriff als inadäquates Mittel wieder zum Tragen kommt.

3.2 Der aktivierende Staat in der sektoralen Strukturpolitik

Die sektorale Strukturpolitik der Länder ist zumeist mit weit geringeren Mitteln ausgestattet als die regionale Strukturpolitik. Gleichwohl ist sie für Impulse zum Strukturwandel von hoher Bedeutung. Dieser Anforderung ist der Staat jedoch auf der Länderebene in den letzten Dekaden nicht gerecht geworden. Die sektorale Wirtschaftspolitik des Landes ist nämlich vielfach dadurch gekennzeichnet, dass sie

- einseitig auf die Industrie ausgerichtet ist;
- eine fragmentierte Förderung entlang einzelner Technologiestränge betreibt;
- dabei teilweise aufgrund von Kleinstprogrammen von einer Marginalisierung der Wirkungen bedroht ist.

Diese Probleme schlugen insbesondere in der Technologiepolitik durch, die in regionaler und sektoraler Strukturpolitik einen zentralen Schwerpunkt bildet. Sie war stark technik- und wenig nutzenorientiert ausgerichtet, und selbst infrastrukturelle Maßnahmen – beispielhaft die Technologiezentren – haben über 2 Jahrzehnte im Wesentlichen auf „Bauförderung“ gesetzt und die „Software“ wurde systematisch vernachlässigt.

Die Ursachen für die Probleme liegen auch darin, dass die Wirtschaftsministerien in ihren traditionellen (Organisations- und Förder-) Strukturen immer noch vergangene Zeiten der Industrieentwicklung widerspiegeln. In den Bundesländern, die wegen des stark schrumpfenden Montansektors immer noch mit besonderen Problemen des Strukturwandels konfrontiert sind, kommt hinzu, dass diese in erheblichem Umfang Aufmerksamkeit und materielle Ressourcen binden. So wurden etwa in NRW im Laufe der letzten 15 Jahre für die Unterstützung der Steinkohle genauso viel bzw. mehr Mittel aufgewendet wie für den Strukturwandel.

Eine Neuorientierung – angelehnt an eine veränderte Dynamik in und zwischen den Sektoren – ist insgesamt nur selten erfolgt. Dabei wurde auch vielfach übersehen, dass Innovationen ganz wesentlich von den mit ihnen verbundenen Dienstleistungen abhängen. In der Technologiepolitik wurde der Innovationsprozess aber auf Erfindungen unter Vernachlässigung von deren Entwicklung, Verbreitung und Vermarktung verkürzt.

Beschäftigungsintensive Bereiche (z.B. personenbezogene Dienstleistungen) wurden als Wirtschaftsfaktoren völlig vernachlässigt und der Sozialpolitik überlassen oder – wie bei produktionsnahen Dienstleistungen (z.B. Weiterbildung) – lediglich als Kostenfaktor in öffentlichen Haushalten gehandelt, anstatt sie als integrierten Bestandteil sektoraler und/oder regionaler Wertschöpfungsketten zu fördern. Dies liegt u.a. daran, dass viele Programme so ausgerichtet sind, dass sie eng abgegrenzte Technologien fördern.

Für Außenstehende, und dies gilt insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen, ist darüber hinaus oft kaum erkennbar, welches Programm sie unterstützen könnten. Zudem ist das Programmvolumen einzelner Maßnahmen oft so gering, dass dies fast nur durch einen politischen Klientelismus erklärbar ist, der jede halbwegs organisierte Interessengruppe mit einem eigenen Förderbereich bedient, so dass kaum breitenwirksame Akzente gesetzt werden können.

Diese zugegebenermaßen sehr zugespitzte Beschreibung und Bewertung der Ist-Situation bietet einige Ansatzpunkte für den aktivierenden Staat:

Eine neue Verantwortungsteilung könnte darin bestehen, dass Wirtschaftspolitik des Landes weitgehend auf die Förderung der Entwicklung neuer Technologien verzichtet und in diesem Feld vielmehr auf die wesentlich umfangreicheren Maßnahmen des Bundes und der EU zurückgreift.

Aufgabe einer technologieorientierten Wirtschaftspolitik des Landes wäre dann sowohl eine Unterstützung bei der Inanspruchnahme dieser Programme zu leisten als auch die Nutzung der Ergebnisse zu forcieren. So käme es einem umfassenderen Innovationsverständnis weit besser entgegen, wenn eine Landesregierung weniger die Entwicklung einer einzelnen Umwelttechnologie fördern statt deren Nutzung und Verbreitung unterstützen würde. Deren Anwendung hängt schließlich nicht nur davon ab, dass die Technologie zur Verfügung steht, sondern ebenso davon, dass etwa Handwerksbetriebe vor Ort diese Technologien kennen und in der Lage sind, sie zu beherrschen und damit zu verbreiten. Während die Technik „global“ entwickelt werden kann, ist deren Nutzung in hohem Maße von nicht-technischen Faktoren „lokalen“ Zuschnitts abhängig.

Im Sinne der Koproduktion kann Wirtschaftspolitik des Landes die Umsetzung technologischer Entwicklungen in marktfähige Produkte und Dienstleistungen durch eine Vielzahl unterschiedlichster Maßnahmen unterstützen: durch Marktforschung (die sich einzelne kleine und mittlere Unternehmen oft nicht leisten können), durch Informationen (die – einmal erhoben – allen Wirtschaftsakteuren zur Verfügung gestellt werden können) sowie durch die Bereitstellung und Weiterentwicklung von Qualifizierungsangeboten.

- Im Sinne der Leistungsaktivierung orientiert sich ein derart aktivierender Staat an der Optimierung der Wertschöpfungsketten anstelle einzelner Innovationen. Auch hierbei wird kein staatlicher Dirigis-

mus weiterhelfen, der derartige Wertschöpfungsketten definiert, sondern eher ein moderierender Staat, der den Dialog mit den jeweiligen wirtschaftlichen Akteuren anstößt und die ersten praktischen Umsetzungsschritte fördert.

- In diesem Zusammenhang ist von besonderer Bedeutung, dass die koproduktiven Potenziale hinsichtlich know how und sonstiger Ressourcen ausgeschöpft werden, weil ansonsten wiederum eine Überlastungssituation für die staatlichen Akteure entsteht. Staatlich angeschobene Leitprojekte, die in der Innovationsphase in hohem Maße Koordinations- und Moderationsleistungen erfordern, müssten von vorneherein darauf angelegt sein, schnellstmöglich in Gemeinschaftsinitiativen der nicht-staatlichen Akteure überführt zu werden. Branchenbezogene Marketingagenturen für Klein- und Mittelbetriebe müssen durch die wirtschaftlichen Akteure getragen werden; diese zusammenzubringen, die notwendigen Informationen bereitzustellen (oder auch als externe Dienstleistung bereitstellen zu lassen) und die konzeptionellen Vorarbeiten zu finanzieren, könnten Aufgaben des aktivierenden Staates sein. Hinzu käme – dem Konzept von Leitprojekten entsprechend – die Sicherstellung des Transfers der im Zuge der jeweiligen Initiativen erarbeiteten Problemlösungen durch eine Koproduktion mit den jeweils „tauglichsten“ Akteuren (Branchenverbände, Kammern, wissenschaftliche und Weiterbildungseinrichtungen sowie Unternehmensberater), um eine Breitenwirksamkeit zu erzeugen.

Dabei wird sich eine aktivierende Wirtschaftspolitik auch weit mehr als heute dem Dienstleistungssektor zuwenden müssen. Bei produktionsnahen wie personenbezogenen Dienstleistungen, Bereiche mit einem Beschäftigungswachstum von jeweils über 50% seit 1980, geht es – angesichts teilweise hervorragend ausgestatteter Infrastrukturen – weniger um die „Hardware“, sondern um die Entwicklung kundenorientierter Angebote. Zur Erschließung des Tourismus bedarf es beispielsweise weniger des Baus von Hotelanlagen als der Ansprache, der Beratung der Nachfrager, und – wenn nötig – deren Betreuung, der Organisation von

Wegen und Events etc. Die effektive Nutzung vieler Produkte erfolgt nur, wenn ein entsprechend leistungsfähiger „after sales Service“ organisiert wird. Und auch Suchfelder wie etwa die Gesundheitswirtschaft, die von manchen Experten als das Feld des kommenden Kondratieff-Zyklus ausgemacht werden, lassen sich nur in Wertschöpfungsketten, an denen Pflegeeinrichtungen, niedergelassene Ärzte, Krankenhäuser und Zulieferunternehmen beteiligt sind, sinnvoll entwickeln. Hier bestehen gute Chancen einer Koproduktion etwa in der Organisation dieser Wertschöpfungsketten in Zusammenarbeit mit den jeweiligen Institutionen. Der aktivierende Staat fördert in diesem Sinne die Entwicklung von Wirtschaftsstrukturen im Dialog und in Zusammenarbeit mit den Akteuren. Dabei ist zum Einen daran zu arbeiten, zukunftsfähige und nachhaltige Projekte zu identifizieren, zum Anderen ist herauszuarbeiten, welche Unterstützung für einzelne Akteure und Netzwerke nötig ist, um diese in die Lage zu versetzen, die anstehenden Aufgaben in Eigenregie wahrzunehmen.

4. Die Realität und Realisierbarkeit des Konzepts

Die Chancen einer hier nur beispielhaft (für die Länderebene) skizzierten aktivierenden Wirtschaftspolitik, die jenseits der Dichotomie von Staat oder Markt Impulse für Wachstum und Beschäftigung zu geben in der Lage wäre, scheinen auf den ersten Blick erheblich zu sein, weil die Zusammenbindung der spezifischen Ressourcen der unterschiedlichen Akteure wichtige Innovationsprojekte überhaupt erst ermöglichen. Die zentralen Elemente des aktivierenden Staates, Verantwortungsteilung, Koproduktion, Leistungsaktivierung und Dialog, könnten die Effektivität der Wirtschaftspolitik erheblich steigern. Allerdings setzt dies mehr voraus als lediglich die Verbreitung eines Schlagwortes, das letztendlich zum politischen „Kampfbegriff“ verkommen und die konzeptionellen Chancen verspielen würde.

Am Beispiel der Wirtschaftspolitik des Landes wird deutlich, dass eine Orientierung an den skizzierten konzeptionellen Elementen des aktivie-

renden Staates auch eine Neuorientierung der Förderkonzepte, -strukturen und -verfahren erforderlich macht. Wichtige Stichworte hierfür sind: transparente Vereinbarungen über Verantwortungen und Aufgaben, Wettbewerb und Benchmarking in der regionalisierten Strukturpolitik, größeres Gewicht auf den Dienstleistungssektor legen, mehr „Software“ als „Hardware“ fördern, in Wertschöpfungsketten und nicht in einzelne Produkte und Dienstleistungen investieren.

Trotz allen Veränderungsdrucks, der auf den politischen und wirtschaftlichen Akteuren lastet, machen die bisherigen Erfahrungen skeptisch hinsichtlich der Reformfähigkeit des politischen Systems und der Bereitschaft der wirtschaftlichen Akteure, angemessene eigene Beiträge im Rahmen von Verantwortungsteilung und Koproduktion zu leisten.

Der bisherige politische Umgang mit dem Konzept des aktivierenden Staates weist zwei unterschiedliche Pfade auf:

- Eine breite Propagierung des Konzepts in Regierungserklärungen, politischen Programmen, Koalitionsvereinbarungen u.ä. hat bislang kaum zu sichtbaren Konsequenzen geführt. In Ermangelung einer entsprechenden Konkretisierung im politischen Raum sind diese Initiativen vage, zufällig und für die Beschäftigten und die Kunden eher verwirrend geblieben. Weder auf Ebene der Bundesregierung, noch in den verschiedenen Landesregierungen ist es – trotz einiger vielversprechender konzeptioneller Ansätze bei den EU-Strukturfonds, die allerdings leider bei der Umsetzung oft in ihr Gegenteil verkehrt werden – zu einem neuen Denken oder gar Handeln des Staates gekommen.
- Gleichwohl erscheint das Konzept noch nicht als chancenlos. Auf der Ebene einer Vielzahl von Projekten wurden mittlerweile zumindest Elemente des aktivierenden Staates gezielt verfolgt und erfolgreich umgesetzt. Insofern erscheint dieser zweite Pfad, bei dem unter Beteiligung innovationsfreudiger Akteure im politischen System die Chancen einer Neuorientierung ausgelotet werden, durchaus erfolg-

versprechend. Durch die Vernetzung derartiger Projekte besteht zumindest die Chance einer „schleichenden“ Neuorientierung.

Dies bedeutet allerdings, dass die Protagonisten eines veränderten Verständnisses von Staat und gesellschaftlicher Arbeitsteilung häufig sehr viel mehr Macht mobilisieren müssen, als ihnen im etablierten System eigentlich zukommt. Ob ihnen das auf Dauer gelingen wird, hängt entscheidend davon ab, die Aktivitäten der Promotoren von Innovationen in den unterschiedlichen Institutionen nach und nach soweit zu verzahnen, dass sie eine ganz eigene Dynamik entfalten können.

Literatur

Bandemer, S. v. 1998

Der aktivierende Staat: Konturen einer Modernisierungsstrategie von Staat und Gesellschaft. In: Institut Arbeit und Technik Jahrbuch 1998/99. Gelsenkirchen, S. 64-75

Bandemer, S. v./Hilbert, J. 1998

Vom expandierenden zum aktivierenden Staat. In: Bandemer, S v./ Blanke,B./Nullmeier, F./Wewer, G. unter Mitarbeit von Plaß, S./Spitzer, M.: Handbuch zur Verwaltungsreform. Opladen: Leske+ Budrich 1998, S. 25-32

Behrens, F./Heinze ,R. G./Hilbert, J./Stöbe, S./Walsken, E.M. (Hg.) 1995

Den Staat neu denken: Reformperspektiven für die Landesverwaltungen. Berlin: Ed. Sigma

Bundesministerium des Innern (Hg.) 1999

Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Berlin.

Esch, K./Hilbert, J/Stöbe, S.

Der aktivierende Staat- Konzept, Potentiale und Entwicklungstrends am Beispiel der Jugendhilfe. In: Heinze, R. G./Olk, T. (Hg.): Bürgerengagement in Deutschland: Bestandsaufnahme und Perspektiven, Opladen: Leske+ Budrich, (i.E.)

Lang, J./Naschold, F./Reissert, B. 1998

Management der EU-Strukturpolitik: Steuerungsprobleme und Reformperspektiven. Berlin: Ed. Sigma

Naschold, F. 1993

Modernisierung des Staates: zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors. Berlin: Ed. Sigma

Potratz, W. 2000

Dezentral und koordiniert? Die Innenwelt der regionalisierten Strukturpolitik in NRW. München und Mering, München.

