

Bernhard Blanke/Stephan von Bandemer

Der „aktivierende Staat“



Prof. Dr. Bernhard Blanke, geb. 1941 in Stuttgart, Studium der Rechtswissenschaft, Ökonomie und Politischen Wissenschaft in Tübingen und Berlin, lehrt Politische Wissenschaft in Hannover; er leitet die Abteilung Sozialpolitik und Public Policy; Forschungsarbeiten zu Arbeitsmarktpolitik, Alterssicherung, Gesundheitspolitik, lokale Sozialpolitik und Migration, Beratungstätigkeit bei öffentlichen Verwaltungen und Ministerien; Visiting Fellow an den Universitäten Warwick und Bristol.



Stephan von Bandemer, geb. 1957 in Hannover, Studium der Wirtschafts- und Politikwissenschaft in Hamburg, arbeitet seit 1988 beim Institut Arbeit und Technik in Gelsenkirchen; Arbeitsschwerpunkte: Verwaltungsmodernisierung und aktivierender Staat, Entwicklung der Senioren- und Gesundheitswirtschaft, Innovation und unternehmensnahe Dienstleistungen.

Seit Mitte der achtziger Jahre hat „der Staat“ nicht nur im deutschen Sprachraum zahlreiche zusätzliche Bezeichnungen erhalten, die darauf hindeuten, dass das selbstverständliche Reden vom Staat als einer unbezweifelten und eindeutigen Institution in der modernen Gesellschaft problematisch geworden ist. Diese neuen Versuche, dem Staat bestimmte Eigenschaften zuzuschreiben, wie „funktional“, „innovativ“, „kooperativ“, „moderierend“, „gewährleistend“ u.a., vor allem aber „schlank“, entstammen unterschiedlichen (fachwissenschaftlichen) Zusammenhängen. Zum Teil stellen sie Versuche dar, empirisch vorgefundene Veränderungen im *Staatshandeln* zu verallgemeinern, zum Teil sind sie normativ ausgerichtet mit der Absicht, neue *Zielbestimmungen* für die Entwicklung „des Staates“ zu gewinnen; schließlich sind *ordnungspolitische* Aspekte nicht zu übersehen, die vornehmlich vor dem Hintergrund einer international verbreiteten „Wende zum Neoliberalismus“ Niveau und Reichweite staatlicher Tätigkeit in der und für die Gesellschaft reduzieren wollen.

Gleichwohl bleibt für den Bürger und die Politik die im demokratischen Verfassungsstaat *grundlegende Erwartung*, dass mittels der auf einen einheitlichen „Staatswillen“ zurückführbaren, vor allem mit den Medien Recht und Geld durchgeführten Staatstätigkeit gesellschaftliche Entwicklungen beeinflusst oder korrigiert werden können. Die Vorstellung von

der staatlichen Souveränität im Rahmen der durch verfassungsmäßige Beschränkungen (Grundrechte) gegebenen Handlungsspielräume, ausgeübt durch demokratische Gesetzgebung und rechtsstaatliche Verwaltung, ist zumindest im kontinentaleuropäischen Denken schwer aufzugeben. Wenn aber Staatskritik und -diskussion keinen „Abgesang“ auf den Staat bedeuten, müssen die „neuen“ Eigenschaften des Staates präzisiert und definiert werden.

Der Staat: allzuständig und handlungsunfähig?

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 so genannte *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 führen gerade solche ausufernden öffentlichen Tätigkeiten zu einem unüberschaubaren *Regelungsgewirr* und einer unerträglichen *Regelungsdichte*, sodass der Staat durch seine eigene Tätigkeit seine souveräne Handlungsfähigkeit verliert. 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 weit verzweigten 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 unterschied-

liche 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 dem Staat aber auch seine etablierten Aufgaben belassen, sie jedoch durch *Partizipation* stärker legitimieren und sachlich effektivieren wollen.

Möglicherweise ist bei diesem lockeren Systematisierungsversuch die eine oder andere Variante der „neuen Eigenschaften des Staates“ vernachlässigt worden, grundsätzlich scheinen aber die Möglichkeiten einer Neukonzipierung des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft am Ende des 20. Jahrhunderts genannt zu sein.

Dialoge, Koproduktion und Verantwortungsteilung als Grundorientierung des aktivierenden Staats

Das Konzept des aktivierenden Staates steht *quer* zu den beschriebenen Ansätzen. Es versucht nicht, eine neue *große Theorie* des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft zu entwerfen, insbesondere keine ordnungspolitischen Fragen zu klären, sondern es versucht, die *Staatstätigkeit* in einem anderen Licht zu sehen. Ausgangspunkt sind Fragen, die in den vergangenen Jahren aus eher *politisch-ökonomischer* (auch betriebswirtschaftlicher) *Perspektive* hinsichtlich der *Staatsmodernisierung*, insbesondere auch angesichts der *Finanzierungsprobleme* öffentlicher Aufgaben sowie der beobachtbaren *staatlichen Steuerungsdefizite* verstärkt in den Mittelpunkt gerückt sind. Der Kerngedanke ist in den Annahmen begründet, dass der Staat eine Innovationsfunktion als gesellschaftlicher Problemlöser wahrnehmen kann und muss und dass sich dieser Staat jenseits oftmals fruchtloser theoretischer Debatten „neu erfinden“ oder „neu denken“ lässt. Das Konzept des aktivierenden Staates ist also *pragmatisch - aber nicht prinzipienlos*. Es lenkt den Blick auf mehrere Dimensionen staatlicher Tätigkeiten:

Gehen viele Autoren beim Versuch, staatliche Aufgaben aus einer makrotheoretischen Perspektive neu zu definieren, implizit oder explizit davon aus, dass viele derzeit im staatlichen Aufgabenbestand aufgelistete Leistungen überflüssig seien (womit sie in ein Begründungsdilemma geraten, an dem sich schon die langanhaltende finanzwissenschaftliche Debatte um öffentliche Güter die Zähne ausgebissen hat), geht das Konzept des aktivierenden Staates erst einmal von einer *demokratischen Hypothese* aus. In den öffentlichen Haushalten und im Regulierungssystem ist keine „Aufgabe“ enthalten, die sich nicht irgendeinem Ausläufer des *demokratischen Prozesses* verdankt. Das bedeutet, dass eine - notwendige - Rückführung des staatlichen Aufgabenbestandes ebenfalls in irgendeiner Weise in demokratischen *Dialogen* und nicht durch bürokratische Dekrete vollzogen werden muss.

Hierfür lassen sich eine Vielzahl von Beispielen finden. So scheitern alle Bemühungen um eine Steuerreform immer wieder daran, dass sich jeweils starke Gruppen finden, die ihre aus durchaus rationalen Gründen entstandenen und ökonomisch oder sozial begründeten Vergünstigungen hartnäckig zu verteidigen in der Lage sind. Staatliche Vorstöße werden daher von den unterschiedlichen Interessen blockiert. Aus dieser Perspektive erscheint es als erfolgversprechenderer Ansatz, etwa den Dialog mit der Wirtschaft darüber zu suchen, welche

Subventionen im Gegenzug zu Steuersenkungen zu streichen sind, oder aber mit den Verbänden der freien Wohlfahrtspflege, welche Eigenleistungen ihre Kunden (Klientel/Patienten) als Beitrag zur sozialen Sicherung *und* Lebensqualität erbringen sollen und können.

Dabei wird es insbesondere darum gehen, die Interaktion der Beteiligten zu klären und gemeinsam Ziele zu definieren. Solange etwa im Rahmen der Pflegeversicherung ein Paragraph (88 SGB XI) zwar vorsieht, dass zusätzliche Leistungen definiert werden können, aber die Frage der Ziele solcher Leistungen und die der Finanzträger ungeklärt bleibt, führt dies zu einer entsprechenden Zurückhaltung der Akteure, um Präzedenzfälle zu vermeiden. Dass die professionellen Akteure aber auch deren Kunden dabei zunächst eher an einer öffentlichen Finanzierung interessiert sind, liegt auf der Hand. Andererseits wirkt sich der aus der abwartenden Haltung resultierende Verzicht auf entsprechende Angebote einerseits zugleich als vergebene Chance zur Steigerung von Lebensqualität für die durchaus in erheblichem Umfang zahlungsbereiten und -fähigen Kunden aus und verhindert andererseits das Entstehen neuer Arbeitsplätze bei den Anbietern. Gleichzeitig werden Ansprüche an öffentliche Leistungen formuliert, die die öffentliche Zahlungsfähigkeit oder Bereitschaft überfordern. Erst ein entsprechender Austausch und Dialog mit Verbänden *und* Kunden über die Verbindung von Zuzahlungsbereitschaft, Lebensqualität und Arbeitsplätzen wird in diesem Fall für eine Auflösung entgegengesetzter Anspruchsvermutungen führen.

Das Konzept des aktivierenden Staates erkennt dabei auch die vielfältige *Verflechtung* von staatlicher, hierarchischer Steuerung und verschiedensten Formen der gesellschaftlichen Selbstkoordination an, zweifelt aber daran, dass diese bestehenden Strukturen nur deshalb effizient und effektiv sind, weil sie auf Verhandlungen basieren. Eher wird vermutet - und auch dies auf der Grundlage (institutionen-)ökonomischer Überlegungen -, dass solche „gewachsenen Strukturen“ *externe Effekte* produzieren, die einerseits zur suboptimalen Verwendung öffentlicher Mittel führen, andererseits zu ungerechtfertigten Verteilungsmustern (Fehlallokationen). Eine mögliche Ursache könnte die mangelhafte Ausübung der „Direktionsmacht“ des demokratischen Staates sein, sodass die staatlichen Akteure im Sinne eines Engagements *für* gesellschaftliche Interessen sich entweder zu sehr in die jeweiligen Verhandlungsnetzwerke nur noch als Partner einlassen - oder, anders herum, zu viele (öffentliche) Entscheidungsbefugnisse auf die Partner übertragen (Subsidiarität). Neue problemlösungsorientierte Formen der *Koproduktion mit* den gesellschaftlichen Akteuren könnten dieses Dilemma beheben.

Auch für den Bereich der kooperativen Leistungserbringung lassen sich hinreichend Beispiele anführen. In der Privatwirtschaft haben sich längst kooperative anstelle von verhandelnden Systemen etwa in Zulieferverhältnissen etabliert. So werden etwa Qualitäts- und Kostenziele nicht nur verhandelt, sondern deren Erreichung und Optimierung gemeinsam kooperativ verfolgt. An die Stelle des klassischen „Feilschens“ um einen angemessenen Preis (oder des Durchsetzens bei entsprechender Marktmacht) ist vielfach eine Koproduktion mit dem Ziel der Erreichung von mehr Effizienz und Qualität getreten, von der alle Seiten profitieren.

Vergleichbares erscheint auch im Verhältnis von Staat und Bürgern bzw. Verbänden möglich und sinnvoll. So wird etwa im Rahmen der Aushandlung von Kosten und Qualitäten der stationären Versorgung Behinderter (nach Paragraph 92 BSHG) verbittert zwischen Verbänden und zuständigen Landesministerien gerungen. Zugleich sind sich beide Seiten darüber bewusst, dass erhebliche Qualitäts- und Effizienzpotentiale im Leistungserstellungsprozess erschließbar wären. Die Strategie des aktivierenden Staates wäre hier anstelle der Verhand-

lung die kooperative Unterstützung der Einrichtungen bei der Erschließung der Potentiale etwa durch den Einsatz entsprechender Benchmarkinginstrumente oder der besseren Erfassung der Kosten mangelnder Qualität im Rahmen der Kostenrechnung. 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 Kooperationspartner in der gemeinsamen Sache einer qualitativ hochwertigen und effizienten Versorgung benachteiligter Gruppen, bei der z.B. auch die „Reformdividende“ zu teilen wäre.

Im Verhältnis von Staat und Bürger versucht der aktivierende Staat das „Staatsparadox“ in zweifacher Hinsicht in Bewegung zu bringen: zum einen in der Annahme, dass viele öffentliche Aufgaben durch Aktivierung der Bürger besser zu erbringen sein könnten, ohne dass sie als solche aufgegeben werden (ein Dilemma des schlanken Staates: Warum sollen „die Bürger“, vertreten durch ihre politischen Repräsentanten, zumal in einer fundamentaldemokratisierten Gesellschaft wie der Bundesrepublik, einen „Aufgabenabbau“ rational beschließen können?). Zum zweiten hält es das Konzept für *möglich*, eine Vermittlung von kurzfristigen, egoistischen Interessen und den langfristigen Entwicklungsperspektiven der Gesellschaft ohne „Wohlfahrts- oder Ökodiktatur“ ingangzusetzen. Grundlage hierfür könnte *eine neue Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft* oder *Staat und Bürger* sein.

Es geht mithin nicht darum, dass der Staat sich aus den Aufgaben zurückzieht, indem er die Aufgaben einfach den Bürgern überträgt, sondern um eine Definition der wechselseitigen Aufgaben- und Verantwortungsteilung und –wahrnehmung. So erscheint in vielen Fällen die Frage nach dem „cui bono“, dem „wem nützt das“, angebracht und gerechtfertigt zu sein, mit der die entsprechende Einforderung von Eigenleistungen verbunden werden kann. So rückt etwa die Debatte um „welfare to work“ von der Perspektive einer einseitig gesellschaftlichen Verantwortung gegenüber Sozialhilfeempfängern ab und nimmt diese im Gegenzug zum Leistungsempfang in die Pflicht zur Erbringung gemeinnütziger Tätigkeiten. Diese Verantwortungsteilung zur Gewährleistung sozialer Inklusion lässt sich aber ebenso auf andere Politikfelder übertragen. Dies reicht – wie Beispiele einer schleichenden Privatisierung auch in der Bundesrepublik, aber insbesondere ausländische Beispiele zeigen – bis hin z.B. zum privat organisierten Schutz von Einkaufspassagen durch die lokalen Geschäftsinhaber. Gerade an diesem Beispiel wird auch der Aspekt der Verantwortungsteilung (anstelle der Verantwortungsübertragung) klar sichtbar. Denn hier besteht eine gemeinsame Verantwortung, bei der einerseits ein entsprechender Regelungsbedarf durch den Staat existiert, der die Leistung zwar nicht selbst erbringen, aber die angemessene Durchführung im Sinne der Gesellschaft regeln muss, andererseits der profitierenden Unternehmen, die ihre Sicherheitsbedürfnisse nicht einfach auf die Gemeinschaft abwälzen können.

Entwicklungsziele, Verhaltensziele und Akzeptanz als Leitbild des aktivierenden Staates

Für die *drei Dimensionen* Dialog, Koproduktion und Verantwortungsteilung formuliert das Konzept des *aktivierenden Staates* ein *Leitbild*. Die Idee des Leitbildes für gewünschte politische, organisatorische oder gesellschaftliche Programme ist zwar nicht neu, hat aber im Zuge der Anstrengungen zur Staatsmodernisierung (Verwaltungsreform) einen ganz spezi-

fischen Stellenwert, nämlich den der Aktivierung der innovativen Potentiale; Leitbilder formulieren strategische Grundpositionen und Ziele, eine „Vision“, auf die hin sich die an der Veränderung beteiligten Akteure orientieren können. Unterschiedliche Zieldimensionen eines Leitbildes sind im Konzept des aktivierenden Staates enthalten in

- dem *Entwicklungsziel* einer *effizienten, effektiven und gerechten* staatlichen Aufgabenerfüllung, einschließlich eines demokratisch „durchgearbeiteten“ Aufgabenbestandes;
- dem *Verhaltensziel* einer *verantwortlichen* Handlungsorientierung aller an der staatlichen Aufgabenerfüllung beteiligten Organisationen und Personen, einschließlich eines „unternehmerischen Wertekostüms“, welches die *kontinuierliche Verbesserung* zum zentralen Aspekt der Aufgabenerfüllung deklariert;
- dem *Akzeptanzziel* der Verpflichtung gegenüber dem Bürger sowohl als dem „Kunden“ (Klienten, Empfänger) von Leistungen als auch dem „demokratischen Souverän“ (und nicht dem Untertan).

Zum *Pragmatismus* - im besten philosophischen Sinne - gehört insbesondere eine aus der *ökonomischen Grundorientierung* der laufenden Debatte um die Staatsmodernisierung *positiv* herauszufilternde Überzeugung: auch der rationale Umgang mit knappen Mitteln ist ein ethischer Grundsatz! Häufig leidet die Diskussion unter falschen Entgegensetzungen: ethisches Verhalten hier - kruder betriebswirtschaftlicher Sparzwang dort. Dieser oftmals legitimatorischen Entgegensetzung (wer gibt schon gerne zu, bislang unwirtschaftlich gehandelt zu haben) muss gerade eine Staatsmodernisierung aus demokratischer *und* sozialstaatlicher Sichtweise scharf erwidern: Da öffentliche Aufgaben weitgehend aus Zwangsabgaben auf verdientes Einkommen bezahlt werden, haben die Bürger als Finanziers durchaus nicht nur ein legitimes Interesse, sondern ein fundamentales Recht auf *verantwortlichen* Umgang mit diesen Mitteln; da zudem solche Ausgaben von politischen Repräsentanten im Namen der Betroffenen begründet und durchgeführt werden, haben diese ein Recht auf Mitsprache nicht nur über die Ingangsetzung von Programmen, sondern vor allem über deren Durchführung (accountability and responsibility).

Dieses Leitbild führt mithin zu einer Orientierung, bei der gleichzeitig Qualität gesteigert und Kosten gesenkt werden können bzw. müssen. Dem nicht zu leugnenden Kostendruck auf öffentliche Leistungen wird demnach nicht so sehr durch Leistungskürzungen als vielmehr durch eine *konsequente Optimierung der Leistungserstellungsprozesse* begegnet. Produktivitätssteigerung erscheint in diesem Sinne als ein dritter Weg zwischen staatlicher Expansion sowie Privatisierung von Risiken und Benachteiligungen. Dabei ist die öffentliche Verwaltung gefordert, die Kosten der Leistungserbringung von politischen Programmen zu reduzieren, umso gegenüber den Leistungsempfängern bei gegebenen Mitteln eine möglichst große Wirksamkeit zu erreichen. Und dieser Leistungserstellungsprozess bezieht im Rahmen der Koproduktion auch die „Zulieferstrukturen“ des intermediären Bereichs mit ein.

Legitimation und Leistungsaktivierung

Im Gegensatz zu den eingangs locker systematisierten unterschiedlichen Staatskonzeptionen, die allesamt im Prinzip nur *einer* Seite des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft verhaftet sind, nämlich - juristisch ausgedrückt - der *Legitimationskette* staatlichen Handelns, wobei die unterschiedlichen Wirkungen natürlich thematisiert werden (z.B. im Verhältnis von Staat und Markt), betont der politisch-ökonomische Blickwinkel die Leistungs-

oder *Wertschöpfungskette* staatlichen Handelns. Auch dieser Aspekt ist nicht neu, schon die Forschungen über die Implementation staatlicher Programme haben sich dieser bislang verborgenen Welt des „Dickichts der Bürokratie“ - oder des private government of public money zugewandt. Ein Strang der Verwaltungsreform kommt daher. *Aber* das Konzept des aktivierenden Staates vertraut nicht uneingeschränkt darauf, daß „Vollzugsdefizite“, „Sparsamkeit in der Verwaltung“ etc. durch hierarchische Steuerungsversuche der demokratischen Repräsentanten zu beseitigen sein werden, sondern es beinhaltet eine *Strategie der Leistungsaktivierung*.

Die im vergangenen Jahrzehnt international und auch in der Bundesrepublik einflussreich gewordene New Public Management-Bewegung hat viel zu diesem neuen Verständnis beigetragen. Der „Staat als Unternehmen“, „Produktivitätssteigerung im öffentlichen Sektor“, „Neues Steuerungsmodell“ sind Insignien dieser Reformbewegung. Was diese Bewegung, aus der auch das Konzept des *aktivierenden Staates* entstanden ist, gemeinsam hat, ist das Bestreben, eine *Ökonomisierung* des öffentlichen Sektors insoweit zu forcieren, als es darum geht - auch im Zeichen einer unter Gesichtspunkten der nachhaltigen Entwicklung geforderten „Effizienzrevolution“, der Verschwendung von Ressourcen ein Ende zu bereiten *und* viele ungenutzte Kapazitäten, brachliegende Ressourcen innerhalb des Verwaltungsapparats, aber auch im Rahmen der Koproduktion zu heben, d.h. zu *aktivieren* (die öffentliche Finanzkrise ist keine „neoliberale“ Erfindung!). Dazu bedarf es aber eines Staates, der *steuerungsfähig* ist.

Das Paradox des Konzeptes vom *aktivierenden Staat* liegt in der neuen Mischung aus staatlicher *Gesamtverantwortung* und *bürgerlicher Selbsttätigkeit*. Es bedeutet also nicht schlicht weniger Staat, sondern einen anderen, seine Verantwortung für die Entwicklung des gesellschaftlichen Zusammenhangs (soziale Inklusion) wahrnehmenden aber zugleich strategisch differenziert die „Bürger“ samt ihrer Organisation in die Pflicht nehmenden Staates; und das bedeutet auch einen seine internen Strukturen radikal modernisierenden Staat, dem soweit zusammenfassend die folgenden Prinzipien zugrunde gelegt werden:

- Dialog statt Dekret,
- neue Verantwortungsteilung statt Verantwortungsübertragung,
- Koproduktion statt Verhandlung,
- Leistungsaktivierung statt Leistungskürzungen.

Eine derart ausgerichtete Reformperspektive erfordert selbstverständlich auch eine Überprüfung der Reforminstrumente, die sich an diesen Prinzipien messen lassen müssen. Denn die Instrumente können keinesfalls unabhängig von den ihnen zugrunde gelegten Annahmen und Ausgangspunkten betrachtet werden.

Neue Steuerungsinstrumente und aktivierender Staat

Uns scheint in einigen Moden des New Public Management der letzten Jahre der *Sinn* für die Besonderheit der öffentlichen Aufgaben teilweise verloren gegangen zu sein, sei es aus strategischer Absicht, sei es aus Übereifer bei der Reform der *Instrumente* des Staatshandelns. Viele Reformvorhaben laufen unverbunden nebeneinander her, werden aufs Ganze gesehen - auch für *das Personal* - unverständlich, wenngleich sie in einem sinnvollen Zusammenhang verständlich (zu machen) wären. Auffällig sind dabei vor allem folgende drei Punkte:

- Der „*Klassische Staat*“ (Modell 19. Jahrhundert; Max Weber) erzielte seine unbezweifelbaren Erfolge in der ersten Modernisierung durch seine *rationale Durchstrukturierung*. Eines der wesentlichen Kennzeichen war (und ist) eine transparente Aufteilung von *Zuständigkeiten*. Dies gilt nicht nur intern, sondern auch im externen Verhältnis zur Gesellschaft und ihren Organisationen. Je mehr sich aber die Staatstätigkeit ausdehnte und der *Leistungsstaat* die Dominanz über den *Ordnungsstaat* gewann, desto mehr wurden die vielfältigen Zuständigkeiten zu *Domänen*, in sich geschlossen, nach außen abgekapselt, nur über informelle Kommunikation verbunden. Die Fragmentierung der Gesellschaft, der der Leistungsstaat mit einem ebenso fragmentierten Programm („Einzelfallgerechtigkeit“) begegnete, reproduzierte sich im „arbeitenden Staat“ selbst. „*Überregulierung*“ ist dann keineswegs ein Indiz für einen von seinen Bürgern *überforderten* Staat, sondern ein Indiz für den verzweifelten Versuch der jeweiligen politischen Führungen, eine domänenhaft zersplitterte Verwaltung zu „reg(ul)ieren“.

Das neue Steuerungsmodell reagierte auf diesen Tatbestand unter anderem mit einem differenzierten System von *Dezentralisierung und Controlling*. Zumeist bleibt es aber bei der Dezentralisierung, weil die Domänen ihre Chance erkennen, sich unter neuer Flagge noch weiter zu verselbständigen.

Eine entgegengesetzte *Aktivierungspolitik* müsste erstens in diesem Feld auf eine „Doppelzange“ von *internen Wettbewerbsstrukturen und Leistungsvergleichen* (Benchmarking) setzen. Dabei muss im Mittelpunkt nicht einmal eine - schwierige - Organisationsreform stehen, weil möglicherweise ein Leistungsvergleich eine solche schon von sich aus nahe legt. Zweitens: wenn durch Regulierung keine Interaktion zwischen den Domänen bewirkt werden kann, dann möglicherweise durch Öffnung der Verwaltungsstrukturen durch *Dialoge*. Es geht ja vornehmlich unter dem Blickwinkel der „*supply chain*“, der durchgehenden Leistungskette, darum, die Abschottungen im Domänensystem zu durchbrechen und den „Sinn“ der jeweiligen Tätigkeit in einem Ganzen, einem Zielsystem deutlich zu machen.

- „*Business-like*“ ist nicht „*like business*“. Mit den neuen Managementmethoden und ihren Verfechtern sind viele Instrumente in den öffentlichen Sektor „implementiert“ worden, die von der schlichten Analogie des Unternehmenskonzeptes des Staates leben. Obwohl keines der Instrumente (Produktbeschreibung, Kosten-Leistungs-Rechnung etc.) „an sich“ im öffentlichen Sektor fehl am Platze wären, scheint jedoch die *spezifische Differenz* öffentlicher Aufgaben übersehen zu werden. An einem Beispiel, welches in Großbritannien nach einer langen Welle von Vermarktlichung im öffentlichen Sektor derzeit im Zentrum steht, kann dies verdeutlicht werden. Es geht um das mögliche *Vertragschaos*, wenn sich zunehmend die Beziehungen sowohl zwischen einzelnen „Abteilungen“ des öffentlichen Sektors selbst als auch zwischen diesen und den Kunden/Bürgern in Vertragsform und dies im Rahmen von „Quasimärkten“ abspielen. Hier entwickelt sich dann leicht das marktliche Gegenbild zur bisherigen Domänenkultur. Die Wertschöpfungskette der öffentlichen Leistung wird zerrissen, die vertragsschließenden Marktteilnehmer tragen Verantwortung jeweils nur für ihr „Geschäft“ selbst und der Kunde blickt überhaupt nicht mehr durch, weil er anstelle einer Leistung aus einer Hand sich einzelne Komponenten zusammenkaufen muss. Für Fahrräder oder IKEA-Möbel ist das sehr effektiv, für soziale Dienstleistungen erscheint es hochgradig problematisch. Hier kommt es auf eine Balance von „contract“ und „trust“ an.

- *Aktivierungspolitik* muss diese Instrumente zwar benutzen, sie kann aber dem Dilemma nicht ausweichen, dass die Verantwortlichkeiten möglicherweise zersplittert werden. Auch hier soll eine „Doppelzange“ greifen: einerseits Benutzung z.B. des Instrumentes des Vertrages im Gegensatz zur Beauftragung oder Delegation (wie z.B. im Subsidiaritätsprinzip

gegenüber den Verbänden), andererseits müssen die neu entstehenden Vertragsbedingungen in einen *neuen Konsens* (Zielbestimmungen, Zielvereinbarungen) eingebunden sein, der vor allem für den Kunden die *Überprüfung der Leistungserbringung* ermöglicht. Auch hierfür lassen sich die entsprechenden Instrumente entwickeln. Entscheidend aber ist, dass die bislang vorherrschende „*Wertorientierung*“, d.h. die Übereinstimmung der Akteure in einem „verhandelnden“ System, *transformiert* wird in offene, transparente und diskutierbare kooperative *Programmorientierung*. Solche Dimensionen hat das praktizierte neue Management meist unter schlichten Kostenaspekten vernachlässigt.

- Die berufsbezogene *Professionalisierung* ist das Komplement zur Domänenstruktur des tradierten Verwaltungsstaates. Denn nur über die exakte Kenntnis der erforderlichen Qualifikationen konnte die rationale Zuständigkeitsteilung „funktionieren“. Aber auch die Art und Weise der Professionalisierung spiegelte die Fragmentierungstendenz wider. Das Gesundheitswesen ist sowohl das beste als auch das abschreckendste Beispiel: ein Gutteil der Strukturierung der medizinischen und nichtmedizinischen Professionen verdankt sich ausschließlich der Gestaltung von Gebührenordnungen, die ihrerseits wiederum der Definition von „Professionsgrenzen“ dienen. Von einem Denken in einer „supply chain“ kann im Gesundheitswesen kaum eine Rede sein. Auch in den meisten anderen Bereichen öffentlicher Leistungen lässt sich dieses Phänomen beobachten, nicht zuletzt in der Vergütung nach Dienstposten statt nach Leistung.

Aktivierungspolitik kann hier durch stärkere Koproduktion ansetzen, bei der die Zusammenarbeit der Professionen und Funktionen durch eine konsequente Kunden- statt einer Produktorientierung gestärkt wird. Denn die im Zuge der Einführung von Kosten- und Leistungsrechnung verfolgten Produktdefinitionen haben lediglich die Professionalisierung und das Denken in abgeschotteten Domänen forciert und dabei zugleich den Blick dafür verloren, für wen und zu welchem Zweck die Produkte produziert werden. Da der Nutzen der Produkte im öffentlichen Sektor im Gegensatz zur Privatwirtschaft nicht über den Kauf definiert wird, erfolgt die Produktdefinition vielfach durch die mit der Leistungserstellung beauftragten Experten; der Nutzen der Leistungen der erst durch die Leistungsanspruchnahme und Wirksamkeit definiert wird, bleibt selbst bei einem Wechsel von einer Inputperspektive zur Outputorientierung nicht hinreichend berücksichtigt. Hierzu sind die Kunden und Bürger und deren Verhalten mit in die Bewertung einzubeziehen.

Kundenorientierung und Bürgeraktivierung als Kriterien aktivierender Steuerungsinstrumente

Kundenorientierung und Bürgeraktivierung dürfen aber auch nicht zu bloßen Schlagworten verkommen. Auch hier ist in den vergangenen Jahren angesetzt worden, gleichwohl mit geringem Erfolg. Für eine Aktivierungsstrategie stellt die Professionalisierung die „härteste Nuss“ dar. Neben den neuen Wettbewerbsstrukturen und dem Leistungsvergleich scheint die *Kundenorientierung* (u.a. Beschwerdemanagement) eines der wesentlichen Instrumente zu sein, um der professionalisierten Tätigkeit ihren sinnvollen Stellenwert in der Wertschöpfungskette zu geben.

Mangelnde Kundenorientierung ist wohl der Hauptvorwurf an den öffentlichen Sektor, gleichzeitig dient dieser Verweis einer radikalen Neuausrichtung. Nur stößt sich dieses Programm nicht nur an Bereichen, in denen der Bürger nach wie vor „Untertan“ ist oder als

Bedürftiger (Patient, Klient) über mangelnde Wahlmöglichkeiten und/oder beschränkte Ressourcen verfügt. Schließlich muss der Staat auch bei einer verstärkten Kundenorientierung mit dem Doppelproblem der *Knappheit der Ressourcen und des Interessenausgleichs* zwischen verschiedenen Kundengruppen umgehen. Ein Verwaltungszweig kann im Kontext aller anderen Instrumente des New Public Management natürlich „angereizt“ sein, das Geschäft in Übereinstimmung mit den Kunden derart zu expandieren, dass andere Geschäfte notleiden; *Clanstrukturen können* entstehen, die die Domänenstruktur nicht nur ersetzen, sondern im Hinblick auf negative externe Effekte noch potenzieren.

Diese Dilemmata scheint das neue Steuerungsmodell (insbesondere in den Kommunen) bislang nur dadurch gelöst zu haben, dass Kundenorientierung weitgehend eine *Phrase* geblieben ist. Oftmals wird die traditionelle, erfreuliche Bürgernähe nur umgetauft. Mehr Partizipation ist ein Teil der *Bürgeraktivierung* - aber längst nicht alles. Sieht man einmal von den klassischen Versorgungsbereichen wie Müllabfuhr, Energie etc. ab, bei denen business like business ist und sich ein Restbestand öffentlicher Funktionen durch Verträge garantieren lässt, wird wohl eine Politik der Bürgeraktivierung verstärkt auf *Bürgerengagement* bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben setzen müssen. Hier wird es darum gehen, die Bürger wieder stärker zu Eigenbeiträgen zu motivieren. Für den Staat mit seinen vielfältigen Verzweigungen geht es dann auch hier um neue Formen der *Koproduktion und Verantwortungsteilung*. „Die Bürger sind dazu bereit“, wie entsprechende Bürgerbefragungen in Niedersachsen ergeben haben.

In der Tat scheinen die allermeisten Bürger gedanklich Konturen des *aktivierenden Staats* vorwegzunehmen, wenn man sie denn (be)fragt. Zu lange haben Politiker, Verbandsfunktionäre, öffentliche „Manager“ und Professionelle sich hinter der Behauptung verschanzt, es seien die Anforderungen der Bürger, welche zu den Strukturproblemen des öffentlichen Sektors geführt hätten. Die Ökonomen der Public Choice Schule haben schon längere Zeit die These vertreten, die sich auch in OECD-Untersuchungen beweisen ließ, das „Wachstum des Staates“ (Growth of Government) resultiere zumeist aus dem „Eigeninteresse“ des Staates selbst. Die Umfrage in Niedersachsen lässt den Schluss zu, dass diese These richtig ist. Die Bereitschaft zur geteilten Übernahme von Verantwortung ist groß, vorausgesetzt die Akteure des öffentlichen Sektors seien zu einem effizienten und gerechten Management in der Lage. Zum aktivierenden Staat gehört der Bürger in einer aktiven Gesellschaft. Beide sind auf neue Formen der *Kooperation* angewiesen.