

Adalbert Evers/Claus Leggewie

Der ermunternde Staat

Vom aktiven Staat zur aktivierenden Politik



Prof. Dr. Adalbert Evers, geb. 1948 in Schloß Neuhaus, Studium an der TU Aachen, von 1983 bis 1993 Tätigkeit am Europäischen Zentrum für Wohlfahrtspolitik in Wien, lehrt Vergleichende Gesundheits- und Sozialpolitik an der Universität Gießen und ist Mitglied des Kollegiums des Instituts für Sozialforschung in Frankfurt/M; Schwerpunkte von Forschungstätigkeit und Veröffentlichungen: Theorie der Sozialpolitik; persönliche soziale Dienstleistungen, insbesondere im Bereich der Hilfe und Pflege für alte Menschen sowie Theorie und Empirie des „Dritten Sektors“; eine besondere Rolle hat dabei die international vergleichende Perspektive.



Prof. Dr. Claus Leggewie, geb. 1950 in Wanne-Eickel, Studium von Geschichte und Sozialwissenschaften in Köln und Paris, lehrt Politikwissenschaften an den Universitäten Gießen und New York. Zuletzt erschien von ihm (zus. mit Christa Maar, Hrsg.): „Internet und Politik. Von der Zuschauer- zur Beteiligungspolitik“, Köln 1998.

In der ersten Regierungserklärung des Bundeskanzlers Gerhard Schröder konnten auch ihm geneigte Zuhörer wenig Neues ausmachen, aber immerhin eine Wendung erschien bemerkenswert: Schröders Rede vom „ermunternden Staat“. Damit nahm der Chef der ersten rot-grünen Bundesregierung eine Formel aus dem Repertoire des *third way* auf, mit der bereits die Neo-Demokraten in den Vereinigten Staaten und *New Labour* in Großbritannien die Rolle des Staates neu definieren wollten. Für die traditionelle Linke war der Staat ein Alleskönner, der mit protektiven, distributiven und redistributiven Gesetzen und Maßnahmen in soziale Probleme eingriff und aktiv soziale Defizite beseitigte. Besonders in Mittel- und Nordwesteuropa blieb der keynesianische Interventionsstaat, durchaus in der Tradition der aufgeklärten Bürokratie von den preußischen Reformern bis zur bismarckschen Sozialgesetzgebung, Leitbild der etatistisch disponierten Arbeiterbewegung. Dieses verblasste, je mehr sich politische Planung anhand sozialer Indikatoren als Trugschluss erwies. Seither gilt, vor allem im anglo-amerikanischen Raum, der Staat weniger als Problemlöser denn als Problemverursacher, ja als das (soziale) Problem schlechthin. Die Politik Reagans, Thatchers und anderer liberal-konservativer Regierungen in den OECD-Staaten wollte die Aufgaben

des Staates auf minimale Garantien innerer und äußerer Sicherheit begrenzen: was nirgendwo gelang, aber insbesondere die staatlichen Wohlfahrtsaufgaben in Verruf brachte, die nicht nur als zu teuer, sondern geradezu auch als Erzeuger von Armut und Abhängigkeit erschienen, die zu bekämpfen die Sozialreformer doch einst angetreten waren.

Dagegen gab es seitens der politischen Linken und der Sozialwissenschaften immer Versuche, „den Staat wieder einzubringen“, wobei der klassische Interventionsstaat heute allerdings kaum noch Befürworter findet. Andere Leitbilder traten an seine Stelle: der Staat als Partner sozialer Hilfe, bei Arbeit und Diensten, als Moderator sozialer Konflikte und Supervisor sozialer Probleme, auch als Animator der Selbsthilfe und Eigentätigkeit von Gruppen und Individuen. Nicht weniger, sondern ein anderer und besserer Staat steht nun auf der Tagesordnung. Aus sozialwissenschaftlicher (hier vor allem systemtheoretischer) Sicht reflektierte dieser Wandel die wachsende Skepsis bezüglich der Leistungsfähigkeit des modernen Staates und post-moderner Politik, aber auch das gewachsene Vertrauen in Eigensinn und Kapazität der Zivilgesellschaft.

Neil und Barbara Gilbert, die den Begriff „enabling state“ geprägt haben, sahen darin weniger ein noch einzulösendes Programm oder gar einen „Dritten Weg“ als eine dem (amerikanischen) Wohlfahrtskapitalismus innewohnende Tendenz, direkte Transfers seitens der Regierung an Bedürftige (Arme, Alte, Arbeitslose) auf eher indirekte Unterstützungen zu verlagern.¹ Seit langem schon weisen Dezentralisierung, Privatisierung und Kommerzialisierung sozialer Hilfeleistungen und Dienste über den engen Handlungskorridor klassischer Wohlfahrtsstaaten hinaus. Zu einem funktionalen „Ermöglichungsstaat“ gehört, dass er private, also vor allem marktgestützte Aktivitäten fördert, sie durch Setzung angemessener Standards reguliert, dabei normativ die Verantwortlichkeit von Individuen und Familien hervorhebt, gleichzeitig aber auch einen festen Sockel an Hilfe und sozialer Unterstützung für die am meisten Bedürftigen garantiert.

Eine der Neuen Mitte nahe stehende Soziologie des „Dritten Weges“ hat diese Debatte aufgenommen und erweitert², und in dieses Horn stoßen nun auch die Bundesregierung und ihr nahe stehende Berater. In der (dem überraschenden Rücktritt Oskar Lafontaines zum Opfer gefallenen) Vorstellung des Buches von Anthony Giddens unterstrich Gerhard Schröder ausdrücklich das Konzept der „aktiven Wohlfahrt“. Er pries das von ihm selbst ins Leben gerufene (oder wieder belebte) „Bündnis für Arbeit“ als Beispiel einer Politik an, „gemeinsam mit den Akteuren Problemlösungen zu entwickeln, diese in die Gesellschaft hineinzukommunizieren, damit sich die Gesellschaft über Ziele einig wird, welche die Politik dann wiederum umsetzt“³. So bekräftigt auch der Organisator des „Bündnisses für Arbeit“, Kanzleramtschef Bodo Hombach, in einem rasch lancierten Buch als „Maximen des aktivierenden Staates“ die Stärkung der Eigenverantwortung, Förderung von Selbsthilfe, Eigeninitiative und Unternehmertum, Ausbalancierung von Rechten und Pflichten.⁴ Der Staat ist „Partner bei der eigenen Lebensbewältigung, nicht Erzieher oder Obrigkeit“⁵, und in prägnanter Metaphorik äußert er den Wunsch, das soziale Netz möge zu einem Trampolin werden.

1 N. Gilbert/B. Gilbert, *The Enabling State. Modern Welfare Capitalism in America*, New York/Oxford 1989

2 A. Giddens, *Der dritte Weg. Die Erneuerung der sozialen Demokratie*, Frankfurt a.M. 1999

3 Süddeutsche Zeitung vom 13./14. März 1999

4 B. Hombach, *Die Politik der neuen Mitte*, Düsseldorf 1998

5 Hombach, *Mitte*, S. 79

Dass prominente Politiker sich an einer sozialwissenschaftlichen und sozialpolitischen Debatte orientieren, die mittlerweile auch in den Gewerkschaften und ihnen nahe stehenden wissenschaftlichen Einrichtungen Förderer gefunden hat⁶, kann man nur begrüßen. Eine bedauerliche und wenig zielführende Verengung des Konzeptes besteht allerdings darin, dass Hombach und andere den aktivierenden Staat offenbar im Stil einer kooperativen Personal- oder Mitarbeiterführung von Unternehmen verwirklichen wollen. Der „Dritte Weg“ ist bei ihnen auf Signale und Anreize des staatlichen Managements für die Gesellschaft der einzelnen Mitarbeiter verkürzt; aus dem Blick gerät dabei das Netzwerk aus Individuen, Gruppen, Interessenvertretungen, gemeinnützigen Organisationen und staatlichen Institutionen, das auch jenseits einer modernisierten Verwaltung von Bürgern und sozialen Diensten die Fähigkeit der Gesellschaft motiviert, sich kooperativ zu verhalten und politisch aktiv zu werden. Wie ein erweitertes Konzept einer „aktivierenden Politik“ aussehen könnte, möchten wir im folgenden mit einigen einleitenden Hinweisen skizzieren, die in diesem Heft exemplarisch ausgeführt werden.

Aktivierende Politik im Sozialstaat befähigt auch zur Wahrnehmung von Chancen und Übernahme von Risiken

Der ehemalige Sozialminister der englischen Labour-Regierung, Frank Fields, hat einmal darauf aufmerksam gemacht, wie sehr das gesamte Verständnis des Wohlfahrtsstaates dadurch geprägt worden ist, dass er sich entlang der Aufgabe entwickelte, Personen zu helfen, die nur noch beschränkt für sich sorgen konnten – solche, die alt und arbeitsunfähig geworden waren und deren Möglichkeiten zu einer aktiven Teilnahme am sozialen Leben bereits sehr reduziert waren. Der Kontrast zur Mehrheit der heutigen Sozialbürger, die Sozialleistungen in ihre jeweiligen Lebensstrategien einzuplanen suchen, könnte nicht größer sein. Und mit Maßnahmen der Bildungspolitik oder auch einer „aktiven“ Arbeitsmarktpolitik begann der Wohlfahrtsstaat - zumindestens in Ausschnitten - schon früh, seinen Bürgern auch Fähigkeiten zur Wahrnehmung von Chancen mitzugeben und Gleichheit zunehmend als Gleichheit der Ausgangschancen zu definieren. Dementsprechende Konzepte der Vermittlung von Ressourcen zur Handlungsbefähigung halten heute auch in anderen sozialpolitischen Bereichen stärker Einzug, wo bislang das Denken in Kategorien des Schutzes und der weitgehenden Risikovermeidung dominierte. So steht z.B. das Ausmaß der verpflichtenden sozialen Absicherung und der Eigenbeiträge im Zentrum der Kontroversen um die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme, aber auch in der leidigen Debatte um „630-DM-Jobs“ und „Scheinselbständigkeit“. Bei allen unterschiedlichen Standpunkten wird dabei deutlich, dass ein - zeitgemäß formuliert - „unternehmerisches“ Leitbild vom Bürger auch beinhaltet, Risiken nicht nur als negative Größe, sondern auch als zum Teil unvermeidbares Begleitelement eines aktiven Lebensentwurfs zu begreifen. Dies haben die „Neuen Selbständigen“ der jüngeren Generation, für die eine „Normalbiographie“ eines Arbeitnehmers kaum mehr als eine Fiktion ist, bereits verinnerlicht, sodass man ihnen mit einer konventionellen Rhetorik sozialer Sicherung nicht mehr beikommt.

Ein zentraler Bereich für entsprechende Prozesse des Umlernens ist der Gesundheitsbereich, wo seit Jahren international Konzepte eines New Public Health und der Gesundheitsförderung an Bedeutung gewinnen. Gesundheit und Krankheit werden dabei nicht nur als Resultat von ungleichen Lebensbedingungen, sondern vor allem auch von ungleich verteilten Fähigkeiten zur Entwicklung aktiver Bewältigungsstrategien im Umgang mit ihnen begriffen. Gesundheitspolitik soll folglich nicht allein kurieren sowie Gesundheitsschutz und Hilfe zur Vermeidung gesundheitlicher Risiken sein, sondern den Einzelnen befähigen, die jeweiligen gesundheitlichen Risiken bestimmter Lebensweisen und -entwürfe besser einschätzen zu lernen. Nicht zufällig denkt die gegenwärtige

6 E. Mezger/K. West (Hrsg.), Neue Chancen für den Sozialstaat. Soziale Gerechtigkeit, Sozialstaat und Aktivierung, Marburg 1998

Bundesregierung darüber nach, Gesundheitsförderung wieder zu einer Aufgabe der Krankenkassen zu machen, wobei allerdings durch Zielgruppenorientierung verhindert werden muss, dass die Kompetenz dazu, in Sachen Gesundheit und Krankheit auch selbst etwas zu unternehmen, ein Privileg der besser gestellten und formal höher gebildeten Gruppen der Gesellschaft bleibt.

„Positive Leitbilder von Wohlfahrt“ ergänzen das herkömmliche auf Schutz und Sicherheit zugeschnittene Verständnis von Sozialstaat

Der französische Begriff für den Wohlfahrtsstaat lautet nicht von ungefähr „l'état providence“ – Vorsehungsstaat (oder vormundschaftlicher Staat). Zwar wird sich heute jeder beeilen hinzuzufügen, dass derartige Sicherheiten eine wichtige Voraussetzung zur Schaffung von Berechenbarkeit und damit einer aktiven Lebensplanung sind – aber sie sind doch eben nur ein Teil davon. Vorstellungen von einem „guten Leben“ können sicherlich nicht am Tisch der Sozialplaner entworfen werden, aber die Politik kann sich aus der Auseinandersetzung darum auch nicht einfach heraushalten und gewissermaßen darauf beschränken, ein möglichst perfektes Sicherheitsnetz zu knüpfen. Gerade wenn man den Sozialstaat nicht als eine Maschinerie der Rechts- und Güterverteilung an individuelle Bürger ansieht, sondern als einen Katalysator bei der Bestimmung gesellschaftlicher Projekte für „positive Wohlfahrt“ und ein „gutes Leben“, dann müssen nicht allein Vorkehrungen gegen Negativentwicklungen, sondern auch positive Leitbilder diskutiert werden. Denn erst sie können gesellschaftliche und wirtschaftliche Akteure ermuntern zusammenzuarbeiten und auch entsprechende Risiken nicht zu scheuen. „Verringerung von Arbeitslosigkeit“ ist zweifellos ein unhintergebares und weithin geteiltes Ziel von Sozial- und Wirtschaftspolitik. Aber erst in der Auseinandersetzung um ein ebenso wirklichkeitsnahes wie nachhaltiges Leitbild zukünftigen Arbeitens und Lebens wird (ungleich mehr) Engagementbereitschaft freigesetzt. Wie Debatten etwa um die Frage, ob man weiterhin die Ehe oder nicht besser die Übernahme von Verantwortung für Kinder fördern soll, zeigen, hat eine solche Auseinandersetzung um positive Leitbilder durchaus einschneidende Konsequenzen für Prioritäten und Alternativen bei sozialen Leistungen. Was beim Ehegattensplitting ausgegeben ist, steht eben für die Förderung von Kindern in der Familienpolitik nicht mehr zur Verfügung.

Nicht von ungefähr führt auch die heutige Debatte um die Alterssicherung rasch aus Modellrechnungen heraus, die allein demographische Trends und Entwicklungen am Arbeitsmarkt einander gegenüberstellen, und hin zu weitergehenden Fragen: Wie man etwa dem Paradox entkommen kann, dass sich einerseits die Phase des dritten Lebensalters immer mehr ausgeweitet hat, dass sie andererseits jedoch kaum mit Entwürfen verknüpft ist, die über das Privatleben und die Gestaltung der Freizeit hinausreichen. Die Rede vom „aktiven Alter“ hat einschneidende Konsequenzen für den Generationenvertrag: Je nachdem, wie ein positives Leitbild des Alters aussieht, werden Konzepte der Alterssicherung unterschiedlich beurteilt werden – solche der erwerbsarbeitsbezogenen Statussicherung ebenso wie solche einer eher an bürgerschaftlicher Aufgabenvielfalt orientierten Grundsicherung.

Gesellschaftliche Gruppen und Bürger werden als aktive Ko-Produzenten von Wohlfahrt verstanden – Partner in einem neuen Wohlfahrtsmix

Viele sozialpolitische Systeme kennen ihr Gegenüber nur als Klienten oder Anspruchsberechtigte. Allzu selten wird begriffen, wie sehr das komplexe Gut „Wohlfahrt“ Produkt von Inter-Aktionen ist, bei denen die „Versorgungsempfänger“ tatsächlich selbst etwas zum Gelingen einer sozialen Leistung beitragen (müssen). Besonders anschaulich wird dies überall dort, wo es sich dabei um persönliche Dienstleistungen handelt – z.B. in Kinderbetreuungs-, Ausbildungs- oder Pflegeeinrichtungen. Die Förderung der Bereitschaft, von den Angeboten überhaupt Gebrauch zu machen und aktiv zu kooperieren, ist die eigentliche, in den meisten herkömmlichen Versorgungskonzepten aber kaum genutzte Produktivitätsreserve bei vielen sozialstaatlichen Diensten.

Paradebeispiel für die unterbliebene Förderung derartiger Lernprozesse ist *die Umsetzung des Pflegeversicherungsgesetzes*. Tatsächlich ist in diesem vielgescholtenen Gesetz selbst vieles bereits mit dem Ziel der Aktivierung verquickt: So fordert es von den Krankenkassen ausdrücklich die Finanzierung von Beratungsleistungen, Gesundheitsförderung und der Bildung von Selbsthilfegruppen, um sich auch Familien, die aus ihrer Warte nur im Notfall „fremde Hilfe annehmen“ würden, zuwenden zu können, sich also auch für Entlastung „von außen“ zu öffnen und mit der vorhandenen Angebotspalette kompetent umzugehen. Für derart ungewohnte Aufgabenstellungen haben die Pflegekassen bisher freilich nur Mittel in einer Höhe zur Verfügung gestellt, die im einstelligen Prozentbereich der Gesamtausgaben liegt. Ein tendenziell sehr wohl auf Kooperation zielendes Gesetzesprojekt wird so auf ein reines Versorgungsgesetz zurückgeschnitten.

Um es also klar zu sagen: Wenn gesellschaftliche Angebote effektiv sein sollen, bedürfen sie einer Ko-Produktion. Damit ist gemeint, dass Aufgaben zwischen verschiedenen Partnern auszuhandeln und neu zu verteilen sind – zwischen dem Staat, den freien Trägern, der Wirtschaft und den Familien und einzelnen Bürgern. Es geht um einen neu zu gestaltenden „Wohlfahrtsmix“, selbst dort, wo auf den ersten Blick alle Verantwortung beim Staat zu liegen scheint und ihm auch gesetzlich obliegt. Schulreformer können gut begründen, inwiefern zeitgemäße *Schulpolitik* wesentlich davon lebt, dass Schulen mehr unternehmerischen Dispositionsspielraum erhalten, dass sie dabei auch in die Aktivitäten des jeweiligen Ortes und Stadtteils eingebunden werden, dass sie Beiträge der Eltern jenseits gelegentlicher Beiratssitzungen in ihre Entwicklungs- und Betreuungskonzepte einbauen und von sich aus eine Vernetzung mit den Instanzen bei Arbeit und Wirtschaft suchen, welche die Chancen der Schüler auf nachhaltige und sinnvolle Beschäftigung erhöht und ihre Beteiligung garantiert. Die auf Gleichheit, Uniformität und Geschlossenheit gerichtete Hierarchie einer einsinnig staatlichen Bildungsverwaltung demonstriert heute vor allem „öffentliche Armut“, d.h. sie beschränkt sich zumeist darauf, den Schulbetrieb mit fallweisen Notmaßnahmen über Wasser zu halten, (z.B. indem Eltern um Mithilfe beim Streichen der Klassenzimmer gebeten werden), statt offensiv eine „gemischte Ökonomie“ zu aktivieren und deren Ressourcen zu nutzen.

Aktivierende Politik pflegt soziales Kapital und konzentriert sich auf soziale Investitionen

In dem Maße, wie Sozialpolitik nicht nur die Beseitigung der Defizite im Auge hat, sondern sich auch als ein Medium zur Aktivierung gesellschaftlicher Ressourcen begreift, muss genauer bestimmt werden, worin der Reichtum einer Gesellschaft besteht. Dieser Akzent ist mit der Debatte um „social capital“ berechtigterweise aufgewertet worden. Sozialkapital entsteht aus langwährenden Praktiken gesellschaftlicher Kooperation, der Herstellung von Vertrauen, der Bereitschaft, sich mit anderen in Gruppen zu assoziieren und auf neue Weise zu vernetzen. Das schafft Fähigkeiten und Ressourcen, die wirtschaftliches Wachstum und Innovation ebenso begünstigen wie eine Politik und Verwaltung, die auf handlungs- und einigungsfähige gesellschaftliche Gruppen als Gegenüber angewiesen ist. Traditionelle Sozialpolitik hat dem sicher nicht grundsätzlich entgegengearbeitet. Aber hat sie nicht allzu selbstverständlich auf die Verfügbarkeit derartigen „Vertrauens-“Kapitals aus den Quellen der alten Industrie- und Arbeitsgesellschaft bzw. der traditionellen Familien-, Gemeinde- und Vereinsstrukturen gebaut und es unterlassen, diese Ressource auch zu aktivieren? Heute sollte es ausdrückliches Qualitätsmerkmal aktivierender Politik (und genauso ein kritischer Maßstab der Beurteilung wirtschaftlichen Handelns!) sein, inwieweit es beide verstehen, soziales Kapital zu achten, zu pflegen oder gar zu mehren.

Wenn man jedoch erst einmal anerkennt, dass in den Verbindungen zwischen Personen, Gruppen und Institutionen wesentliche Ressourcen liegen und es um ihre Fähigkeit geht – auch in Verbindung mit anderen –, etwas zu unternehmen, dann sollten viele Maßnahmen des Sozialstaates nicht mehr als reine soziale Kompensation, sondern als soziale Investitionen verstanden werden, die sich in der Mehrung wirtschaftlicher Innovationsfähigkeit, politischer Handlungsfähigkeit und der Fähigkeit zur sozialen Integration auszahlen. Wie stark diese drei Dimensionen zusammenhängen, ist jeder modernen Personalführung und Wirtschaftsförderungspolitik klar. Auch in einer aktivierenden Sozialpolitik sollte dieser Zusammenhang selbstverständliche Berücksichtigung finden; das heisst dann auch, dass ihre Investitionsmuster in Hinblick auf diese Dimensionen evaluiert werden. Ein typischer Bereich investiver öffentlicher Politik sind etwa Stadtentwicklung und Stadterneuerung. Wirksame Stadterneuerungsstrategien leben davon, dass es gelingt, einen möglichst großen gemeinsamen Nenner zu finden zwischen örtlicher Wirtschaftsförderung und der Förderung von Stadtteileben und community groups, zwischen der Belebung von Handel und Wandel und der Suche nach einem Platz für die kleinen „lokalen Ökonomien“. Es ist uns klar, dass das Denken in Kategorien sozialer Investitionen nicht nur schwierige Unterscheidungen erfordert, was als eher „konsumtive“ und was als eher „investive“ Sozialausgabe anzusehen ist; es verlangt von der Politik auch, dass sie bei der Diskussion über soziale Investitionen und etwaige Erträge lernt, auch in den „weichen“ Kategorien gemeinwesenbezogener Effekte zu urteilen und auch jene Wohlfahrtsgewinne ins Kalkül einzubeziehen, deren Effekte vielleicht erst jenseits der laufenden Legislatur- und Wahlperiode erkennbar werden.

Rechte, Optionen und Pflichten werden in ein neues Verhältnis gesetzt

Über Jahrzehnte ist der Sozialstaat auch in der sozialwissenschaftlichen Diskussion fast ausschließlich mit dem Konzept der sozialen Rechte verknüpft worden. An diesem basalen Konzept wollen wir keineswegs rütteln. Doch ebenso möchten wir herausstellen, dass ins-

besondere im Arbeitsmarkt-, Gesundheits-, Bildungs- und Kulturbereich jenseits dieser „basics“, die sozialstaatlich garantiert sind, bereits eine Fülle von *optionalen* Angeboten besteht, deren Unterhaltung und Fortführung für die politisch Verantwortlichen keine Verpflichtung und bei den Adressaten keinen Rechtsanspruch darstellt; auch ist ihnen die Nutzung freigestellt. Eine Kommune, die außer dem Arbeits- und Sozialamt auch noch über eine Beschäftigungsgesellschaft und ein Projekt zur kooperativen Stadtteilentwicklung verfügt, bietet gerade für von Ausgrenzung bedrohte Gruppen mehr Optionen als diese oder jene Nachbargemeinde, die dieses Angebot nicht macht. Jeder Sozialstaat besteht also längst aus weit mehr als dem, was an Rechten noch garantiert ist. Eine aktivierende Politik wird die Balance zwischen festgeschriebenem Recht und dem, was der Politik je nach Situation, Partnern und Problemen zu unternehmen freigestellt bleibt, wahrscheinlich verschieben. Damit rücken denn auch zeitlich begrenzte Programme, deren Erweiterung, Veränderung oder Beendigung an Erfolgsnachweise gebunden sind, stärker in den Vordergrund.

Noch schwerer tut sich eine traditionelle Sozialpolitik mit dem Ansatz, Rechte oder auch nur Optionen (auch im Namen eines bestimmten positiven Leitbilds von Wohlfahrt) mit *Verpflichtungen* oder mit positiven und negativen *Sanktionen* zu verbinden, die eine effektive Verhaltensänderung der Adressaten bzw. Anspruchsberechtigten bezwecken. Die Kontroverse darüber hat sich jüngst insbesondere an den *Beschäftigungsprogrammen für Jugendliche* entzündet. Der britische Arbeitsminister David Blunkett hat z.B. die Frage nach der Legitimität der Verbindung von Rechten und Pflichten bei Programmen zur Arbeitsbeschaffung eindeutig bejaht. Auch in Deutschland haben sich die Gewerkschaften für die Möglichkeit der Kürzung oder völligen Streichung von Sozialhilfeleistungen für Jugendliche ausgesprochen, die sich ohne triftigen Grund dem Sonderprogramm der Regierung gegen Jugendarbeitslosigkeit nicht anschließen wollen. Nicht zuletzt aufgrund derartigen Drucks beteiligte sich in England ein großer Teil der Jugendlichen unverzüglich, ein anderer suchte um spezielle Hilfen nach, und ein weiterer tauchte unter – bisweilen womöglich ins soziale Elend, oft aber auch in die Schwarzarbeit. So schwierig im Einzelfall die Frage zu beantworten ist, ob jemand, der Rechte auf soziale Hilfe in Anspruch nimmt, auch Pflichten hat – generell wird die Berechtigung einer *do ut des*-Formel auf Gegenseitigkeit als Element eines neuen Sozialstaatskonsens kaum in Frage zu stellen sein. Ein Perspektivenwechsel ist hier noch anzusprechen: Partizipationsforderungen in den Bereichen Stadtentwicklung, betriebliche Mitbestimmung, Schulen, Universitäten und Sozialeinrichtungen gingen in den siebziger Jahren eher von den Betroffenen selbst aus; heute sind sie sehr oft Aufforderungen der Politik zur Selbstbeteiligung der Bürger. Auch damals forderten diese *Mitbestimmung*; aber heute ist die Dimension der *Mitverantwortung* – auch für Ressourcen und Risiken der jeweiligen Unternehmung – wichtiger geworden.

Der aktivierende Staat beruht auf einem kooperativen, beteiligungsfreundlichen Politikstil

Auch wenn man den überkommenen Parteienstaat der Bundesrepublik nicht vorlaut kritisieren und voreilig verabschieden sollte, ist sein schleichender Legitimations- und Effizienzverlust unübersehbar. Umgekehrt gilt, dass man das Engagement einer vitalen Bürgergesellschaft nicht überbewerten, aber auch nicht unterschätzen darf. Die seit längerem beschworene neue Kultur des freiwilligen und bürgerschaftlichen Engagements bleibt auf

eine aktivierende oder sie auch nur eher „ermöglichende“ Akzeptanz von Seiten des herkömmlichen Politikbetriebs angewiesen. Die soziale Infrastruktur zwischen Markt und Staat, die aus kommunalen Außenstellen, Informations- und Kontaktstellen, Sozialinitiativen, gemeinnützigen Vereinen, Stiftungen etc. besteht, wird von der etablierten Politik des „kooperativen Staates“ (A. Benz) nicht mehr übersehen. Aber einstweilen werden diese Akteure aus dem „Dritten Sektor“⁸ von der Politik und oft auch von der Wissenschaft vor allem als Dienstleister wahr- bzw. unter Vertrag genommen; nur allzu selten hat man gelernt, sie auch als politische Partner bei der Formulierung von Projekten und Programmen anzuerkennen, die man nur gemeinsam bewältigen kann. Derartige Strategien einer „Resozialisierung“ von Aufgaben und Institutionen der Sozialpolitik gegen eine „schleichende Privatisierung“⁹ sind allerdings voraussetzungsvoll. Dafür braucht es nicht nur eine Entspezialisierung und Vernetzung der bestehenden Ämter und Behörden, sondern auch eine weiter entwickelte Fähigkeit, mit Gruppen und Akteuren „draußen“ zu dialogisieren. Die Reform der staatlichen Verwaltung im Kontext der Umsetzung „neuer Steuerungsmodelle“ hat ihre Adressaten vor allem als individuelle Kunden thematisiert. Mehr und mehr sind jedoch beteiligungsfreundliche Konzepte gefragt, die ihre Partner auch als soziale Kooperations- und politische Verhandlungspartner akzeptieren lernen.

Das mit großem rhetorischen und finanziellen Aufwand verkündete „Bündnis für Arbeit“ mag eine Chance für aktivierende Politik sein; aber ist sie auch genutzt worden? Bislang scheint es in vieler Hinsicht eher ein Nachzügler des traditionellen Korporatismus denn ein Vorbote eines neuen kooperativen Politikstils zu sein. Am runden Tisch sitzen lediglich „the usual suspects“, die Repräsentanten der Großverbände, die gerade in den problematischen Randbereichen des Arbeitsmarktes nicht mehr viel zu repräsentieren haben. Es müssten also Vertreter derjenigen mit einbezogen werden, die in regionalen und lokalen Bündnissen und Netzwerken bereits Pionierarbeit zur Schaffung neuer Arbeits- und Beschäftigungsmöglichkeiten geleistet haben. Das gilt auch für Maßnahmen wie das *Programm gegen Jugendarbeitslosigkeit*; es hat Milliarden DM mobilisiert; aber für die Frage, wie man verhindern kann, dass sie lediglich in alte Schläuche gepumpt werden, scheint man sich im Arbeitsministerium nicht zuständig zu fühlen. Aktivierende Politik sollte jedoch Vorkehrungen treffen, dass innovative, problemnähere und breiter angelegte lokale Bündnisse für Entwicklung und Beschäftigung derartigen Mitteln neuen Raum geben und sie bestmöglich platzieren helfen – etwa im Rahmen flexibler Arbeitsplatz(kredit)programme sowie von Investitionen in eine integrative örtliche Entwicklung. Aktivierende Politik hätte also ausdrücklich dafür zu sorgen, dass Bündnisse und Programme vor Ort tatsächlich Kooperanden, also Träger und Partner, statt lediglich Mitnehmer und Abnehmer finden – bei der Privatwirtschaft, im öffentlichen Bereich und im Dritten Sektor.

Aktivierende Politik – verschiedene Konzeptionen, verschiedene Probleme

Aktivierende Politik in dem ganz allgemeinen Sinn, dem einzelnen Bürger und den gesellschaftlichen Akteuren mehr Raum zu geben und ihre Eigenverantwortlichkeit zu betonen, wird schon bald ein fester Programmpunkt fast aller ideologischen Orientierungen und

8 H. Anheier/E. Priller/W. Seibel, *Der Dritte Sektor in Deutschland*, Berlin 1999

9 S. Bandemer/B. Blanke/J. Hilbert/J. Schmid, *Staatsaufgaben – Von der „schleichenden Privatisierung“ zum „aktivierenden Staat“*, in: F. Behrens/R.G. Heinze u.a. (Hrsg.), *Den Staat neu denken. Reformperspektiven für die Landesverwaltungen*, Berlin 1995

Parteien sein. Vor allem in Hinblick auf Gleichheitsprinzipien und Fragen der Demokratie werden die Interpretationen und Praktiken jedoch auseinander gehen und sich auch die Probleme jeweils anders stellen.

Gleichheit ist ein traditionelles, fundamentales, aber auch gefährdetes Gut. An alle bisher genannten Merkmale einer aktivierenden Politik lässt sich diesbezüglich dieselbe Frage knüpfen: Kommt das Bild vom Einzelnen als „Unternehmer“ nicht den einen mehr entgegen als den anderen? Wenn gesellschaftliche Akteure bei der Trägerschaft und Entscheidung über die Entwicklung öffentlicher Angebote bei Gesundheit, Bildung und Stadtentwicklung stärker einbezogen werden – ziehen dann nicht die schwächeren Gruppen erst recht den Kürzeren? Und wen trifft es vor allem, wenn neuerdings wieder mehr von Pflichten die Rede ist?

Angesichts solcher Fragen ist eine Verständigung darüber entscheidend, wo aktivierende Politik bislang ungenutzte und weitgehend gleich verteilte soziale Kompetenzen unterstellen kann und somit mehr „Freiraum“ zu geben hat und wo sie von unterschiedlichen Aktivitätsvermögen ausgehen und folglich neue Wege zu weniger Ungleichheit suchen und entsprechende Ressourcen bereitstellen muss. Nicht alle werden unter dem Stichwort Aktivierung überhaupt von Ungleichheit reden wollen, und wenn, dann wird der Hinweis darauf oft zu einem Abwehrargument. Dabei sollte nicht vergessen werden, dass in den USA Konzepte wie die des „citizen empowerment“ (der Stärkung bzw. Ermöglichung) ja gerade aus der Erfahrung mit dem Passivität und Apathie erzeugenden Charakter traditioneller Wohlfahrtsprogramme formuliert worden sind. Vieles deutet darauf hin, dass sich im Rahmen aktivierender Politikkonzepte die viel diskutierte Frage der Zielgruppenorientierung anders stellt – nicht als Aufgabe universalistischer Garantien zugunsten einer selektiven Ausrichtung sozialstaatlicher Versorgungsleistungen auf die „wirklich Bedürftigen“, sondern im Sinne einer deutlicheren Unterscheidung zwischen einem neu zu bestimmenden Sockel universeller Anrechte und einem aufzustockenden Maß an Programmen und Angeboten, die auf ein „enabling“ speziell der schwachen gesellschaftlichen Gruppen zielen. Programme der Gesundheitsförderung und Pflegeberatung sollten z.B. vorrangig bei denen ansetzen, die hier über das geringste Know-how und die wenigsten informellen Ressourcen verfügen; jene Schulen sollten vergleichsweise mehr Mittel für eine eigene Konzeptentwicklung als gemeindenahe Schule erhalten, wo bei Eltern, Schülern und im Umfeld weniger Unterstützungspotentiale vorhanden sind; und jene Stadtviertel sollten vorrangig von neuen Entwicklungskonzepten profitieren, die besonders gefährdet sind. Wer hier von Wunschen spricht, sollte die erwiesenen Grenzen traditioneller Sozialstaatspolitik in Sachen Gleichheit nicht aus den Augen verlieren.

In Hinblick auf das Verhältnis von aktivierender Politik und Fragen der *Demokratie* sind die Standpunkte bereits beim Stichwort „*Politik versus Markt*“ unterschiedlich. Von einem generellen Mangel an „Aktivität“ (in) der gegenwärtigen deutschen Gesellschaft kann ernsthaft keine Rede sein. Das zwingt zu Präzisierungen in Hinblick auf das Leitbild der „active society“, von der auch die OECD spricht. Für die einen meint das vor allem, dass Individuen heute mehr Spielraum für eigene Wahlentscheidungen fordern und dementsprechend stehen dann unter der Rubrik Aktivierung auch Konzepte an der Spitze der Prioritätenliste, die den Ersatz „präskriptiver“ öffentlicher Dienstleistungsfinanzierung durch direkte Leistungen an die Bürger favorisieren - etwa in Form von Geldleistungen oder Gutscheinen, mit denen sie dann am Markt öffentlicher Leistungen ihre eigene Wahl treffen können. Hier gilt es aber nicht nur zu fragen, inwieweit man dabei bereit und in der Lage ist, durch gezielte flankierende Angebote die Entscheidungskompetenz benachteiligter Gruppen zu verbes-

sern (siehe oben: neue Wege zur Chancengleichheit). Zu fragen ist auch, inwieweit Aktivierungskonzepte den Konsumentenentscheidungen des Einzelnen überantworten sollen, was bislang Gegenstand kollektiver politischer und administrativer Verhandlungen und Festlegungen war. Was z.B. für das Schulsystem „voucher“ (Gutscheine) bedeuten würden, wird gegenwärtig in den USA heftig und kontrovers diskutiert.

Doch auch dort, wo man darin übereinstimmt, dass Aktivierungskonzepte den Stellenwert von politischen Entscheidungen gegenüber dem Stimulus Markt nicht einfach verringern, sondern neu bestimmen sollen, ist das Maß der Aufmerksamkeit für deren *demokratische Qualität* ein weiterer Unterscheidungsfaktor. Die Grenzen der Politik, die sich uns heute darbietet, werden zur Zeit oft zum Argument für eine Orientierung hin zu mehr Markt und weniger Politik. Aber hat der Rationalitätsgrad politischer Entscheidungsfindung nicht viel mit den „Aktivitätsprofilen“ der gesellschaftlichen Akteure und Gruppen zu tun? Ganz allgemein mangelt es nicht an gesellschaftlicher Aktivitätsbereitschaft, ja man könnte sogar sagen, dass wir in einer hyperaktiven Gesellschaft leben. Was jedoch auffällt, ist vor allem die Stärke egoistischer Individual- und Gruppeninteressen – *the winner takes it all*. Ein Konzept des „ermöglichenden Staats“, dessen Politik allein dieses Potential aktiviert und stärkt, wird kaum Beiträge zu mehr sozialer Demokratie leisten können. Wahrscheinlich maximiert es am Ende nur die Vorteile ohnehin durchsetzungsfähiger Interessen. Bereits heute kommt ein erheblicher Teil der sozialen Transfers (wie die kostenlose Universitätsausbildung) Besserverdienenden und Wohlorganisierten zugute; und ein erheblicher Teil der Mittel wird für vom Sozialstaat nicht intendierte Ziele „mitgenommen“. Die vorherrschende Subventionsmentalität und ihre Protagonisten werden rasch auch auf der Klaviatur des „aktivierenden“ Staates zu spielen lernen. Der Zuschnitt von sozialpolitischen Gesetzen und Programmen mag das im Einzelfall erschweren, verhindern kann er es nicht.

Angesichts dessen rückt die Frage danach in den Vordergrund, welche gesellschaftlichen Potentiale aktiviert werden sollen und welche Politikformen es dazu braucht. Inwieweit soll oder muss eine dialogische und beteiligungsfreundliche Politik sich auf ein klügeres staatliches Management von Lobbyinteressen beschränken und inwieweit kann sie ihre Adressaten auch als Bürger ansprechen? Wie groß sind hierzulande bei den gesellschaftlichen Akteuren noch die Fähigkeiten zur Berücksichtigung der jeweils anderen Interessen, die Bereitschaft zur Gemeinwohlorientierung, und wie könnten sie gestärkt werden? Ausschlaggebend für Erfolgchancen aktivierender Politik in dieser Perspektive wäre dann das, was man in England die „civic virtues“, die Bürgertugenden, und hierzulande „die politische Kultur“ nennt.