
Hermann Schwengel

Aktivierender Staat und aktiver Sozialstaat als europäische Leitideen



Prof. Dr. Hermann Schwengel, geb. 1949 in Rahden/Westfalen, Studium der Philosophie, Geschichte und Sozialwissenschaften in Konstanz, Marburg und Zürich, lehrt Soziologie an der Universität Freiburg. Soeben ist im Aufbau-Verlag Berlin sein Buch „Globalisierung mit europäischem Gesicht – Der Kampf um die politische Form der Zukunft“ erschienen.

Der aktivierende Staat und der aktive Sozialstaat sind nicht dasselbe. Auf solchen feinen Unterschieden zu bestehen, ist gegenwärtig gar nicht so einfach, weil Politik als unternehmerische Aufgabe vor allem daran interessiert ist, nüchtern definierte Ziele, ohne deren Erreichen die nächsten Wahlen nicht gewonnen werden können, mit einer Reihe von Instrumenten zu realisieren, die aus den Instrumentenkästen so verschiedener Gesellschaften wie der Niederlande und der Vereinigten Staaten, Großbritanniens und Dänemarks, Neuseelands und Österreichs entnommen werden. Überall auf der Welt scheinen Akteure, die im Wettbewerb ihre Ziele verfolgen, vor mehr oder weniger gleichen Aufgaben zu stehen, die sie mit den besten zur Verfügung stehenden Mitteln zu erzielen suchen. In seiner vulgären Gestalt ist dieser Glaube überall verbreitet, aber auch unter dem anspruchsvollen Titel *benchmarking* suggeriert er die Möglichkeit, sich die besten Lösungen aus aller Welt in einem Theoriekorb zusammenstellen zu können und die Organisation der politisch-institutionellen Kontexte, an deren Beherrschung sich die Qualität politischen Handelns in hochdifferenzierten demokratisch-kapitalistischen Gesellschaften bisher immer erwiesen hat - und zu deren Lebenswelt die Akteure selbst gehören -, vernachlässigen zu können. Auf diese Weise werden aber keine Brücken zwischen der Bewältigung langfristiger Umbrüche wie der Transformation der Industriegesellschaften in informationsindustrielle und den kurzfristigen Antworten auf das Wuchern geringfügiger Beschäftigung gebaut. Zwischen Traditionalisten und Modernisierern entstehen so imaginäre Barrikaden, und das politische Handeln, in längeren Zeiträumen ausgestattet mit klaren Zielen wie mit der Fähigkeit, experimentelle Passagen eine gewisse Zeit aushalten zu können, wird noch stärker geschwächt als es ohnehin schon ist. Man mag darin sogar den späten Effekt einer Entideologisierung sehen, die konsequent die Abmilderung der nationalen Industrie- und Klassengesellschaften abbildete, aber an deren Stelle keine alternative Sortierleistung getreten ist, die es erlaubte, langfristige

Ziele, experimentelles Lernen und strategisches Handeln auf einen Nenner zu bringen. Vor allem behindert die Verkennung der Politik als unternehmerischer Aufgabe die Suche nach Leitideen der gesellschafts- und arbeitsmarktpolitischen Reformen, die nicht nur die nationalen Instrumentenkästen abklappern, sondern umgekehrt den europäischen gesellschaftspolitischen Lösungskorridor beleuchten. Im föderalen Deutschland sollte man es besser wissen. So wie die Verfassung von den bundesdeutschen Ländern eine Bundestreue erwartet, in der sie die Auswirkungen ihres Handelns auf den gesamten Staat bedenken, müsste in der protokonstitutionalistischen Periode, in der wir uns in Europa jetzt befinden, eine Art *Unionstreue* - um einen anregenden Gedanken Fritz W. Scharpfs aufzunehmen - vorausgesetzt werden. Jeder Vorschlag gehörte im Vorfeld auf diesen Prüfstand, auch wenn das Handlungsfeld ein nationales bleibt. Dabei enthalten Ideen wie die des *aktivierenden Staates* und des *aktiven Sozialstaates* europäisches Potential, das zu mobilisieren wäre, weil auch andere es verstehen. Es geht nicht darum, ein weiteres Mal die verschiedenen europäischen Sozialsysteme zu resümieren und auf ihre Vergleichbarkeit und Vereinbarkeit abzuklopfen, vielmehr sind aktivierender Staat und aktiver Sozialstaat gerade in ihrem spezifischen Unterschied europäische Leitideen, weil sie aktuelle und zukünftige Alternativen zu sortieren erlauben. Im folgenden will ich zunächst die Titelbegriffe aktivierender Staat, aktiver Sozialstaat und europäische Leitidee verdeutlichen (I), dann die Konsequenzen der Erosion der historischen Bedingungen des kontinentaleuropäischen Sozialstaates theoretisch rekapitulieren und dessen Idee von der des angelsächsischen welfare-state unterscheiden (II), um dann den Unterschied von aktivierendem Staat und aktivem Sozialstaat als eine kreative europäische Differenz zu interpretieren (III), deren Nutzung allerdings bei der heutigen defizitären europäischen Formatierung des Parteien-, Verbände- und Regierungssystems begrenzt bleibt. Die gesellschaftspolitische Unschärfe in den Bündnissen für Arbeit, ihre beschränkte Orientierungs- und Steuerungsleistung hängen sehr viel mehr von diesem Defizit ab als von vermeintlich schmaler professioneller Kompetenz, zu geringer Kommunikation oder unzureichender charismatischer Führung.

I.

Die Idee des aktivierenden, ermunternden und ermächtigenden Staates vermag eine Reihe zentraler Motive der modernen gesellschaftspolitischen Debatte zu bündeln. In ihm kann sich die Belebung konservativer bürgerlicher Tugenden wieder finden, die liberale Marktpräferenz und die zeitgemäße Ergänzung der sozialdemokratischen Idee des sozialen Ausgleichs. Der Staat, der in erster Linie gesellschaftliche Problemlösungen *ermöglicht* und erst in zweiter Linie bestimmte Leistungen *erbringt*, der Selbstorganisation, Partizipationsfähigkeit und aktives Vertrauen fördert, vitalisiert so alte und setzt neue Maßstäbe für politisches Handeln. Zurückgreifen kann die Idee des aktivierenden Staates dabei auch auf Motive wichtiger zeitgenössischer politischer Strömungen wie des Kommunitarismus, auf ein verbreitetes zivilgesellschaftliches Denken, auf die Nutzung des populären organisationswissenschaftlichen Netzwerkmanagements und die Betonung der Reziprozität von Leistung und Gegenleistung in den Debatten um Grundsicherungen, Entlohnung geringproduktiver Arbeit und Sozialhilfe. Das Konzept reicht aber weit über die Sozialpolitik im engeren Sinne hinaus, verfolgt die Idee der aktiven Einbettung von Lehrern, Schülern und Eltern einer Schule in Region, lokale Ökonomie und städtische Öffentlichkeiten, erstreckt sich auf bürgerschaftliches Engagement in Alten- und Familienpflege und ist auch in der

gesundheitspolitischen Diskussion zur Aktivierung von Rolle und Verhandlungsmacht von Kassen, Ärzten und Patienten präsent. Der aktivierende Staat scheint heute die aktive Gesellschaft, die wir mit Amitai Etzioni seit den sechziger Jahren kennen, dort zu realisieren, wo deren Selbstorganisationskräfte erlahmen, die Individuen nicht mit den Herausforderungen gewachsen sind, sich ihre Institutionen wechselseitig im Wege stehen und Passivität begünstigen oder die Politikverflechtungsfalle wieder einmal zugeschnappt hat. Aber die erste Ausstrahlung der Idee des aktivierenden Staates hat ihre Grenzen. Je extensiver das Konzept des aktivierenden Staates nämlich genutzt wird, je mehr bedarf seine innere Kohärenz der Begründung, schwindet die scheinbare Evidenz der Setzung auf den aktiven Bürger. Aktivierung schrumpft dann leicht zur blanken Kostenbeteiligung, zur Überwälzung öffentlicher Pflichten auf die Individuen und zum Ausschluss der Gruppen, die von der Aktivierung kaum erreicht werden können, weil sie bereits zu schwach, zu ausgeschlossen und zu passiv sind, sodass der aktivierende Staat - besonders wenn er kein Geld hat - nur als soziale Kontrolle ankommt. Die Konzentration der Politik auf Moderation und Supervision, die mit dem idealen aktivierenden Staat meist verbunden wird, stößt dann an Grenzen; das normative Spektrum, in dem zwischen sozialem Ausgleich und Aktivierung von Individuen gewechselt werden kann, muss offen gelegt werden. Hier hilft die Wechselwirkung von aktivierendem Staat und aktivem Sozialstaat, auf deren Unterschied in der öffentlichen Debatte erst abgehoben werden muss.

Der aktive Sozialstaat sieht zunächst wie eine Unterabteilung des aktivierenden Staates aus, spezialisiert auf die Felder, die durch Transfereinkommen, Sozialversicherung und -gesetzgebung geprägt sind. In Wirklichkeit ist der aktive Sozialstaat zunächst einmal ein *Sozialstaat*. Das normative Spektrum des Sozialstaates ist durch Verfassung, Gesetzgebung und Rechtsprechung definiert, wird regelmäßig erneuert und neuen Bedürfnislagen und Finanzierungsbedingungen angepasst. Im Unterschied zum welfare-state angelsächsischer Prägung ist der kontinentaleuropäische Sozialstaat - auf diesen Unterschied komme ich zurück - ein umfassendes System im Anschluss an und von ähnlicher institutioneller Härte wie Rechts- und Bundesstaat. Wenn in diesem System eine hohe progressive Besteuerung gesellschaftlich akzeptiert wird, kann der Sozialstaat solcher Verfassungsqualität im Prinzip alle das private Dasein übergreifenden Lebenssachverhalte regulativ durchdringen. Aus der Tatsache, dass diese Akzeptanz heute nicht mehr gegeben ist und eher noch weiter zurückgeht, folgt nicht, dass der Sozialstaat diese progressive Verfassungsqualität verliert. Wenn auf der anderen Seite Sicherheit und Vertrauen schaffende traditionelle Bestände vital sind, kann der Sozialstaat aber auch diese hegen und entwickeln, ihre Defizite kompensieren und ihre behutsame Modernisierung betreiben. Auch diese Fähigkeit verschwindet nicht mit derselben Geschwindigkeit, mit der sozialer Wandel traditionelle Bestände auflöst. Kurzum, der Sozialstaat ist aus progressiven und konservativen Gründen zäh. In der Regel haben sich die europäischen Sozialstaaten von Schweden bis Italien auf einem Kontinuum zwischen den beiden Eckwerten bewegt, Mischungen zwischen den Prinzipien hergestellt und damit eigene nationale Traditionen begründet. *Aktiver* Sozialstaat heißt in diesem Zusammenhang zunächst lediglich Aktivierung der in diesen Kontexten historisch angehäuften Potentiale an Arbeitsmarkt-, Bildungs- und Gesundheitspolitik, an der Fähigkeit, Ziele und Mittel sektoral und regional zu spezifizieren, Akteure zu ermächtigen, zugleich in Aktionen einzubinden und die Vermittlung von Arbeits- und Wohlfahrtsgesellschaft auf Dauer zu stellen. Der aktive Sozialstaat nutzt die Eigenschaften des Pfades, auf dem er entstanden ist, voll aus und reizt alle Akteure zu deren voller Nutzung an. Von dieser Institutionengeschichte ist die Sozialgeschichte des Sozialstaates scharf zu unterscheiden. Weil der Sozialstaat historisch mit der

industriellen Klassen- und Arbeitsgesellschaft entstanden ist, ist er in seiner institutionellen Ausgestaltung von deren Bedingungen geprägt, vor allem dort, wo die industriegesellschaftliche Epoche wie in Deutschland lange gedauert und intensiv gewirkt hat. Wenn sich dieses eiserne historische Band lockert und informationsindustrielle Strukturen sich nach und nach durchsetzen, erodiert damit nicht die institutionelle Grundlage des Sozialstaates, sondern seine sozialgeschichtliche industriegesellschaftliche Gestalt. Schließlich verschwinden auch nicht die Institutionen des bürgerlichen Verfassungsstaates mit der Auflösung des klassischen Bürgertums. Auch der Unterschied zum aktivierenden Staat bleibt bestehen, erst recht tritt nicht der aktivierende bürgergesellschaftliche Staat an die Stelle der Institutionen des aktiven Sozialstaates, nur weil die historische Industriegesellschaft mit ihren großen Betrieben, ihren Massenorganisationen, ihrem Massenkonsum und ihren konformistischen Gerechtigkeitsmotiven an Bedeutung verliert, obwohl genau dieser Eindruck häufig erweckt wird.

Gerade in ihrem Unterschied gehören - so meine These - aktivierender Staat und aktiver Sozialstaat zu den *Leitideen* der politischen Konstitution Europas, die sich unter dem Druck der Globalisierung und als Folge einer Währungsunion, die als halbierte Verfassung entweder Komplettierung oder Auflösung nahe legt, mehr aufdrängt als den meisten Akteuren lieb ist. Gewiss wird noch eine ganze Weile der Neovoluntarismus regieren, wie ihn Wolfgang Streeck skizziert hat. Dieser stützt dem Etatismus in ganz Europa die Flügel, gibt intergouvernementalen Verhandlungen den Vorrang und bevorzugt indirekte Europäisierung. Die Geschwindigkeit der Integration wird durch Variation verlangsamt, indem sich bestimmte Länder bei bestimmten Fragen ausklinken können und Subsidiarität die Selbstbehauptung der nationalen Staaten stützt. Empfehlungen und Expertisen, Explikationen und Konsultationen erzeugen jedoch ein Lernklima, in dem die europäischen Gesellschaften sich intensiv beobachten, populäre Lösungen Durchsetzungschancen gewinnen und so ein gemeinsamer Lösungskorridor entsteht, obwohl den Staaten und Gesellschaften Alternativen bleiben. Zu diesem Neovoluntarismus treten aber nach meiner Einschätzung allmählich Leitideen, die die strukturellen Alternativen in Europa zu sortieren beginnen. Leitideen können, um auf die klassische Tradition der Institutions- und Organisationstheorie Haurious zurückzugreifen, Organisation, Ressourcen und Personal mobilisieren, weil sie Beziehungen zwischen verschiedenen Bereichen, Branchen und Lebenssphären wie Arbeitsmarkt, Gesundheitspolitik und Reform der öffentlichen Verwaltung herzustellen vermögen und so Steuerung und Orientierung erleichtern. Aktivierender Staat und aktiver Sozialstaat sind solche Leitideen, genauer gesagt, gerade der Unterschied zwischen ihnen bezeichnet so etwas wie eine künftige Leitdifferenz, deren Wirkung schon heute zu spüren ist. Bei Leitdifferenzen kann man nicht eine Seite ein für alle Mal wählen, sondern muss in Widerspruch und Konflikt immer wieder die Balance herstellen.

II.

Damit der kontinentale Sozialstaat seine Rolle erfüllen konnte, bedurfte es, wie Claus Koch deutlich gemacht hat, gewisser Voraussetzungen: Es mussten alle abhängig Arbeitenden in das System einbezogen sein. Die versicherte Arbeitnehmerschaft musste prinzipiell aus qualifiziert Berufstätigen bestehen, die in ihrer Gesamtheit die arbeitsteilige Gesellschaft in der Nation bildeten. Der Solidaritätspflicht musste eine Solidaritätsfähigkeit gegenüberstehen, die die Mannigfaltigkeit der beruflichen Kompetenzen umfasste. Dadurch vor allem war die

Auflösung arbeiterständischer Sozialversicherungen in die allgemeine nationale Versicherung legitimiert. Die individuellen Risiken, die in der Versicherung vergesellschaftet wurden, mussten prinzipiell allen gemeinsam sein können, von Betriebs- und Arbeitsunfall bis zum Rentenalter und zur Arbeitslosigkeit. Qualität und Umfang der zu versichernden Lebensrisiken mussten für alle Versicherten ein gleiches, wenigstens vergleichbares Maß an Unbestimmtheit enthalten, damit die Pflicht zur Solidarität nicht von allzu großen Mitnahmeeffekten beeinträchtigt werden konnte. Schließlich mussten die Chancen, in den Genuss von Versicherungsleistungen zu gelangen, nach ihrer sozialen Billigkeit von der Gesamtheit der Versicherten, dem abhängig arbeitenden Volk, akzeptiert werden können. Diese *historisch-industriegesellschaftliche* Gestalt des Sozialstaates war aber schon immer von seinem *politisch-institutionellen* Status unterschieden. Dieser beruhte, wie schon skizziert, auf der Evolution des bürgerlichen Verfassungsstaates zum sozialen Rechts- und Bundesstaat, der Komplettierung bürgerlicher und politischer Rechte durch soziale und kulturelle, einschließlich der regulativen Kompetenz, auf die Distribution der Lebenschancen einzuwirken. Der angelsächsische welfare-state weist einen geringeren systemischen Charakter auf, ist stärker von den britischen industrieparlamentarischen oder amerikanischen bürgergesellschaftlich-kommunitären Traditionen und Assoziationsverhältnissen geprägt, differenziert die sozialen Rechte weniger stark gegenüber den bürgerlichen und politischen aus und ist in seiner interventionistischen Kompetenz deshalb stärker von der sozialökonomischen Dynamik, den politischen Kräfteverhältnissen und der relativen Stellung des Landes in der Weltgesellschaft abhängig. Es gibt jedoch kein normatives Gefälle zwischen den beiden Idealtypen, etwa so, dass der bürgergesellschaftliche im Prinzip der freiheitlichere Typ ist. Frühe bürgerliche Revolutionen haben im französischen *état providence* eher zu einem Sozialstaat geführt, während in den Vereinigten Staaten eher ein welfare-state entstanden ist. Allerdings weisen beide spezifische Risiken und Chancen auf. Die eigenständige Institutionalisierung sozialer Rechte erhöht ihr spezifisches Gewicht, während bürgerliche und politische Rechte gegenüber wachsender Ungleichheit leicht an Kraft verlieren, überhöht aber auch die Arbeits- gegenüber der Bürgergesellschaft und ist den Risiken bürokratischer Verwaltung stärker ausgesetzt. Im Rahmen des welfare-state ist es umgekehrt leichter, sich pragmatisch auf bestimmte *targets* zu konzentrieren und die Übergänge zwischen Erwerbsarbeit und gesellschaftlicher Tätigkeit den Individuen zu überlassen. Arbeit um jeden Preis, aus verschiedenen Jobs zusammengesetzt und Dienstleistungen von zweifelhaftem gesellschaftlichem Wert verwandeln sich hier aber auch wie in der amerikanischen Vollbeschäftigung zur verstärkten sozialen Kontrolle, die im Grenzfall die Fortsetzung des Gefängnisses mit anderen Mitteln darstellt.

Es kommt also darauf an, die historisch-industriegesellschaftliche Gestalt des Sozialstaates von dessen politisch-institutioneller Statur zu unterscheiden. Für die erodierenden historischen Bedingungen muss ein funktional äquivalenter *praktischer Ersatz* gefunden werden, für Revision oder Modernisierung der institutionellen Struktur bedarf es eines *politischen Willens*, der entweder den europäischen Sozialstaat als eine historisch begrenzte Erfahrung und eine Fehlspezialisierung in der Weltgesellschaft interpretiert oder seine institutionelle Qualität erneuert. Unter den Bedingungen einer globalen informationsindustriellen Produktionsweise verändert sich der Sozialstaat auf einem Korridor, der wie folgt beschrieben werden kann: An die Stelle der Inklusion aller abhängig Arbeitenden tritt die Inklusion der Selbständigen und abhängig Beschäftigten und die Erfassung aller Einkommensquellen von Vermögen und Arbeit, sodass der Statuswechsel flüssig wird. Das spricht für die Annäherung der Prinzipien von Besteuerung und Sozialabgaben, d.h. Einschluss aller Gesellschaftsmit-

glieder, für den Wegfall der Bemessungsgrenzen bei niedrigen Sätzen wie in der schweizerischen Alterssicherung und für das Progressionsprinzip auch in der Sozialversicherung. An die Stelle der industriell qualifizierten Berufstätigkeit als Kern der arbeitsteiligen Gesellschaft tritt die Gesamtheit von Unternehmer- und qualifizierter Erwerbstätigkeit einfacher, öffentlicher und sozialer Arbeit. Das spricht für die Doppelstrategie, einen einzigen Arbeitsmarkt, in dem gering produktive Arbeit subventioniert, aber nicht separiert wird, mit einer aktiven Rolle der Kommunen und Regionen zu verknüpfen. Die Solidaritätsfähigkeit selbst muss nur durch Arbeit erbracht werden, deren Preis und Einbettung in Anerkennung sichernde Kontexte jedoch nicht allein auf Märkten ermittelt werden kann. Die Gemeinsamkeit der individuellen Risiken kann nur bei zivilisierter Mobilität erfahren werden. Das wiederum spricht für eine starke Rolle der Städte, Orte und „lokalen“ Medien, die allein in der Lage sind, für Wohlstand und prekäre Lebenslagen hoch qualifizierte und einfache Arbeit, professionelle Sozialarbeit und Ehrenamt, Jugend- und Altenpflege sich überlappende kulturelle Szenen zu vermitteln. Schließlich werden die industriegesellschaftlichen Leitideen des Umgangs mit Risiko durch informationsindustrielle ersetzt. Die neuen Risiken lassen sich als Exklusion vorhandener Arbeitsbereitschaft, vorhandenen Partizipationsvermögens und vorhandenen Engagements aus der Komplexität gesellschaftlicher Tätigkeiten, wie sie andere Leute leben, beschreiben, als Ausschluss vom Entwurf allgemeiner anerkannter Lebensstile, als beschränkter Zugang zu anspruchsvollen Gütern und attraktiven Dienstleistungsketten und schließlich als Entwertung beruflicher, familialer und individueller Wissens- und Erfahrungskarrieren. Diese Risiken überformen schon lange die industriegesellschaftlichen von Arbeitslosigkeit und Armut, Vermögens- und Einkommensungleichheit, durch Herkunft, Gesellschaft und Kultur versperrten Bildungs- und Aufstiegschancen.

Wenn wir uns diesen Lösungskorridor genau anschauen, wird sehr bald klar, dass auf ihm sowohl eine Erneuerung und Aktivierung der institutionellen Qualitäten des Sozialstaates möglich ist als auch die Profilierung eines aktivierenden bürgergesellschaftlichen Staates, der die ehemals sozialen Rechte wieder stärker als bürgerliche und politische interpretiert. Der aktivierende bürgergesellschaftliche Staat wird die systemische Qualität des Sozialstaates zurückschrauben, eher den pragmatischen, kostenabhängigen und auf historisch reversible Fälle und Problemlagen bezogenen Charakter des welfare-state bevorzugen. Aber er wird auch die zivilgesellschaftlichen Qualitäten steigern, Bildungs-, Gesundheits- und Arbeitsmarktpolitik sowie öffentliche Verwaltung nach ähnlichen Grundsätzen modernisieren und die Öffnung für ein erweitertes Europa und zur Weltgesellschaft stärker betreiben. Der aktive Sozialstaat ist der institutionellen Erneuerung stärker bedürftig, aber auch der Prägung des Lösungskorridors stärker fähig. Er wird die Eröffnung von Gleichheitschancen auf dem gesamten Korridor in den Mittelpunkt stellen, die Rolle der Kommunen und Städte, Regionen und Länder als ausgleichende und aktivierende Agenturen profilieren, die Übergänge zwischen öffentlicher und privater, einfacher und qualifizierter, selbständiger und abhängiger Arbeit regulativ zu durchdringen versuchen und demokratische Mehrheiten für egalitäre Leitideen informationsindustrieller Vergesellschaftung organisieren. Für die Entwicklung eines unter den Bedingungen der Globalisierung erfolgreichen europäischen Modernisierungspfades ist der kreative Widerspruch zwischen dem aktivierenden bürgergesellschaftlichen Staat und dem aktiven institutionalistischen Sozialstaat unabdingbar. Der aktivierende bürgergesellschaftliche Staat allein verliert nach und nach den Sinn für Gleichheit, die Würde der Immobilität und die unverzichtbaren Ressourcen der Vergemeinschaftung. Der aktive Sozialstaat neigt auf sich allein gestellt auf der anderen Seite dazu, an industriegesellschaftlichen Problemdefinitionen zu lange festzuhalten, die aktiven Potentia-

le in überholten Institutionen zu binden und dem technologischen, individualistischen und kommunikativen Wandel soziale Fesseln anzulegen. Im kreativen Widerspruch konkurrierten die Prinzipien, heben sich in Modernisierungskompromissen auf, um immer wieder aufzubrechen und sich zu neuen Kompromissen zu zwingen.

III.

Aktivierender bürgergesellschaftlicher Staat und aktiver institutionalistischer Sozialstaat haben das Zeug, eine Leitdifferenz der Europäisierung Europas zu werden. Allerdings ist das politische System noch nicht auf diese Differenz geeicht, sondern lässt die alten industriegesellschaftlichen Dispositionen der Parteien, Interessen und Verbände mit ihren enorm gesteigerten kommunikationspolitischen Möglichkeiten wild zusammenwuchern. Regierende Mehrheiten können heute so nicht anders als sowohl die Prinzipien des aktivierenden Staates zu propagieren als auch den aktiven Sozialstaat weiterzuentwickeln, ohne deren Unterscheidung intellektuell, politisch und operativ zu beherrschen. Von seinem normativen Kern her wird der aktivierende bürgergesellschaftliche Staat in Zukunft ein libertär-wertkonservatives Projekt sein, das die Bürger in ihren beruflichen, öffentlichen und privaten Lebenslagen auf sich selbst verweist, dabei aber wertkonservativ bei Individuen, Familien und Gemeinschaften eine aktivierungsbereite und -fähige bürgerliche Substanz voraussetzt, entwickelt und schützt. Der aktive Sozialstaat dagegen ist normativ ein demokratisch-liberales Projekt, das mit der egalitären Selbstbehauptung von Mehrheiten einsetzt, die ihre Interessen und Lebenschancen gegenüber struktureller Ungleichheit zu wahren suchen, aber gelernt haben, ihren demokratischen Willen in liberalen Institutionen zu sichern, die der Gesellschaft nicht flächendeckend Gleichheit aufnötigen, sondern operativ immer wieder Gleichheitschancen schaffen. Die Unterscheidung von aktivierendem bürgergesellschaftlichen Staat und aktivem Sozialstaat verweist bereits auf die Differenz zwischen einem libertär-wertkonservativen Republikanismus und einem demokratisch-liberalen Progressivismus, eine Synthese zwischen amerikanischem und europäischem Ideen- und Parteiensystem, das die künftige Sortierung der Alternativen in Europa wesentlich mitbestimmen wird. So weit ist es aber noch lange nicht. Davor erfolgt die Politik im Spagat, sodass das vermeintliche Chaos der einen Regierung, das auf das Chaos der anderen folgt, nur die Oberfläche eines strukturellen Dilemmas bildet, das sich erst in Jahrzehnten eines europäischen *institution building* auflösen mag. Schon heute aber könnte die Sortierungsleistung dieser Unterscheidung die Politik transparenter machen.

Je nachdem kommen die Prinzipien des aktivierenden bürgergesellschaftlichen Staates und des aktiven Sozialstaates zum Tragen. Der aktivierende Staat sieht den Bürger eher als Unternehmer seines Wissens, seiner Arbeitskraft und seiner Verantwortungsfähigkeiten, der von den Erfahrungen aktiver investiver Bildung in Richtung kompensierender sozialer Leistungen denkt und nicht umgekehrt. Für den aktiven Sozialstaat stellt sich zuerst die Frage des institutionellen Machtausgleichs, der garantierten Diversität von Wohlfahrtsinstitutionen und Wohlfahrtsunternehmen und nach den Grenzen monetärer Kriterien. Der bürgergesellschaftliche Staat stellt die Rolle des Einzelnen und seiner Verantwortung für sich selbst und andere bei der Nutzung von Gesundheits- und sozialen Dienstleistungen in den Vordergrund, während der Sozialstaat aushandlungsfähige Organisationen und Institutionen wie Kassen und Verbände sinnvoll arrangiert, sodass mit dem Interessenausgleich die besten Lösungen gefunden werden. Aktivierung bedeutet, Erbringung und Nutzung sozialer Lei-

stungen als Investition, d.h. als Beitrag zur lokalen Ökonomie, zur Bildung von sozialem und Humankapital und einer vitalen Wirtschaftskultur zu verstehen. Aus der Perspektive des aktiven Sozialstaates sind Kommunen und Regionen dagegen politische Institutionen, die auf der unteren und mittleren Ebene den gesellschaftlichen Ausgleich der Interessen, Präferenzen und Lebensstile erleichtern, die territorial-demokratische Legitimation gegenüber der mobilen und globalen schützen und eine kommunitäre politische Kultur begründen. Im aktivierenden bürgergesellschaftlichen Staat wächst die Macht der Kunden der öffentlichen Dienste, wird deren Restrukturierung als hoch qualifizierte Dienstleistung zum Kern der Sache und der Bürger dadurch auch zum Unternehmer seiner Ansprüche freigesetzt. Der aktive Sozialstaat neigt wiederum zu stärker institutionellen Lösungen, zur Förderung eines gemischten partizipativen dritten Sektors neben Wirtschaft und Verwaltung, dessen Arrangements im Wesentlichen kommunale sind und von der Differenzierung in Stiftungen, Non-profit- und Non-government-Organisationen, Initiativen und Verbänden lebt. Der aktivierende bürgergesellschaftliche Staat vitalisiert schließlich den Sinn für Gegenseitigkeit, Rechte und Pflichten, Zielvereinbarungen und Sanktionen. Er setzt auf mittlere Klassen, die wie Giddens es formuliert hat, selbst Substanz haben und nicht von der hierarchischen Gesellschaftsstruktur bestimmt sind. Der aktive Sozialstaat geht dagegen stärker vom Bild einer hierarchisierten Gesellschaft aus, der gegenüber positive Bilder der Wohlfahrt, die der Gesellschaft ein egalitäres Gesicht zu geben vermögen, zu entwickeln sind.

Die skizzierten Potentiale und Risiken von aktivierendem Staat und aktivem Sozialstaat liegen in dieser Gegenüberstellung auf der Hand. Unter den Bedingungen gesteigerter sozialstruktureller Konkurrenz in Europa und zwischen den globalen Wirtschaftsräumen, der abnehmenden Kraft der sozialstaatlichen Großorganisationen und der Verengung der finanzpolitischen Spielräume in einem sich erweiternden Europa, gewinnt der aktivierende bürgergesellschaftliche Staat zunächst an Gewicht, weil er robuster und flexibler auf die veränderten Bedingungen reagieren kann. Der aktive Sozialstaat ist stärker auf institutionelle Lernprozesse angewiesen, die in kommunalen, regionalen und europäischen Kontexten stattfinden, wo positive Leitbilder europäischer Wohlfahrt entwickelt werden, und der geregelte institutionelle Konflikt auf neuen Feldern wieder erfunden wird. Die Dialektik von aktivierendem Staat und aktivem Sozialstaat geht jedenfalls weiter. Wer ihren Widersprüchen eine Form gibt, in der sie sich bewegen können, erwirbt Macht und prägt die Europäisierung Europas.