

Das Konzept des Aktivierenden Staates und sein Menschenbild*

Ein Reiz und eine der Stärken der transaktionsanalytischen Methode, sich einen Reim auf die Phänomene der Welt und ihrer Beziehungsgeflechte zu machen, liegt darin, den Ausgangspunkt im Bezugsrahmen des Beobachters zu verorten. Der eigene Bezugsrahmen ist es, der maßgeblich beeinflusst, was wir sehen und wie wir es einschätzen und beurteilen. Wer sich folglich ein Bild von zwischenmenschlichen Prozessen machen möchte, um sie zu verstehen und zu „beeinflussen“, tut gut daran, sich selbst und anderen über sein eigenes „Bild vom Menschen“ Klarheit zu verschaffen¹.

Mit diesem Gedanken vor Augen erscheint es einleuchtend, dass der Staat und seine Verwaltung, d.h. die entsprechenden Amtspersonen, die mittels ihrer gesetzlichen Vorgaben zwischenmenschliche Prozesse steuern und beeinflussen (wollen und sollen!), ihrem gesetzlichen und insoweit (vor)gesetzten Bild vom Menschen Ausdruck verleihen. Andererseits: Gesetze und andere staatliche Handlungsformen verdeutlichen nicht nur, welches Menschenbild vom Staatsbürger besteht, es wird auch deutlich – jedenfalls ganz sicher in einer Demokratie –, welches Staatsbild die Bürger selbst vor Augen haben und mittels der demokratisch legitimierten Institutionen zu verwirklichen versuchen. Im Folgenden werden deshalb sowohl das Staats- als auch das Menschenbild des *Aktivierenden Staates* skizziert. Die Intention des Autors ist dabei, für die aktuellen, zuweilen problematischen und konflikthafter Beobachtungsphänomene im öffentlichen Sektor „Landkarten“ zur Verfügung zu stellen, die sie erklären und verständlich machen – und damit Orientierung anzubieten.

Sascha Weigel



* Die Belegstellen für die im Text genutzten Zitate oder Literaturhinweise werden, soweit sie nicht unmittelbar aufgeführt sind, unter den entsprechenden Ziffern in den Anmerkungen benannt.

1. Staats- und Menschenbilder in der europäischen Staatsentwicklung

In der Historie des modernen Staates² entwickelten sich unterschiedliche Staats- und Menschenbilder. Einerseits sind und waren sie Leitbilder bei der Schaffung von Gesetzen, andererseits wurden sie durch die Gesetze selbst erst gezeichnet und ausgebildet. Das Gesetz oder andere staatliche Handlungsformen sind und waren nicht nur das Ergebnis von Staats- und Menschenbildern, sondern auch Ursache.

Untertan im absolutistischen Obrigkeitsstaat

Im absolutistischen Obrigkeitsstaat des 18. Jahrhunderts – der Name deutet es an – war der Bürger juristisch konstruiert zunächst einmal „Untertan“. Zwar war ihm durchaus rationales und moralisches Handeln zuzutrauen, aber nicht ohne des Staates Hilfe und Unterstützung. Der Staat tendierte stark zu einem Erziehungsstaat, sah sich zur Herausbildung individueller Wohlfahrt durch individuelle Vervollkommnung verpflichtet und mit Unterworfenen, die zu erziehen seien, bevölkert. Staatszweck war Glückseligkeit, die (ausschließlich) staatlich-bevormundet möglich erschien. Eine entsprechende Rechtskonstruktion zog sich späterhin durch alle Epochen hindurch und erlebte in der Verwaltungskultur im Nationalsozialismus und im ostdeutschen Sozialismus in weiten Teilen seine Renaissance.³

Bürger im liberalen Rechtsstaat

Diese Vorstellungen lässt das liberale Staatsbild in den Hintergrund treten, das im 19. Jahrhundert seiner ersten Hochzeit entgegenstrebt. Sein Zweck war es nicht mehr, die individuelle oder gesellschaftliche Wohlfahrt zu fördern, sondern individuelle Rechte zu schützen. Konstitutionalismus und Kontrolle staatlicher Handlungen auf ihre Rechtmäßigkeit sind prägende juristische Elemente des liberalen Staatsbildes. Der Staat sorgte lediglich für Ruhe und (Eigentums-)Ordnung, damit der Bürger als Bürger mit gleichen Rechten untereinander ausgestattet seinen Geschäften und individuellen Lebensplanungen nachgehen konnte. Der Bürger hat zwar mehr Rechte als der Untertan, muss sich aber um sie (eigenverantwortlich/„allein“) kümmern. Oftmals konnten die gesetzten Rechte tatsächlich nicht in Anspruch genommen werden: Recht wurde (noch) nicht als „proaktives Instrument sozialer Gestaltung“ (Baer 2006,111) begriffen. Auch deshalb führten die weiteren gesellschaftlichen Entwicklungen dazu, dass der Staat wieder verstärkt auf Wohlfahrt ausgerichtet wurde – oder werden musste.



FOCUS

*Konsument im
Versorgungsstaat*

Zwar ausgestattet mit individuellen Grundrechten, die staatliche Abwehr erlaubten, war es gleichwohl für den Großteil der „gleichberechtigten“ Bürger nicht mehr möglich, ein sozialverträgliches Leben zu gestalten, wie es die Gesetze vorgesehen hatten. Es wurde mehr und mehr erforderlich, dass der Staat, wenn er für Ruhe und Ordnung zu sorgen hatte, auch die Bedingungen beeinflussen musste, die für soziale Unruhen verantwortlich waren. Deutlich wird dieser Prozess an der Ausgestaltung der Grundrechte, die nicht mehr bloß Abwehrrechte gegen den Staat blieben („My home is *my* castle“), sondern nunmehr auch Leistungsrechte wurden, „soziale Grundrechte“ und der Staat „Sozialstaat“, Versorgungs- und Interventionsstaat zugleich. Entsprechend wurde die Verwaltung im Sozialstaat für den Bürger präsenter und generell wichtiger. Das brachte eine juristische Differenzierung mit sich, der Bürger wurde – je nach Kontaktforum – einerseits zum „mündigen Bürger“, andererseits aber auch „Verbraucher“ und „Konsument“ im Vertragsrecht. Andernorts wurde er zum „Sozialbedürftigen“ oder „Arbeitslosen“.

Bereits in den 1980er-Jahren wurde deutlich, dass die Vision vom steuerungsfähigen Interventions- und Versorgungsstaat nicht weiter tragen würde. Phänomene einer Überregulierung und Verrechtlichung des sozialen Lebens ließen erkennen, dass die Probleme nicht durch genauere Regelungen gelöst wurden. Die zirkulären Wechselwirkungen von immer neuen Detailregelungen wurden schlicht nicht mehr überblickbar, geschweige denn beherrschbar: Mehr von denselben Lösungen hatte nicht mehr Lösungen zur Folge, sondern mehr derselben Probleme. Die Sozial- und Kommunikationswissenschaften unterstützten diesen Befund, sodass der Staat begann, sich auf seine Grundsätze zu besinnen. Das vergleichsweise aufgebläht-überbordende Staatsgebilde sah sich gezwungen, sich zu beschränken. Das Bild des schlanken Staates erschien Ende der 1980er-Jahre am Horizont einer finanziellen Durststrecke wie eine Oase der Ruhe oder zumindest der Freiheit von Verantwortung – ohne an Verantwortungslosigkeit zu denken. Nur noch die essenziellen Gemeinschaftsaufgaben sollten dem Staat zugewiesen bleiben, die er so dann finanzieren und erfüllen könnte. Die anderen, die er sich vorher im Wege seiner „Kompetenz-Kompetenz“, der juristischen Macht, sich neue Aufgabenfelder zuzuschreiben, zugewie-

Kunde im schlanken Staat

sen hatte, würde er wieder abgeben. Die Idee der *gesellschaftlichen Selbstregulierungskräfte* und einer sozialen Marktwirtschaft, die von einer „unsichtbaren Hand“ gelenkt würden, wurde als Lösung in einem geordneten Rückzug erhofft. *Privatisierung* und *Deregulierung* waren die neuen Schlagworte, das Ziel der *Minimalstaat*. Dabei wurde davon ausgegangen, dass ein Großteil der Probleme durch private Hände ohnehin besser gelöst würde als durch die staatliche Hand. Die Privatisierungswelle begann sich aufzubauen, um den gesamten öffentlichen Sektor in den 1990er-Jahren durcheinanderzuwirbeln. Vieles, was der Staat als seine Aufgabe angesehen hatte, wurde konsequent dereguliert und privatisiert. Das entlastete nicht nur den Staatshaushalt, sondern schaffte zudem neue Märkte für privat-unternehmerische Tätigkeiten. Die Debatte kreiste allein um die Frage, welche staatlichen Tätigkeiten eingestellt werden konnten und die damit verbundenen öffentlichen Aufgaben (zurück) in die gesellschaftliche Verantwortungssphäre zu entlassen waren. Der Staat sah sich nicht mehr nur als Organisation, sondern zunehmend auch als „*Unternehmen sui generis*“ und den Bürger als *Kunden* (Lamping 2002, S. 24).

Der Schlankheitsdiskurs hätte in einem Minimalstaat gegipfelt, der den sozial- und rechtsstaatlichen Anforderungen keine Realisierungschancen belassen hätte. Die rechtlichen Anforderungen, denen sich der Staat aufgrund seiner vorangegangenen Entwicklung ausgesetzt sah bzw. hatte, ließen es kaum noch zu, den schlanken Staat in letzter Konsequenz zu verwirklichen. Erforderlich waren vielmehr Antworten auf die Frage, was der Staat noch tun könne, als sich „bloß“ zu verschlanken. Denn die gewünschte Schlankheitskur geriet in den Verruf einer Flucht vor den staatlichen Pflichten.

Und das ist auch der erste Ansatzpunkt für die Konzeption des aktivierenden Staates: Sie ist eine Idee und die Einladung zum gemeinsamen Diskurs darüber, wie das Beziehungsgeflecht Staat–Bürger neu auszuhandeln und vereinbart werden könnte. Das ist der erste Kooperationsprozess, der aktivierend wirken könnte.



FOCUS

In Deutschland forderten neben der Europäischen Integration und der – gerade Fahrt aufnehmenden – wirtschaftlichen Globalisierung zusätzlich die Anstrengungen der staatlichen Wiedervereinigung die staatliche Verwaltung heraus, Leistungsgrenzen auszuloten (siehe dazu Zacher 2002, S. 652 ff.). Da jedoch der Staat unbeeindruckt als der „gesellschaftliche Problemlöser“ (Blanke et al. 2001, S. 7) angesehen wurde, lag es nah, dass die Gedanken um den Staat eine andere Richtung aufnehmen würden, als lediglich zwischen den Polen eines fürsorglichen Maximalstaates und eines schlanken Minimalstaates hin und her zu pendeln.

Und dennoch, bei der Idee vom Aktivierenden (Sozial-)Staat geht es in erster Linie nicht um ein theoretisch ausformuliertes Konzept, sondern um ein „pragmatisches Leitbild“ (Wohlfahrt 2001, S. 82). Dieses Leitbild soll als grundlegende Idee ausreichend Zugkraft für praktische Reformen bieten und stellt keine konsistente Staatstheorie des modernen Staates dar.

In der politischen Praxis griff die Bundesregierung seit 1998 zwei wesentliche Kernelemente des originären Konzepts des Aktivierenden Staates auf. Einerseits baute sie auf die Aktivierung des staatlichen Institutionensystems, andererseits wollte sie die Rolle des Staates sowie der anderen gesellschaftlichen Kräfte diskursiv neu bestimmen (lassen)⁴. Eine grundlegende Idee des Konzepts ist es, „weniger nach der Verantwortung des Sozialstaats als nach der Verantwortung für den Sozialstaat“ (Wohlfahrt 2001, S. 82) zu fragen, mit dem Ziel, die Rechte und Pflichten aller gesellschaftlichen Akteure in eine neue Balance zu bringen. Es geht angesichts der Schwierigkeiten des Sozialstaats nicht allein um einen schlichten *Sozialabbau*, wohl aber um einen enormen *Sozialumbau*. Metaphorisch ließe sich sagen, dass der Staat weniger selbst rudert, aber mehr steuert (Wohlfahrt 2001, S. 82).

Eine der Kernideen des Leitbildes des Aktivierenden Staates war, die öffentliche Verwaltung zu reformieren und zu modernisieren. Ihr sollte zukünftig eine größere Effektivität in ihrem strukturellen Aufbau zugesprochen werden können. Insoweit handelt es sich bei den konzeptionellen Überlegungen zum Aktivierenden Staat nicht ausschließlich um abstrakte Gesellschafts- und Politikreformüberlegungen, sondern auch ganz praktisch um Überle-

2. Das Konzept des Aktivierenden Staates

2.1 Einführung

Politische Praxis seit 1998

2.2 Kernideen des Konzepts des Aktivierenden Staates

gungen zur Verwaltungsreform. Dabei bauten die Vertreter der Aktivierungsstrategien maßgeblich auf den Konzepten und Praxiserfahrungen zum *neuen Steuerungsmodell* sowie zum *bürger-schaftlichen Engagement* auf (dazu Damkowski & Rösener 2003, S. 23 ff, S. 45). Bernard Blanke, ein maßgebender Autor des Aktivierungskonzepts, betonte frühzeitig, dass der Aktivierende Staat im Kern bedeutet,

- „eine neu gelebte Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft zur Realisierung gemeinsamer Ziele im Hinblick auf Fortschritt und Solidarität“ zu kreieren.
- Dabei gehe es um „Koooperation und Koproduktion staatlicher, halbstaatlicher und privater Akteure in der Verfolgung des öffentlichen Interesses“.
- Der Aktivierende Staat wolle „sein Engagement mit Eigeninitiative und Eigenverantwortung von Bürgerinnen und Bürgern verbinden und eine neue Leistungsaktivierung in allen Stufen der Wertschöpfungskette öffentlicher Leistungen erreichen“ (Blanke et al. 2001, S.8) (Hervorhebungen S.W.).

Diese Grundlagen sollen für die weiteren Gedankengänge zum Aktivierenden Staat als Richtschnur dienen.

Überwindung der dichotomischen Vorstellung von Staat und Gesellschaft „zur Realisierung gemeinsamer Ziele im Hinblick auf Fortschritt und Solidarität“

Um die Phänomene Staat und Gesellschaft im Zuge der Internationalisierung und Globalisierung angemessen zu beschreiben und die anstehenden gesellschaftlichen und staatlichen Probleme zu lösen, gilt es, die eingetretenen *Entgrenzungen des klassischen Nationalstaates* zu beachten (Blanke et al. 2001, S. 5). Es spricht vieles dafür, dass mit dem Konzept einer Dichotomie von Staat und Gesellschaft heute keine angemessene Beschreibung mehr gelingt.

Deshalb knüpfen die Überlegungen an dieser Stelle an die Realisierung „*gemeinsamer Ziele*“ unter Rückgriff auf den Begriff der *Solidarität*. Solidarität wird nicht mehr als moralische Aufforderung zur sozialen Umverteilung von oben nach unten verstanden, sondern als Ansatzpunkt beid- bzw. allseitiger Verbundenheit. Insofern versteht sich der Aktivierende Staat in einer neuen anderen Rolle als bisher. Er ist nicht mehr der Führer in einer hierarchischen Staats- und Gesellschaftsstruktur, sondern Mittler und Moderator im Zentrum eines Netzes von gesellschaftlichen Kräften.



Hierbei steuert er den öffentlichen Diskurs, vermittelt zwischen den widerstreitenden Interessen und arbeitet auf einen kooperativen, aber keineswegs konfliktfreien Interaktionsprozess zwischen den beteiligten Interessengruppen hin. Der Staat sieht sich diesmal nicht als Ergebnis des Gesellschaftsvertrages (wie im Prozess der frühneuzeitlichen Staatswerdung), sondern als Initiator und Koordinator eines neuen Gesellschaftsvertrages zwischen sich, den Individuen und der Bürgergesellschaft als solche (Bürsch 2005, S. 76). Dabei stellt das staatliche Fördern und Fordern des gesellschaftlichen Engagements und die Beteiligung der Bürger an den öffentlichen Diskursen den vertraglichen Kern dar.

Praktisch brauchen solche Aufgaben fähiges Personal innerhalb der Verwaltung. Um es deutlich zu sagen: Verwaltungsmitarbeiter sind hierfür nicht allein mit den „richtigen“ Gesetzen unter dem Arm auszustatten, sondern benötigen neben einer persönlichen vor allem eine organisationale Kompetenz und Unterstützung, um neue Wege selbstverantwortlich, aber nicht allein und verlassen zu beschreiten. Hierzu bedarf es breit gefächerter Kompetenzen im Umgang mit Großgruppen und organisationalen Dynamiken in konfliktträchtigen Situationen, die nicht aus Gesetzen abgeleitet und gelernt werden können, sondern sich aus praktischen Erfahrungen ergeben. Dabei werden Fehler auftreten, die als Ausgangspunkte für Lernprozesse dienen müssen statt als Endpunkte persönlicher Karrieren. Es wird sich lohnen, über eine neue „Fehlerkultur“ innerhalb der Verwaltung nachzudenken und die aktuelle zumindest aufzulockern. Und es wird deutlich, dass die Aktivierung vom Staate auch im Staate und vor allem in der Verwaltung beginnt. Aktivierung ist zunächst Staats- und Verwaltungsaktivierung.⁵

Das Konzept der Verantwortungsstufung sowie der Neuverteilung von Verantwortungsanteilen kann hier nicht gänzlich dargelegt und erläutert werden. Das ist anderswo eingehend unternommen worden.⁶ Jedenfalls meint eine aktivierende Verantwortlichkeitslehre nicht eine schlichte Verantwortungsverlagerung oder -umverteilung. Es geht nicht um eine Staatsentlastung allein durch Privatisierungs- und Outsourcing-Prozesse. Aktivierung der Gesellschaft ist kein Synonym dafür, dass der Staat sich seiner Verpflichtung zur Aufgabenerfüllung entledigt. Aktivierungspro-

*Verantwortungsteilung
und -stufung zur
Verbindung staatlichen
Engagements mit der
Eigeninitiative und
Eigenverantwortung von
Bürgerinnen und Bürgern*

zesse sollen bestenfalls Lösungen ermöglichen, bei denen alle gesellschaftlichen Akteure, einschließlich des Staats, kooperative Beiträge leisten. Blanke (2009, S. 122 f.) weist in diesem Zusammenhang zu Recht auf eine Gefahr hin, die er als psychologischen Vertrag zwischen Bürgern und Verwaltung qualifiziert: Eine wie auch immer geartete neue Verantwortungsteilung und -stufung entfaltet nur dann Aktivierungspotenzial, wenn der Staat die Eigeninitiative und Eigenverantwortung der Bürger nicht bloß um der eigenen Entlastung willen fordert und fördert.

Richtig daran ist, dass sich die Bürger sicherlich den Veränderungsprozessen verweigern würden, wenn die Intention des Aktivierenden Staates allein die eigene Entlastung sei. Genauso richtig ist aber auch, dass die Bürger ein gutes Stück (Mit-)Verantwortung daran tragen und der Aktivierungsprozess von ihrem Wohlwollen abhängt, ob sie auch andere Intentionen des Staates zur Kenntnis nehmen und ihrer Ernsthaftigkeit Vertrauen schenken. Hier wie generell in der Kommunikation gilt, dass sie ohne gegenseitiges Wohlwollen nicht von gegenseitigem Verständnis geprägt sein wird. Maßgebend wird also sein, ob der Staat ernsthaft aus der Einsicht guten Regierens aktivieren wird, dies entsprechend kommuniziert und die Bürger dieses Ansinnen auch verstehen (wollen).⁷

Praktisch geht es bei der neuen Verantwortungsteilung und -stufung um Modalitäten der Aufgabenerfüllung, weniger um Aufgabenverschiebungen oder gar -abschiebungen. Es geht um die Verbesserung der Aufgabenerledigung unter Nutzung der vorhandenen Gestaltungspotenziale, die von den gesellschaftlichen Akteuren eingebracht werden können. Dabei steht die Vermutung Pate, dass es bisher ungenutzte Gestaltungspotenziale aufseiten der gesellschaftlichen Akteure auch tatsächlich gibt. Deshalb spielen kooperative Interaktionsprozesse zwischen den Akteuren im Aktivierenden Staat eine größere Rolle als bisher. Im vorliegenden Text soll genau das geklärt werden. Beachtlich bleibt jedoch – und das transaktionsanalytische Konzept des Bezugsrahmens stützt diese These –, dass die erhofften Effekte weder sofort noch stets und überall eintreten werden. Interaktionsprozesse über eine neue Verantwortungsteilung setzen sich der Gefahr aus, in eine Diskussion zur Zuständigkeitsverteilung und antizipierten



Schuldverteilung abzuleiten. Denn genau das ist der aktuelle und bisherige Bezugsrahmen, wenn es um Verantwortung und Problemlösungsversuche geht. Unsere Fehlerkultur ist eine Schuldkultur, keine Lernkultur. Damit wird es die Idee des Aktivierenden Staates zu tun bekommen.

Um keinem Trugschluss zu unterliegen, der Aktivierende Staat geht nicht davon aus, dass seine Bürger ein ungeordneter Haufen von Passiven ist. Bei der Steuerungsfrage und Konzeptualisierung von staatlicher Steuerung geht es darum, aktivitätswilligen und engagierten Bürgern Beteiligungsräume und -möglichkeiten tatsächlich zu gewähren. Die maßgebende Frage für den Aktivierenden Staat ist nicht, wie werden passive Bürger aktiviert. Die Frage lautet vielmehr, wie muss der Staat handeln, damit sich engagierte Bürger an gesellschaftlichen Problemlösungen auch beteiligen können. Wie können ihre Kompetenzen eingebracht und genutzt werden? Tatsächlich ist ein Großteil der Bevölkerung in Deutschland in Vereinen und Verbänden organisiert, bauen Netzwerke auf und beteiligen sich an der Lösungssuche für gesellschaftlich relevante Probleme (ausführlich dazu Bürsch 2005, S. 75 f.). Der aktivierende Staat möchte dieses Engagement verstärkt koordinieren und die Kompetenzen der Bürger „anzapfen“, um die Bewältigung gesellschaftlicher Problemlagen und Herausforderungen effektiver zu gestalten.

Als Einflussfaktor im Umfeld des gesellschaftlichen Lebens möchte der Staat einerseits Beteiligungsmöglichkeiten einräumen und andererseits Zugangsbarrieren abbauen, um Kooperation und Koproduktion zu ermöglichen. Aus diesem Grunde wird der Aktivierende Staat verstärkt auf prozessorientierte und netzwerkbaasierte Steuerungsinstrumente zurückgreifen. Nach diesem Vorstellungsbild ist der Staat *insoweit* nicht mehr eine übergeordnete Steuerungsinstanz, sondern ein Akteur in der Mitte gesellschaftlicher Kräfte, dessen Steuerung „durch das Zusammenwirken politischer und gesellschaftlicher Akteure entsteht“ (Damowski & Rösener 2003, S. 69) – und jenes Zusammenwirken auch ermöglicht. Dabei wird die Frage für den Aktivierenden Staat und insbesondere für dessen Verwaltung lauten, wie sein Steuerungsinstrumentarium beschaffen sein muss, um die anvisierte Vermittler- und Koordinatorenrolle ausfüllen zu können.⁸

Neue Steuerungskonzeption zur Aktivierung von Kooperation und Koproduktion staatlicher, halbstaatlicher und privater Akteure bei der Verfolgung des öffentlichen Interesses

Steuerung in sozialen Systemen

Gesteht man zu, dass eine Steuerung von Großorganisationen und sozialen Systemen nicht nach dem Prinzip „Lenkrad und Fahrtrichtung“ funktioniert, wird schnell einsichtig, dass es sich um das Resultat von interdependenten Kommunikationsmustern auf der Grundlage beidseitiger Selbstorganisation handelt.⁹ Derartige Wechselwirkungen sollten beachtet werden, wenn man dem Begriff „Steuerung“ irgendein Element der Absicht oder Intention zuschreiben möchte. Auch staatliche Steuerung funktioniert nicht nach dem mechanischen Prinzip bzw. in Form von Befehl und Gehorsam: Denn wer zwischen Herr und Hund tatsächlich der Steuermann ist, bleibt – systemtheoretisch betrachtet – eine offene Frage. Schließlich ist es perspektivenabhängig, ob der Befehl den Gehorsam nach sich zieht oder der Ungehorsam den Befehl vor sich her schiebt. Mechanische Steuerung für soziale Systeme bleibt ein Wunschtraum.

Ein am Leitbild des Aktivierenden Staates orientiertes Verwaltungshandeln, das politische Leitlinien ins Konkrete umsetzt, wird sich innerhalb eines gesetzlich gewährten Freiraums eigenständig verorten müssen. Dabei wird dieser Freiraum durch ein Spektrum an Handlungsmöglichkeiten ausgefüllt werden, aus dem die Verwaltung schöpfen kann und zuvorderst durch eine „intentionale Gesetzgebung“ (Pitschas 2002, 2008) gewährleistet wird. Verwaltungshandeln bleibt zwar gesetzeshemmt, aber keineswegs gesetzsdeterminiert. Als Verfahrensverantwortliche kreiert die Verwaltung vielmehr fallbezogene Prozesse, um die gewünschten Wirkungen konkret zu erreichen. Verwalten stellt sich damit ebenso wie die gesetzgeberische Tätigkeit als Bewirken von Wirkungen im Netzwerk von selbstorganisierten Organisationseinheiten dar (Blanke & Plafß 2005, S. 39).

Verhandlungssysteme etwa, mögen sie auch „nicht direkt und für alle anstehenden öffentlichen Aufgaben (...) im Aktivierenden Staat (...) intendiert“¹⁰ sein, werden jedenfalls verstärkt genutzt werden, um koproduktive Maßnahmen zur Problemlösung zu vereinbaren. Damit rückt der Vertrag als verwaltungsrechtliche Handlungsform neben dem klassischen Verwaltungsakt¹¹ in den Vordergrund. So wurden beispielsweise neue Erfahrungen mit sog. Expertenrunden gemacht, die unverbindliche Vorschläge und Lösungsideen erarbeiten, denen sich sodann die jeweiligen Regie-



rungen anschließen oder zumindest zur Grundlage für eigene Entscheidungen machen können.¹² Grundsätzlich wird jedoch ein besonderes Augenmerk darauf zu legen sein, dass derartige Verhandlungsrunden nicht zur „Verantwortungsverwischung“ (Blanke et al. 2001, S. 30) missbraucht werden. Hier mögen generell das transaktionsanalytische Vertragskonzept sowie die strikte Vertragsorientiertheit transaktionsanalytischer Arbeitsweise hilfreiche Dienste leisten.

Ebenso wird die gesamte Verwaltungsorganisation, insbesondere die Ablauforganisation auf diese Veränderungen eingestellt werden. Das wirft besondere Herausforderungen für das Verwaltungspersonal wie dessen Rekrutierung auf. Die Verwaltung in ihrem Aufbau und ihrer Organisation sowie ihrer Personalstruktur wird durch die „Umformulierung des Verwaltungsrechts“, das sich am Kommunikationsbegriff ausrichtend als Verwaltungsinformationsrecht darstellen wird, erheblichen Veränderungsprozessen ausgesetzt sein und ihrerseits derartige bewirken (Vesting 2008). Organisatorisch wird mehr team- und projektorientiert gearbeitet werden (Baer 2006, S. 251). Rechtswirksame Verträge, sonstige bindende Absprachen, unverbindliche Vereinbarungen, aber auch Zielvereinbarungen und Beratungsleistungen stehen den Verwaltungsmitarbeitern zur Verfügung und werden zu einem selbstverständlichen Handlungsinstrumentarium der Verwaltung – für alle Beteiligten. Ebenso wird die informierende Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltung eine verstärkte Rolle in der Verwaltungsarbeit einnehmen, sodass aufs Ganze gesehen von einer Steuerungs- und Regulierungsvielfalt gesprochen werden kann, die dem Staat in seiner historischen Entwicklung bisher nicht zu eigen war.

Welches Menschenbild liegt dem Handeln des Aktivierenden Staates zugrunde? Wie lässt sich der zu aktivierende Bürger beschreiben, wenn er mit den Bildern des „Konsumenten“, „Kunden“ oder des zu verwaltenden „Bürgers“, dessen Name und Adresse polizeilich hinterlegt sind, nicht ausreichend erfasst wird. Maßgebend ist dabei – wie bei jeder Kommunikation – die innere Haltung der Kommunikationspartner. Es wird sich im Folgenden zeigen, dass die Transaktionsanalyse gerade wegen ihres

3. Das Menschenbild des Aktivierenden Staates

Menschenbildes sowie ihrer Beratungskultur ausgezeichnet an die Konzeption des Aktivierenden Staates sowie dessen praktischen Herausforderungen der Verwaltungs(um)organisation ankoppeln kann und hilfreiche Impulse zu setzen vermag.

Aspekte des Menschenbildes im Aktivierenden Staat

Anhand dreier Grundgedanken soll im Folgenden das Menschenbild des Aktivierenden Staates skizzenhaft entfaltet werden. An erster Stelle steht dabei der Gedanke der *Eigenverantwortlichkeit des Individuums*, zu dem die Transaktionsanalyse mit ihren Ausführungen zur Autonomie Wichtiges beizutragen hat, ohne die Gefahren innerhalb einer Großorganisation, namentlich der Überforderung des Einzelnen, zu übersehen. Sodann schließt sich der Gedanke, dass der *Bürger der Kooperationspartner des Staates* ist, an. Dabei wird das transaktionsanalytische Vertragskonzept dazu dienen können, dass der „Steuerstaat“ den Bürger nicht doppelt in Anspruch nimmt, um das Gemeinwohl zu sichern. Abschließen wird die Skizze des „Menschenbildes im Aktivierenden Staat“ der *Gedanke der Eigeninitiative und Lernfähigkeit des Menschen*. Hier besteht die Gefahr, dass der Staat darunter eine Anpassungsfähigkeit verlangt, die es ihm „erlaubt“, destruktiv und zulasten der Bürger zu agieren, also unter dem Deckmantel der Förderung und des Lernens zu fordern.

3.1 Eigenverantwortlichkeit des Bürgers

Als Bürger, der nicht mehr nur allein als „Gegenüber des Staates“, als ausschließlich schützenswertes Subjekt („fördern“) gedacht wird, sondern auch als aktives, engagiertes und initiiertes Mitglied der Gesellschaft, wird er im Aktivierenden Staat durchaus „im Sinne einer anspruchsvollen „Citizenship“ (Baer 2006, S. 249) gedacht. Der Bürger tritt nicht mehr nur allein als Untertan der Verwaltung gegenüber (siehe ausführlich Baer 2006, S. 93 ff.) oder als Konsument staatlicher Leistungen¹³, sondern auch als Mitproduzent und Kooperator. Verwaltungsrechtlich wie -organisatorisch erscheint er ausgerichtet am „Modell des Sozialarbeiters“, als Mitglied der Gesellschaft sowie der Verwaltung selbst. Das ist letztlich eine Konsequenz aus der kommunikativen Wechselwirkung im kooperativen Zusammenwirken von Bürger und Verwaltung.

Mitverantwortlichkeit

Der Bürger *konsumiert* nicht nur die Leistungen des Staates (für die er Steuern zu zahlen bereit ist), sondern *produziert* im Wege



der wechselwirkenden Kommunikation und Kooperation mit den staatlichen Stellen auch derartige „staatliche Leistungen“. Die integrierende Konsequenz erscheint offenbar und wird von Tomearius (1995, S. 131 f.) klar benannt: „Öffnet sich der verwaltende Staat in seinen Entscheidungsprozessen der Mitwirkung betroffener Bürgergruppen, so entfaltet sich eine Reflexwirkung auf das Individuum, das sich innerhalb der jeweiligen Gruppe oder durch deren Repräsentant vertreten sieht. In dem Gefühl, nicht nur als fremdbestimmter Untertan, sondern als mitwirkender und damit auch verantwortungstragender Bürger an hoheitlichen Entscheidungen teilzunehmen, fällt die Identifikation mit dem abstrakten Gebilde ‚Staat‘ leichter.“

Neben diesem Aspekt der Mit-Verantwortung, des Mit-in-die-Verantwortung-Nehmens und -Gehens ist ein vorgeschalteter Aspekt für die Frage des Menschenbildes bedeutsam: Der Aktivierende Staat sieht seine Bürger als verantwortungsfähig an. Er sieht sie als selbstorganisierte Entscheidungsträger zu aktiver Antwort fähig. Die transaktionsanalytische Vorstellung von Autonomie mag diesen Aspekt verdeutlichen: Autonomie und Eigenverantwortlichkeit beinhalten die Entscheidungsfähigkeit sowie die Korrekturfähigkeit von getroffenen Entscheidungen und damit auch die Bereitschaft, die Konsequenzen von Entscheidungen zu tragen (Weigel 2012, S. 230 ff.) Herausgehoben wird der eigene Anteil am Ist-Zustand, betrachtet wird der Aspekt im eigenen Erleben, der durch eigenes Tun veränderbar ist und somit den Bereich betont, bei dem sich der Bürger als Gestalter seiner Umwelt entdeckt und erkennt.

Verantwortungsfähigkeit

Hier verschreibt sich der Aktivierende Staat einer „Politik des Empowerments“ (Evers 2001, S. 86 f.), die sich zuvorderst im Bereich der Sozialpolitik zeigt, jedoch auch auf andere Bereiche der Verwaltungsorganisation und -verfahren Auswirkungen haben wird. So wurde zum Beispiel erst in den kürzlich vergangenen Jahren untersucht, ob – wie allgemein angenommen – das bürgerschaftliche Engagement in Deutschland im Vergleich zu anderen Nationalitäten hinterherhinkt. Das überraschende Ergebnis war eindeutig: keineswegs. Und die Politik ist erst dadurch bereit, die Bereitschaft und das Engagement der gesellschaftlichen Kräfte zu nutzen und in die Politikgestaltung einfließen zu lassen (Klages 2007, S. 17 f.).

3.2 Kooperationspartner des Staates bei der Gemeinwohlkonkretisierung

Der Aktivierende Staat anerkennt den Bürger als Kooperationspartner bei der Gemeinwohlkonkretisierung (Schuppert 2000, S. 281 f.) und geht davon aus, dass die Bürgerschaft grundsätzlich interessiert, engagiert und bereit ist, sich für die eigenen Interessen, eingebettet in das Gemeinwohl, einzusetzen. Der Gedanke der Kooperationspartnerschaft verdeutlicht, dass Bürger sowohl mitbestimmen, was im Interesse des Gemeinwohls verwirklicht werden soll, als sich auch an der Umsetzung beteiligen. Das soll knapp anhand von kommunalen und sozialpolitischen Konzepten erläutert werden: Einerseits anhand des Konzepts der „Bürgerkommune“ (Wohlfahrt 2001, S. 83) bzw. des später entwickelten Leitbilds der „Bürgerorientierten Kommune“ (www.buergerorientierte-kommune.de), die ihrerseits Früchte des sogenannten Neuen Steuerungsmodells sind und zu mehr Bürgerbeteiligung (Dahme & Wohlfahrt 2001, S. 10) führen sollen; andererseits anhand „personenbezogener Dienstleistungen“, die im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik eine verstärkte Rollen im Aktivierenden Staat spielen.

„Bürgerorientierung meint in diesem Zusammenhang, Bürgerinnen und Bürger an Entscheidungen zu beteiligen, ihnen die Übernahme von öffentlichen Aufgaben zu ermöglichen und bürgerschaftlich Engagierte tatkräftig zu unterstützen. Die Bürgerinnen und Bürger sind somit Adressaten der Bürgerorientierung. Bürgerengagement begreift die Bürgerinnen und Bürger dagegen als Akteure und erfasst ihr konkretes Handeln für das Wohl des Gemeinwesens. Bürgerorientierung und Bürgerengagement ergänzen sich gegenseitig.“¹⁴ Ausgangspunkt der Überlegungen ist, dass der Bürger als Partner der Gemeinde zusammen mit ihr die kommunalen Aufgaben erledigt. Die Gemeinde beteiligt ihn nicht mehr allein aufgrund ihres öffentlichen Auftrags, sondern er wird zur aktiven Teilnahme an der Gestaltung des öffentlichen Lebens ermuntert. So wird der Bürger insbesondere zum Ko-Planer des Rathauses, zum Berater und Dienstleister bei gemeindlichen Vorhaben etwa im Straßenbau oder bei städtischen Sanierungen. Die lokale Politik und die unteren Verwaltungseinheiten stellen zunehmend mehr lediglich den erforderlichen Wirkungsrahmen für das bürgerschaftliche Engagement zur Verfügung.

Aber auch in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik wird das Prinzip der Eigenverantwortlichkeit und Ko-Produktivität gestärkt.



FOCUS

*personenbezogene
Dienstleistungen*

Hier wird materielle Hilfe zunehmend abgelöst durch „persönliche Unterstützung“ in Gestalt von „personenbezogenen Dienstleistungen“ (Reis 2001) durch den Staat. Dabei handelt es sich um Kooperation und Koproduktion „staatlicher Leistungen“, weil hier Produktion und Konsum der staatlichen Leistungen zeitlich zusammenfallen. Personenbezogene Dienstleistungen sind vor allem Beratungsleistungen, was bedeutet, dass sie nicht speicherbar sind und kein materielles Produkt darstellen, sondern einen Beziehungsprozess kreieren. Die Qualität der Leistung wird während der und durch die Interaktionen der Beteiligten produziert. Der „Konsument“ ist dabei nicht passiv, Nachfrager und Empfänger, sondern Mitproduzent, Kreierender und deshalb Mit-Verantwortlicher. Transaktionsanalytisch konzeptualisiert handelt es sich im Sozial(-verwaltungs-)recht um die Bemühung, nicht mehr zu retten, sondern tatsächlich zu helfen.¹⁵ Das erfordert vom staatlichen Personal konstruktive Interventionen, die auf der Basis von „Ich bin o.k., du bist o.k.“ lösungsfokussiert das Anliegen der Bürger ernst nehmen. Hierfür ist ein Maß an Reflexionsarbeit und Professionalisierung im staatlichen Beratungssegment erforderlich, das für sich bereits zeigt, dass es sich bei dem Konzept des Aktivierenden Staates zunächst um ein Selbstaktivierungskonzept handelt¹⁶, was es als „rein finanzielle Sparmaßnahme“ ausschließt.

Und genau hier liegt eine Gefahr für das Konzept des Aktivierenden Staates, die sich realisiert, wenn das zugrunde liegende Welt- und Menschenbild nicht reflektiert und geklärt ist. Wird der Bürger als nimmersatter Anspruchssteller gesehen, dessen Undankbarkeit den Staat in den Ruin treibt, dann ist man schnell geneigt, das Forderungselement überzubetonen und das Förderungselement zu vernachlässigen. Die Nagelprobe für das Konzept des Aktivierenden Staates findet tatsächlich bei den staatlichen Leistungsangeboten der „persönlichen Beratung in prekären materiellen Lebenslagen“ statt. Hier wird sich zeigen, ob der Staat bzw. sein Personal aktivierend wirken können: Denn Beratung weist wesentliche Unterschiede zu klassischen Sozialleistungen auf, wobei hier nur auf die Ergebnisoffenheit eingegangen werden soll: Hier kann kaum über die Qualität der Leistung, ohne den Leistungsempfänger in den Blick zu nehmen, gesprochen werden. Denn über den Sinn und Nutzen von Beratung entscheidet wesentlich der Leistungsempfänger. Dem Beratenden stehen zwar

unterschiedliche diagnostische und intervenierende Konzepte zur Verfügung, um den Beratungsprozess anhand des Beratungsauftrags zu steuern und zu evaluieren¹⁷, aber eben nicht allein zu produzieren und zu verantworten. Gerade bei Beratungsleistungen wird die Ko-Produktivität besonders deutlich. Kooperation zwischen selbstorganisierten und selbstverantwortlichen Einheiten ist lediglich dann möglich, wenn sich diese Einheiten miteinander vertragen – im wahrsten Sinne des Wortes –, was auch bedeutet, dass sie konstruktiv und lernend mit Konflikten umgehen. Es ist deshalb nur konsequent, wenn der transaktionsanalytische Vertragsgedanke sowie eine Fehlerkultur, die sich als Lernkultur definiert, zum praktischen Instrumentarium im Umgang miteinander Platz greifen. Ebenso konsequent sind allerdings auch die praktischen Schwierigkeiten für die Beteiligten, die in klassischen und hierarchisch betonten Beauftragungs- und Delegationswelten ihre Erfahrungen gemacht haben.

3.3 Lernfähigkeit und Lernwilligkeit des Bürgers

Der Aktivierende Staat wäre undenkbar, wenn nicht davon ausgegangen werden würde, dass Menschen lernfähig und lernwillig sind. Es dürfte deshalb kein Zufall oder gar eine Mode sein, sondern Konsequenz, dass staatlich-aktivierende Strategien ihre Wurzeln im Kontext des „sozialen Lernens“ haben und der „Wissensgesellschaft“ zugeordnet werden können (Blanke 2001, S. 4).

Aktivierungsstrategien zielen somit auf eine konstruktive Lern- und Fehlerkultur ab, deren Eckpfeiler Ressourcen- und Lösungsorientiertheit sind. Nicht der Ärger über Falschgemachtes allein soll zur Verbesserung führen, sondern die Freude am Erreichten liefert ebenfalls die Energie dafür, sich zu schulen und zu verbessern. Derlei Ideen aus der Individualpädagogik dienen auch dem Aktivierenden Staat als Richtschnur im Umgang mit dem Bürger. So definiert der Aktivierende Staat Sozialeistungen nicht mehr als Ausgleich eines (finanziellen) Defizits aufseiten des Bürgers, sondern leistet derart, dass dessen Stärken gestärkt und die individuelle Leistungsfähigkeit gefördert werden (Bürsch 2005, S. 80). Dabei geht der Aktivierende Staat davon aus, dass der Mensch nicht nur lernfähig und -willig ist, sondern auch lernbedürftig, soweit er sein individuelles Leben nicht ohne fremde (und gegebenenfalls staatliche) Hilfe menschenwürdig zu meistern in der Lage ist. Das begründet mitunter staatlichen Druck und Anpas-



sungsfähigkeit des Bürgers und eine wahre Gratwanderung zwischen Fördern und Fordern, zwischen Einforderung von Eigenverantwortlichkeit und Zugestehen eigener Gewährleistungsverantwortlichkeit.

Kern der sozialen Politik ist nicht mehr die Absicherung eines allein monetär bezifferbaren Lebensstandards, sondern die persönlichen Veränderungsmöglichkeiten und staatlich beeinflussbaren Veränderungsbedingungen.¹⁸ Bezogen auf das Menschenbild scheint hier wieder primär die individuelle Eigenverantwortlichkeit durch. Sozialpolitik wird zur Politik des Empowerments. Die Verringerung der direkten sozialen Geldzahlungen, die eben auch Abhängigkeiten schaffen, ermöglicht bestenfalls Gewährung von (Fort-)Bildungschancen und Lernmöglichkeiten. Der Staat sichert gewissermaßen zu, dass er den Einzelnen oder ganze Gruppen darin unterstützt, die notwendigen Veränderungsprozesse zu meistern, entsprechende Lernprozesse zu begleiten bzw. Begleitprozesse zu finanzieren, um damit letztlich zu gewährleisten, dass ein menschenwürdiges und damit grundrechtskonformes Leben wahrgenommen werden kann. So verlagert sich der Schwerpunkt etwa von der Frage, wie viel Geld ein menschenwürdiges Dasein im Sinne des Art. 1 Abs. 1 GG heutzutage kostet, hin zu der Frage, was bedarf es an Unterstützungsleistungen für den Einzelnen, damit dieser in der Lage ist, sein Leben menschenwürdig zu gestalten. Das bedeutet vor allem auch, dass der Staat und „sein“ Recht akzeptieren, dass es sich dabei nicht um einen Begriff handelt, dessen Gehalt objektiv feststellbar ist – sondern zunächst individuell definiert und im sozialen Kontakt abgeglichen wird.

Politik des Empowerments

Die angesprochenen Aspekte des Menschenbildes zeigen sich auch im *Bild des Beamten*, das der Aktivierende Staat von seinem Amtspersonal hat. Staats- und Menschenbild treffen sich im Bild des Beamten. Im Frühjahr 2001 trat die nordrhein-westfälische Regierungskommission „Zukunft des öffentlichen Dienstes – öffentlicher Dienst der Zukunft“ unter der Leitung von *Hans P. Bull* („Bull-Kommission“) zusammen.¹⁹ Neben konkreten Verbesserungsvorschlägen formulierte die Kommission überdies ein Leitbild des öffentlichen Dienstes, das „das Selbstverständnis der Mitarbeiter und ihre Identifikation mit der Aufgabe“ (Bull-Kommission 2003, S. 80) verdeutlicht. Folgende Elemente enthält es:

*Bild des Beamten im
Aktivierenden Staat*

- Bürger- und Kundenorientierung,
- Leistungsorientierung,
- wirtschaftliches und unternehmerisches Denken und Verhalten,
- qualifizierte Führung,
- Anpassungsfähigkeit und Verantwortungsbewusstsein.

Auch in diesen Punkten, die hier im Einzelnen nicht näher erläutert werden²⁰, kommt die Vorstellung zum Tragen, dass der Mensch, ob als Bürger oder Beamter, eigenverantwortlich, aber kontextbedingt seine Entscheidungen trifft. Es mag mitunter zu Kollisionen der Leitbildelemente kommen, aber auch hier setzt eine aktivierende Verwaltung auf das Verantwortungsbewusstsein und damit auf die Eigenverantwortlichkeit seiner Beamten. Das wird im Rahmen einer hierarchisch organisierten und an Recht und Gesetz orientierten Verwaltung besonders beachtenswert und herausfordernd. Die leidliche Erfahrung nicht nur in Organisationswelten, dass Persönlichkeit und Eigenverantwortung nur hinter wenigem besser versteckt werden können als hinter Genauigkeit und Rechtmäßigkeit, deutet bereits an, welche Herausforderungen auf eine aktivierende Verwaltungsführung zukommen werden. Es ist daher begrüßenswert, dass die Bull-Kommission in dieser Frage Stellung bezogen hat: Sie bringt zum Ausdruck, dass es nicht mehr allein darauf ankommt, die richtige Ausführung der Rechtsnormen zu gewährleisten („Input“-Orientierung), sondern auch das Erreichen bestimmter Ziele („Output“) bzw. langfristige Wirkungen des eigenen Handelns in die Überlegungen einzubeziehen („Outcome“). Eine derartige Ergebnisorientierung wird, so die Bull-Kommission, viel zu sehr – sowohl in der Juristenausbildung als auch in der Ausbildung des öffentlichen Dienstes – vernachlässigt. Hier liegt tatsächlich ein enormer Veränderungs- und Entwicklungsbedarf in der öffentlichen Verwaltung vor. Wie die Bull-Kommission ausführt, bedarf es einer Organisationskultur des Vertrauens (Bull 2005, S. 89 f.). Das Menschenbild des Aktivierenden Staates bietet einen guten Dünger für diesen Entwicklungs- und Veränderungsprozess, der in den deutschen Verwaltungsorganisationen im Gange ist.



- 1) Zur Funktion von Menschenbildern in der psychotherapeutischen Beratung grundlegend Hagehülsmann 1994; zum transaktionsanalytischen Menschenbild ausführlich Weigel 2012, S. 228 ff.
- 2) Dazu Weigel 2012, S. 180 ff.; ausführlich Reinhard 1999; Schulze 1999.
- 3) Vgl. Baer 2006, S. 94 f., die für die sozialistische Verwaltung der DDR darauf hinweist, dass der „Bürger als Gegenüber der Verwaltung“ juristisch generell abgeschafft war. Ein Verwaltungsrecht, aus dem ein obrigkeitstaatliches Verständnis herausgefiltert werden könnte, gab es an sich nicht.
- 4) Vgl. Lamping u.a. 2002, 4; Der Koalitionsvertrag von 1998 ist im Internet unter http://www.boell.de/downloads/stiftung/1998_Koalitionsvertrag.pdf zu finden, letzter Aufruf 11.08.2012.
- 5) Ähnlich Damkowski & Rösener 2003, S. 16 (siehe dortige Übersicht).
- 6) Siehe beispielsweise Blanke u.a. 2001, S. 22 ff.; Lampe u.a. 2002, S. 29 f.; ausführlich Schuppert 1998, S. 422 ff.; ders. 2000, S. 402 ff., S. 404.
- 7) Nach dem systemtheoretischen Kommunikationskonzept würden (erst!) damit alle drei Komponenten einer Kommunikation (Information – Mitteilung – Verstehen) gegeben sein, vgl. Luhmann 1987, S. 8; auch Simon 2006, S. 91 ff. Bereits anhand dieses Aspekts von Aktivierungsprozessen wird deutlich, dass es sich um „Gemeinschaftsarbeit“ handelt, um Kooperationsprozesse, die lediglich gemeinsam gestaltet werden können.
- 8) Ausführlich zum Folgenden Weigel 2012, S. 379 ff.
- 9) Einen beachtlichen Entwurf einer akteurs- und systemtheoretischen Basiskonzeption für die Steuerung von Organisationen hat nunmehr Fischer 2009 vorgelegt.
- 10) Vgl. Heinze, Hilbert & Spalink(Stöbe-Blossey 2005, S. 15), die zu Recht darauf hinweisen, dass „runde Tische“ mitunter das Problem auf die „lange Bank“ verschieben.
- 11) Und im Rahmen des Verwaltungsakts dürfte das beratende und verständigende Element im Entscheidungsfindungsprozess der Verwaltung gleichsam gestärkt werden. Denn Information und beidseitige Verständigung und damit die Voraussetzung von gelingender Kommunikation zwischen selbstorganisierten Einheiten sind das grundlegende Merkmal im Aktivierenden Staat, dazu auch Baer 2006, S. 250 f.
- 12) erinnert sei etwa an die Hartz-Kommission „für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Februar 2002 – August 2002), an die sog. Rürup-Kommission „für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme“ (November 2002 – August 2003), an die Herzog-Kommission „zur Reform der deutschen Sozialversicherung“ (September 2003) sowie an die nordrhein-westfälische Bull-Kommission zur „Zu-

- kunft des öffentlichen Dienstes – öffentlicher Dienst der Zukunft“ (Frühjahr 2001 – Januar 2003).
- 13) Siehe ausführlich Baer 2006, S. 128 ff., wobei zutreffend hervorgehoben wird, dass das Recht auf Sozialleistung tatsächlich mehr als „passiver Rezipient“ einforderbar war denn als aktives Rechtssubjekt. Der „Leistungsempfänger hat weniger Rechte als derjenige, der Eingriffe hinnehmen muss“, S. 129.
 - 14) So das Leitbild Bürgerorientierte Kommune. Orientierungsrahmen und Qualitätsmaßstab, S. 8, das von der CIVITAS-Zukunftskonferenz ausgearbeitet wurde, herunterzuladen als pdf-Dokument unter www.bertelsmann-stiftung.de/documents/leitbild.pdf.
 - 15) Im Sinne des Dramadriehcks nach Karpman (1976).
 - 16) Lamping u.a. 2002, S. 5: „Nicht allein die Modernisierung von Staat und Verwaltung, sondern die gezielte Selbstaktivierung und Selbstveränderung des Staates und die Aktivierung der Gesellschaft auf verschiedenen Ebenen sind Kernaussagen des Konzepts.“; siehe dazu auch Damkowski & Rösener 2003, S. 16 f.
 - 17) Zur Beratung als Element der Sozialhilfe im Aktivierenden Staat: Hoffmann 2002.
 - 18) Beides schließt freilich nicht aus, dass auch weiterhin finanzielle Mittel als Sozialleistungen fließen werden. Jedoch weiten sich die Hilfsangebote und Unterstützungsmöglichkeiten des Staates darüber hinaus aus und sind zwar Geld wert, aber werden nicht als solches ausgezahlt.
 - 19) Der Abschlussbericht ist unter <http://www.regierungskommission.nrw.de/imnrw/pdf/berrk.pdf> bereitgestellt. Letzter Aufruf 9.7.2012.
 - 20) Siehe aber etwa zum Thema Kundenorientierung im Sozialverfahren Jährling-Rahnefeld 2003, die zu Recht feststellt, dass es sich dabei nicht um einen Rechtsbegriff handelt, sondern um eine Einstellung der Mitarbeiter, das Anliegen der Bürger aus deren Sicht zu behandeln.

Literatur

- Baer, S. (2006): *„Der Bürger“ im Verwaltungsrecht. Subjektkonstruktion durch Leitbilder vom Staat*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Blanke, B. (2009): *Erzählungen zum aktivierenden Staat*. *Verwaltung & Management*, 3, 15. Jg, S. 115–125.
- Blanke, B.; Lamping, W.; Schridde, H. & Plaß, S. (2001): *Aktivierender Staat – aktive Bürgergesellschaft. Eine Analyse für das Bundeskanzleramt*, Hannover.
- Blanke, B. & Plaß, S. (2005): *Vom schlanken Staat zum Aktivierenden Staat*. *Leitbilder der Staats- und Verwaltungsmodernisierung*, in: Behrens, F. et al. (Hrsg.): *Ausblicke auf den Aktivierenden Staat. Von der Idee zur Strategie*. Berlin: Edition Sigma, S. 27–42.



- Bull, H. P. (2005): *Verwaltungspolitik konkret. Der Kommissionsbericht „Zukunft des öffentlichen Dienstes – öffentlicher Dienst der Zukunft“*, in: Behrens, F. et al. (Hrsg.): *Ausblicke auf den Aktivierenden Staat. Von der Idee zur Strategie*. Berlin: Edition Sigma, S. 85–97.
- Bull-Kommission (2003): *Zukunft des öffentlichen Dienstes – öffentlicher Dienst der Zukunft. Bericht der von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen eingesetzten Kommission*, Düsseldorf. Als pdf-Datei unter <http://www.regierungskommission.nrw.de/imm-rw/pdf/berrk.pdf>.
- Bürsch, M. (2005): *Engagierte Bürger und Aktivierender Staat. Auf dem Weg zu einer neuen Arbeitsteilung*, in: Behrens, F. et al. (Hrsg.): *Ausblicke auf den Aktivierenden Staat. Von der Idee zur Strategie*. Berlin: Edition Sigma, S. 75–84.
- Dahme, H.-J. & Wohlfahrt, N. (2001): *Zur Theorie eines aktivierenden Sozialstaats (I) – Aktivierender Staat: Neues Leitbild für die Sozial- und Gesellschaftspolitik?* In: *Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit*, hrsg. von Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V., Bonn S. 10–14.
- Damkowski, W. & Rösener, A. (2003): *Auf dem Weg zum Aktivierenden Staat. Vom Leitbild zum umsetzungsreifen Konzept. Sonderband 18: Modernisierung des öffentlichen Sektors*. Berlin: Edition Sigma.
- Evers, A. (2001): *Aktivierender Sozialstaat (II) – Ein Beitrag zur Vitalisierung der Bürgergesellschaft?* In: *Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit*, hrsg. von Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V., Bonn, S. 83–89.
- Fischer, J. H. (2009): *Steuerung in Organisationen*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Franzius, C. (2003): *Der Gewährleistungsstaat – ein neues Leitbild für den sich wandelnden Staat? Der Staat. Zeitschrift für Staatslehre und Verfassungsgeschichte, deutsches und europäisches Öffentliches Recht*, 42, S. 493–517.
- Franzius, C. (2008): *Die europäische Dimension des Gewährleistungsstaates. Der Staat. Zeitschrift für Staatslehre und Verfassungsgeschichte, deutsches und europäisches Öffentliches Recht*, 42, S. 547–581.
- Franzius, C. (2008): *Der Gewährleistungsstaat. Verwaltungs-Archiv. Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik*, 98, S. 351–379.
- Hagehülsmann, H. (1994): *Begriff und Funktion von Menschenbildern in Psychologie und Psychotherapie. Wissenschaftstheoretische Überlegungen am Beispiel der Humanistischen Psychologie*. In: Petzold, H. G. (Hrsg.): *Wege zum Menschen*, Band I. Paderborn: Junfermann, S. 9–44.
- Heinze, R. G.; Hilbert, J.; Spalink, D. & Stöbe-Blossey, S. (2005): *Einführung – Der Aktivierende Staat, Hintergründe und Merkmale eines Leitbildes für öffentliches Handeln*, in: Behrens, F. et al. (Hrsg.): *Ausblicke auf den Aktivierenden Staat. Von der Idee zur Strategie*. Berlin: Edition Sigma, S. 9–24.

- Hoffmann, S. (2002): *Beratung als zentrales Element der Sozialhilfe im Aktivierenden Sozialstaat. Sozialpolitische Bedeutung und Konsequenzen für die Gestaltung sozialer Dienste. Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge*, S. 86–92.
- Jährling-Rabnefeld, B. (2003): *Der Bürger als Partner der Verwaltung. Möglichkeiten und Grenzen eines kundenorientierten Sozialverwaltungsverfahrens. Vierteljahresschrift für Sozialrecht*, S. 293–315.
- Karpman, S. B. (1976): *Fairy tales and script drama analysis. Transactional Analysis Bulletin*, S. 39–43; hier entnommen *TAB – Selected Articles from Volumes 1-9*, S. 51–56.
- Klages, H. (2007): *Beteiligungsverfahren und Beteiligungserfahrungen*. Bonn: Friedrich Ebert Stiftung.
- Lamping, W.; Schridde, H.; Plaf, S. & Blanke, B. (2002): *Der Aktivierende Staat. Positionen, Begriffe, Strategien. Studie für den Arbeitskreis Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat der Friedrich Ebert Stiftung*. Bonn: Friedrich Ebert Stiftung.
- Lubmann, N. (1987): *Was ist Kommunikation? Information Philosophie*, S. 5–16.
- Pitschas, R. (2002): *Verantwortungskooperation zwischen Staat und Bürgergesellschaft. Vom hierarchischen zum partnerschaftlichen Rechtsstaat am Beispiel des Risikoverwaltungsrechts*, in: Sommermann, K.-P. & Ziekow, J. (Hrsg.): *Perspektiven der Verwaltungsforschung. Beiträge zur Wissenschaftlichen Arbeitstagung aus Anlass des 25-jährigen Bestehens des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung vom 8. bis 10. Oktober 2001 in Speyer*. Berlin: Duncker & Humblot, S. 223–267.
- Pitschas, R. (2008): *Maßstäbe des Verwaltungshandelns*, in: Hoffmann-Riem, W.; Schmidt-Aßmann, E. & Voßkuhle, A. (Hrsg.): *Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, Informationsordnung, Verwaltungsverfahren, Handlungsformen*. München: Beck, § 32, S. 1567–1682.
- Reinhard, W. (1999): *Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart*. München: Beck.
- Reis, C. (2002): *Personenbezogene Dienstleistungen als Element der Sozialhilfe. Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge*, S. 284–289.
- Schulze, H. (1999): *Staat und Nation in der europäischen Geschichte*. München: Beck.
- Schuppert, G. F. (2000): *Verwaltungswissenschaft. Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre*. Baden-Baden: Nomos.
- Schuppert, G. F. (1998): *Die öffentliche Verwaltung im Kooperationspektrum staatlicher und privater Aufgabenerfüllung. Zum Denken in Verantwortungsstufen. Die Verwaltung. Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften*, 31, S. 415–447.
- Simon, F. B. (2006): *Einführung in Systemtheorie und Konstruktivismus*. Heidelberg: Carl Auer.
- Tomerius, S. (1995): *Informelle Projektabsprachen im Umweltrecht. Möglichkeiten und Grenzen im kooperativen Normenvollzug aus verfassungsrechtlicher Sicht*. Baden-Baden: Nomos.



FOCUS

- Vesting, T. (2008): *Die Bedeutung von Information und Kommunikation für die verwaltungsrechtliche Systembildung*, in: Hoffmann-Riem, W.; Schmidt-Aßmann, E. & Voßkuhle, A (Hrsg.): *Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, Informationsordnung, Verwaltungsverfahren, Handlungsformen*. München: Beck, § 32, S. 1–35.
- Voßkuhle, A. (2006): *Neue Verwaltungsrechtswissenschaft*, in: Hoffmann-Riem, W.; Schmidt-Aßmann, E. & Voßkuhle, A (Hrsg.): *Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I, Methoden – Maßstäbe – Aufgaben – Organisation*. München: Beck, § 1, S.1–61.
- Wohlfahrt, N. (2001): *Der Aktivierende Sozialstaat. Konzept und Konsequenzen einer veränderten Sozialpolitik*. Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, S. 82–86.
- Zacher, H. F. (2002): *Zur Lage des deutschen Sozialstaates*, in: Eberle, C.-E.; Ibler, M. & Lorenz, D. (Hrsg.): *Der Wandel des Staates vor den Herausforderungen der Gegenwart*. Festschrift für Winfried Brohm zum 70. Geburtstag. München: Beck, S. 645–657.

DR. JUR. SASCHA WEIGEL
LEBT IN LEIPZIG UND ARBEITET
BUNDESWEIT ALS ORGANISATI-
ONSBERATER UND TRAINER IM
BEREICH KONFLIKT- UND
VERHANDLUNGSMANAGEMENT

PROBSTHEIDAER STRASSE 15,
04277 LEIPZIG