



NUR EIN LERNENDER STAAT KANN TRANSFORMIEREN.

Eingereicht von: Dr. Stefan Heumann, Stiftung Neue Verantwortung e. V.

Als Gegenmodell zum neoliberalen Glauben an den freien Markt setzt die Sozialdemokratie auf einen starken Staat. Sozialdemokratische Grundsätze wie soziale Gerechtigkeit sind ohne einen effektiven Staat nicht durchsetzbar. Allerdings setzen Sozialdemokrat:innen einen starken Staat in der Regel mit dem Sozialstaat gleich und sehen in ihm den Gegenentwurf zu unbegrenzten Marktliberalismus. In sozialdemokratischen Diskussionen über den Staat geht es primär um das Verhältnis von Staat und Markt bzw. staatliche Eingriffe in den Markt. Der Sozialstaat verfolgt über Steuersetzung, Regulierung und Sozialprogramme sozialdemokratische Ziele. Nur wenig Beachtung findet hingegen in der Sozialdemokratie die Frage nach der Effektivität des Staates und der Wirksamkeit staatlicher Maßnahmen. Staatsmodernisierung oder eine Weiterentwicklung von Staatlichkeit, um die Effektivität des Staates zu erhöhen, werden kaum diskutiert. Das ist ein erstaunlicher blinder Fleck sozialdemokratischer Diskurse, ist doch ein handlungsfähiger Staat zentral für sozialdemokratische Politik.

Ihre großen gesellschaftlichen Transformationsprojekte wird die Sozialdemokratie nur mit einem handlungsfähigen und effektiven Staat erreichen können. Doch die Beschäftigung mit einer Weiterentwicklung staatlicher Institutionen sucht man auf der sozialdemokratischen Agenda bisher vergebens. Das liegt vor allem daran, dass Staatsmodernisierung in den vergangenen Jahrzehnten ein neoliberales Projekt war, in dessen Mittelpunkt Privatisierung und der Rückbau von staatlichen Kompetenzen standen. Es ist allerdings gefährlich, das Thema der Staatsmodernisierung zu vernachlässigen und damit den Kräften zu überlassen, die vorrangig einen Rückbau des Staates wollen. Denn, wenn wegen verkrusteter Strukturen und mangelnder Modernisierung dem Staat die Fähigkeiten fehlen, die großen Herausforderungen wie Klimawandel, internationale Krisen und digitalen Wandel zu meistern, wird das Vertrauen der Bürger:innen in den Staat weiter sinken und einer sozialdemokratischen Agenda langfristig das Fundament entzogen. Die Sozialdemokratie muss daher dringend eine eigene Vision von Staatsmodernisierung entwickeln.

Alte Gewissheiten tragen nicht mehr

Staatsmodernisierung hat in Deutschland in den vergangenen Jahrzehnten wenig politische Aufmerksamkeit bekommen, weil staatliche Fähigkeiten nur wenig auf die Probe gestellt wurden. Nach dem Ende des Kalten Krieges hat Deutschland drei von großer Stabilität gekennzeichnete Jahrzehnte erlebt. Natürlich waren auch in dieser Zeit mit der Wiedervereinigung, Euro-Krise oder Flüchtlingskrise große Herausforderungen zu meistern. Aber der geopolitische und wirtschaftliche Kontext, in dem Deutschland sich bewegte, veränderte sich vergleichsweise wenig. Die



internationale Ordnung war von Globalisierung geprägt, Deutschlands exportorientierte Wirtschaft profitierte von europäischer Integration und wachsenden internationalen Märkten. Die Regierungen dieser Jahre versuchten, sich bietende Chancen zu nutzen und Krisen zu bewältigen. Große langfristige Reformprojekte schienen nicht notwendig. Stattdessen konzentrierte sich die Politik auf kurz- und mittelfristige Herausforderungen.

Heute wirkt diese Stabilität wie eine ferne Vergangenheit. Gleich mehrere grundlegende Veränderungen stellen vergangene Gewissheiten in Frage. Der Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine erschüttert die internationale Sicherheitsordnung. Der Bundeskanzler hat mit dem Begriff der Zeitenwende die Grundpfeiler der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik der vergangenen Jahrzehnte zur Debatte gestellt. Der fortschreitende Klimawandel wird mittlerweile als das erkannt, was er ist: eine globale Bedrohung unserer Lebensgrundlagen. Digitalisierung verändert Wirtschaft und Gesellschaft grundlegend, aber Behörden und vor allem Schulen stecken noch tief im 20. Jahrhundert fest. Und statt der Verdrängung von Arbeit durch Automatisierung erleben wir heute bereits einen Fachkräftemangel, der sich mit der voranschreitenden Alterung unserer Gesellschaft in den nächsten Jahren noch weiter verschärft wird.

Unser Staat ist der Transformationsagenda nicht gewachsen

Angesichts dieser umfassenden Reformagenda ist ein „weiter so“ auf altbewährten Pfaden nicht mehr möglich. Stattdessen stehen Deutschland und sein Wirtschaftsmodell vor grundlegenden Transformationen. Die Notwendigkeiten zu tiefgreifenden Veränderungen verlangt von uns, unsere bisherigen Überzeugungen und Leitsätze zu hinterfragen und uns für neue Ansätze zu öffnen. Mit neuen Ideen allein ist es aber nicht getan. Wir brauchen auch die zur Bewältigung der Transformation notwendigen Ressourcen. Über die immensen Kosten von Klimaschutz, die Neuausrichtung der Außen- und Sicherheitspolitik und die Stärkung technologischer Souveränität wird bereits diskutiert. Über die Verteilung der Transformlast wird gestritten. Doch die Frage, ob unser Staat auch die Kapazitäten hat, große gesellschaftspolitische Visionen in zielführende Maßnahmen zu übersetzen und diese auch umsetzen, wird dabei erstaunlich selten gestellt. Die politische Bilanz der vergangenen Jahre lässt starke Zweifel an unserer gesellschaftlichen, aber vor allem auch an unserer staatlichen Transformationsfähigkeit aufkommen. Bei der Energiewende war Deutschland zu Beginn des Jahrtausends noch Vorreiter. Zwei Jahrzehnte später sieht die Bilanz ernüchternd aus. Von einem intelligenten, auf erneuerbare Energien ausgerichteten Stromnetz sind wir immer noch weit entfernt. Beim Ausbau erneuerbarer Energieträger bremst uns vor allem die eigene Bürokratie aus. Ob komplexe und langwierige Förder- oder Genehmigungsverfahren oder jahrelange Diskussionen um das Ausrollen intelligenter Stromzähler – eine der größten Hürden auf dem Weg zur Klimaneutralität sind staatliche Strukturen, die dem Veränderungsdruck nicht



gewachsen sind. In anderen Transformationsfeldern sieht es ähnlich aus. Die Corona-Pandemie hat die Digitalisierungsdefizite in Verwaltungen und Schulen schonungslos offengelegt. Nach erfolgreichen Digitalisierungsprojekten suchen wir auch nach zwei Jahrzehnten ambitionierter Versprechen unterschiedlicher Regierungen vergebens. Der Fachkräftemangel hat sich dramatisch verschärft, obwohl die Ursachen – demographischer Wandel, Veränderung von Berufsprofilen und mangelnde Qualifizierung und Weiterbildung – der Politik schon lange bekannt sind.

Die Fähigkeit, die großen Transformationen politisch zu steuern und zu gestalten, hat auch eine geopolitische Dimension. In den vergangenen Jahrzehnten haben sich Demokratien im Wettbewerb mit anderen Regierungsformen auch dadurch ausgezeichnet, dass sie wirtschaftliche und gesellschaftliche Herausforderungen besser meistern als autoritäre Staaten. Die Weiterentwicklung unserer staatlichen Strukturen wird somit auch zu einer zentralen Aufgabe im Wettbewerb mit Autokraten.

Der Lernende Staat als Leitbild

Viele Politiker:innen haben durchaus verstanden, dass die gewaltigen Herausforderungen von Klimawandel und Digitalisierung bis hin zur sicherheitspolitischen Zeitenwende nicht ohne eine Weiterentwicklung des Staates zu erreichen sind. Angesichts der Probleme, mit denen unser Staat in den nächsten Jahrzehnten konfrontiert sein wird, gehen diese Überlegungen jedoch nicht weit genug und bekommen viel zu wenig politische Aufmerksamkeit. Der Koalitionsvertrag verbindet zwar digitalen Aufbruch, Innovationen und modernen Staat. Zielbild ist ein „Staat, der die Kooperation mit Wirtschaft und Zivilgesellschaft sucht, mehr Transparenz und Teilhabe in seinen Entscheidungen bietet und mit einer unkomplizierten, schnellen und digitalen Verwaltung das Leben der Menschen einfacher macht.“ Des Weiteren findet sich das Bekenntnis zu „einem grundlegenden Wandel hin zu einem ermöglichenden, lernenden und digitalen Staat, der vorausschauend für die Bürgerinnen und Bürger arbeitet.“¹ Dazu, wie dieser Wandel gelingen soll, schweigt sich der Koalitionsvertrag allerdings aus.

Diese Lücke muss dringend geschlossen werden. Hinter verschlossenen Türen wird zwar recht offen über verkrustete oder nicht mehr zeitgemäße politische Prozesse und staatliche Institutionen gesprochen. Auf der öffentlichen Agenda findet sich das Thema hingegen kaum. Das liegt vor allem auch daran, dass es an einer klaren Vision für die Transformation von Staatlichkeit hin zu einem lernenden Staat fehlt, genauso wie an konkreten Ideen, was zu tun ist. Diese Vision zu entwickeln und mit konkreten Maßnahmen zu unterlegen muss Aufgabe der Sozialdemokratie in den

¹ Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit, Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag 2021-2025, S.7



nächsten Jahren sein. Die größte Herausforderung auf dem Weg zum lernenden Staat ist eine kulturelle. Ein lernender Staat braucht Raum für die Suche nach den richtigen Antworten und die kritische Reflektion politischer Maßnahmen. Diesen Raum müssen sowohl Gesellschaft wie auch Politik schaffen. Politiker brauchen die Demut auch öffentlich einzugestehen, dass sie nicht für alle Probleme fertige Antworten haben. Die Gesellschaft und vor allem auch unsere Medien sollten viel mehr Wert darauf legen, ob in der Politik die richtigen Fragen gestellt werden und aus vergangenen Fehlern gelernt wird, anstatt den Fokus auf die vielen oft nicht zu Ende gedachten Forderungen des politischen Tagesgeschäfts zu richten.

Wie die Transformation zum lernenden Staat gelingen kann

Es gibt eine Reihe von Maßnahmen, mit denen der kulturelle Wandel zum Lernen befördert werden könnte. Die Wichtigste ist konsequente und kontinuierliche Auseinandersetzung mit der Wirkung politischen Handelns. Sie schafft erst die Voraussetzung, dass sich politisch Verantwortliche mit den Folgen ihres Wirkens auseinandersetzen und daraus lernen können. Daher sollten Evaluationen in jedem neuen Gesetz verankert sein und hierzu Kompetenzen innerhalb der Ministerien aufgebaut werden. So gibt es zum Beispiel im US-amerikanischen Arbeitsministerium ein Evaluationsbüro, geführt von einem „Chief Evaluation Officer“. Kernaufgabe dieses Büros ist es, Maßnahmen zur Evaluation von Initiativen, Programmen und Aktivitäten des Arbeitsministeriums zu konzipieren und durchzuführen und eine Lernagenda zu entwickeln.²

Ein lernender Staat muss gut vernetzt sein und externe Expertise produktiv einbinden können. In Deutschland ist die strategische Bedeutung von Open Government für die Transformation von Staatlichkeit immer noch nicht erkannt worden. Die Öffnung nach außen beruht auf der Einsicht, dass keine Organisation, so groß und ressourcenreich sie auch sein mag, die anstehenden Großaufgaben aus sich heraus meistern kann. Vernetzung und Austausch ermöglichen es, relevante Trends früh zu erkennen und von externer Expertise bei der Entwicklung von Innovationen zu profitieren. Hierzu braucht es mehr Transparenz, insbesondere bei der Gesetzgebung, und eine bessere und frühzeitigere Einbindung externer Expertise, insbesondere aus der Zivilgesellschaft.

Für die Gestaltung der großen Transformationen werden die klügsten und innovativsten Talente Deutschlands gebraucht. Allerdings gelingt es dem Staat nicht ausreichend, dieses Talent für sich zu gewinnen. Der starke Rückgriff auf die Dienste großer Beratungsunternehmen und IT-Dienstleister ist bisher nicht nur wenig erfolgreich. Er führt auch dazu, dass in vielen Bereichen, wie zum Beispiel bei der Steuerung komplexer IT-Projekte, staatliche Kernkompetenzen fehlen. So wird langfristig die Handlungsfähigkeit des Staates immer weiter ausgehöhlt. Es gibt nur

² <https://www.dol.gov/evidence/chief-evaluation-officer>



einen Ausweg: Der Staat muss selbst Innovator:innen und Vordenker:innen aus Wissenschaft, Wirtschaft und Gesellschaft anziehen. Nur so kann er die angestrebten transformationspolitischen Missionen erfolgreich umsetzen. Es braucht auf allen Hierarchieebenen mehr Durchlässigkeit zwischen öffentlicher Verwaltung, Privatwirtschaft und Gesellschaft. Der öffentliche Dienst muss attraktiver für Innovator:innen und Expert:innen werden. Hierfür sind Beurteilungen, Beförderungskriterien und die Flexibilisierung von Laufbahnen wichtige Hebel. Besonderes Augenmerk muss auf Anreize für ressortübergreifende Zusammenarbeit und Wissensaustausch gelegt werden. So können die in den einzelnen Ministerien und Verwaltungseinheiten vorhandenen Kompetenzen optimal genutzt und in den Dienst des großen Ganzen gestellt werden.

Ein lernender Staat braucht schlanke Entscheidungswege und klare Verantwortlichkeiten. Stattdessen plagen den deutschen Staat komplexe Strukturen, Gerangel um Zuständigkeiten und damit einhergehende Verantwortungsdiffusion. Denn wo viele verantwortlich sind, ist es am Ende keiner mehr. In Regierung und Verwaltung wird immenser Aufwand für interne Abstimmungsprozesse betrieben, während viel zu wenige Ressourcen in die eigentliche Problemlösung fließen. Dies zu ändern ist die wichtigste Herausforderung der staatlichen Transformationsagenda. Hierzu braucht es den Mut, bestehende Institutionen und Akteure in Frage zu stellen und überflüssige Doppelungen aufzulösen, anstatt mit der ständigen Schaffung neuer Akteure und Institutionen die Komplexität staatlicher Strukturen noch weiter zu erhöhen. Die Rechnung „mehr Geld und Personal gleich mehr staatlicher Output“ geht schon lange nicht mehr auf. Denn ohne klare Zuständigkeiten und schlanke Entscheidungsprozesse können die zusätzlichen Ressourcen gar nicht effektiv eingesetzt werden.

Wie die Wirtschaft so braucht auch der Staat Gründergeist

Innovation ist ein großes Thema in der Politik. Viele Politiker:innen treffen sich gerne mit Innovator:innen aus der Wirtschaft und fordern einen neuen Gründergeist. Auffallend ist, wie wenig Politiker:innen über Innovation in Politik und Staat sprechen. Deutschland braucht aber nicht nur Gründergeist in der Wirtschaft. Veränderungswillen und Mut zum Ausprobieren braucht es auch in Regierung und Verwaltung. Gerade die Sozialdemokratie ist hier gefordert, denn für Sozialdemokrat:innen ist ein starker, gestaltender Staat schon immer zentral für die eigene politische Agenda gewesen. Auch die jetzt anstehenden Transformationen lassen sich nur mit einem handlungsfähigen Staat meistern. Dieser ist aber kein Selbstläufer. Handlungsfähigkeit muss ständig weiterentwickelt werden. Der lernende Staat sollte hierfür das zentrale Leitbild sein und im Zentrum einer sozialdemokratischen Agenda zur Staatsmodernisierung stehen. Nur so haben unsere transformationspolitischen Ziele eine Chance auf Umsetzung.