

**DER
MODERNE
STAAT**

THOMAS HARTMANN-CWIERTNIA
JOCHEN DAHM
FRANK DECKER (HG.)

DER MODERNE STAAT

**WAS ER IST,
WAS ER BRAUCHT,
WAS ER KANN**



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet
diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet
über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8012-0662-8

Copyright © 2023 by
Verlag J.H.W. Dietz Nachf. GmbH
Dreizehnmorgenweg 24, 53175 Bonn

Umschlag: Hermann Brandner, Köln
Satz: Rohtext, Bonn
Druck und Verarbeitung: Bookpress, Olsztyn
Alle Rechte vorbehalten
Printed in Poland 2023

Besuchen Sie uns im Internet: www.dietz-verlag.de

Inhalt

Vorwort <i>Von Martin Schulz</i>	7
Einleitung – Der moderne Staat <i>Von Thomas Hartmann-Cwiertnia, Jochen Dahm und Frank Decker</i>	9
Der Staat, den wir haben, und der Staat, den wir brauchen – ideengeschichtliche Anmerkungen <i>Von Christian Krell</i>	16
Brandt und der demokratische Staat <i>Von Gesine Schwan</i>	31
Geht unbürokratisch mehr? Der moderne Staat braucht nicht weniger, sondern innovativere Bürokratie <i>Von Michelle Deutsch</i>	40
Die Berater und der moderne Staat <i>Von Rosie Collington und Mariana Mazzucato</i>	50
Der digitale Staat <i>Von Valentina Kerst und Fedor Ruhose</i>	61
Staat, Gesellschaft und Partizipation in der sozial-ökologischen Transformation <i>Von Frank Decker und Gesine Schwan</i>	73
Der Staat in der Klimakrise <i>Von Petra Pinzler</i>	85
Der Staat als Unternehmer? Gedanken über die Industriepolitik in der Zeitenwende <i>Von Jens Südekum</i>	98

Progressive Finanzpolitik für den modernen Staat – Lösungsperspektiven in Zeiten der Polykrise <i>Von Fabian Kraken und Tung Doan</i>	109
Ein »alter« Sozialstaat vor neuen Herausforderungen <i>Von Wolfgang Schroeder</i>	121
Gleichstellungsorientierte Demokratie- und Staatskonzepte – queer-feministische Perspektiven <i>Von Birgit Sauer</i>	138
Der Staat in der Pandemie: Vom nervösen zum resilienten Staat <i>Von Tristan Barczak</i>	151
Wehrhafter Staat und Cybersicherheit – der Wille zur Ordnung <i>Von Aleksandra Sowa</i>	164
Moderner Staat in der Außen- und Sicherheitspolitik <i>Von Peer Teschendorf und Christos Katsioulis</i>	178
Superstaaten und Strategien des Regierens <i>Von Alasdair S. Roberts</i>	190
Verzeichnis der Autor_innen	202

Vorwort

Von Martin Schulz

Die Zukunft wird zunehmend als Bedrohung, nicht als Versprechen wahrgenommen. Multiple Krisen und die Transformation setzen die Gesellschaft unter Anpassungsdruck. Der Ruf nach einem starken und gestaltenden Staat wird lauter. Einst schon abgeschrieben, ist er heute wichtiger denn je.

Denn kaum jemand glaubt noch an die Idee eines neoliberal schlanken Staates oder daran, dass der Markt die Lösung sein könne. Zu klar liegt zu Tage: Der Markt alleine kann es nicht richten und pure Markgläubigkeit hat zu tiefsten Verwerfungen geführt. Diese Erkenntnis ist bemerkenswert. Schließlich dominierte jahrzehntelang eine gänzlich andere Überzeugung. Mit den Nachwirkungen dieser falschen Politik kämpft unsere Gesellschaft hierzulande und in der Welt noch heute.

Für die Gestaltung der Zukunft brauchen wir den modernen und handlungsfähigen Staat. Wir brauchen ihn, um gegenwärtige und künftige Krisen zu meistern und die notwendige Transformation gerecht und nachhaltig zu gestalten. Er muss Schutz und Sicherheit geben und zugleich Fortschritt ermöglichen.

Die Frage, was das Leitmotiv des Staates aus progressiver Sicht ist, wie wir ihn zukunftsdestinieren, wird bisher eher wenig thematisiert. Die Friedrich-Ebert-Stiftung hat dafür einen Raum zur Diskussion geschaffen und das Thema des modernen Staats ins Zentrum einer Ringvorlesung in Zusammenarbeit mit dem Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie der Universität Bonn im Wintersemester 2022–2023 gerückt. Eine Reihe, in der wir bereits andere Themen wie die wachsende Ungleichheit, die Bedeutung von Karl Marx, die Zukunft der Demokratie und Utopien für ein besseres Morgen sowie Impulse aus Willy Brandts' politischem Wirken in den Blick genommen haben.

Unser Ziel ist jeweils, eine Brücke zwischen wissenschaftlichem Diskurs und politischer Debatte zu bauen und so beides zu bereichern. In diesem Sinne möchte Sie herzlich einladen, sich an der Debatte über den modernen Staat und darüber was er ist, was er braucht und was er kann, zu beteiligen. Ich hoffe, dieser Band kann Sie in diesem Sinne informieren und inspirieren.

Der Staat muss seinen Bürgerinnen und Bürgern nicht nur Freiheit lassen, indem er sich nicht einmischt, wo er nichts zu suchen hat. Er muss Freiheit garantieren, einklagbar machen und notfalls gegen nicht staatliche, meist ökonomische Macht durchsetzen.

(Erhard Eppler)

Einleitung – Der moderne Staat

Von Thomas Hartmann-Cwiertnia,
Jochen Dahm und Frank Decker

Klimakrise, Sicherheitskrise, Ungleichheit – moderne Gesellschaften stehen vor gewaltigen Herausforderungen. Die Mechanismen des Marktes führen nicht automatisch zu guten Ergebnissen, sondern mitunter zu tiefen Verwerfungen und gesellschaftlichen Spannungen. Der einst abgeschriebene Staat ist wichtiger denn je. Die Erwartungen, dass er zur Lösung der Krisen beitragen soll, sind groß. Was aber zeichnet einen modernen und handlungsfähigen Staat aus? Welche Ressourcen braucht er und welche Reformen? Wie kann der Staat effektiv und partizipativ sein? Und welche Innovationen können das Vertrauen in ihn stärken? Letztlich welche Macht braucht der Staat und wie wird sie vergeben und kontrolliert? Dieser Band gibt aus unterschiedlichen Perspektiven Antworten auf diese Fragen und überprüft, welche Denkansätze und Ideen zur Gestaltung von Gegenwart und Zukunft helfen können, wo wir den Mut brauchen, Neues zu denken, und welche Bedeutung der moderne Staat dabei spielt.

Zu Beginn wirft der Politikwissenschaftler und Staatsrechtler **Christian Krell** einen Blick auf ausgewählte Theoretiker_innen der Staatsgeschichte und entwickelt daraus drei Leitmotive für die Weiterentwicklung staatlicher Strukturen: den *demokratischen*, den *sozialen* und den *ökologischen*

Staat. Sie sind eng verknüpft. Beispielsweise werde mehr Klimaschutz (ökologischer Staat) nicht mit weniger, sondern nur mit mehr Demokratie (demokratischer Staat) gelingen. Ein sozialer Staat bedeutet, dass neben politischen Rechten auch soziale und wirtschaftliche Rechte einklagbar sein müssen. Nicht zuletzt, weil die empirische Forschung klar zeigt, dass in den Bereichen der Gesellschaft, die materiell am wenigsten profitieren, die Distanz zum Staat am größten und das Vertrauen in die Demokratie am geringsten ist.

Ähnlich argumentiert die Vorsitzende der Grundwertekommission der SPD, **Gesine Schwan**. Sie entwirft in ihrem Beitrag ein Raster mit den fünf wichtigsten Aufgaben, die den Staat zukunftsfest machen sollen und mit denen er ein entscheidender Motor der Transformation werden könne: den *investierenden*, den *schützenden*, den *souveränen*, den *arbeitenden* und den *demokratischen* Staat. Der investierende Staat ist verantwortlich für den Erhalt und Ausbau der gesellschaftlichen Infrastruktur und die dafür notwendigen Investitionen. Der schützende Staat soll Armut vorbeugen und den Lebensstandard seiner Bürger_innen sichern. Schließlich ist ein Mindestmaß an sozialer Gleichheit Voraussetzung für eine funktionierende Demokratie. Der souveräne Staat muss auch unter schwierigen politischen und wirtschaftlichen Bedingungen in der Lage sein, die Interessen seiner Bürger_innen zu schützen. Gleichwohl müssen in einer globalisierten Welt staatliche Souveränität und globales Handeln stets so austariert werden, dass Synergien entstehen. Zudem werde der gesellschaftliche Zusammenhalt durch und mit den Institutionen des arbeitenden Staates gefördert. Der demokratische Staat muss letztlich Freiheit gewährleisten und demokratische Teilhabe ermöglichen. Das gelte gerade mit Blick auf die Akzeptanz und das Gelingen der sozial-ökologischen Transformation.

Dem modernen Staat kommt bei der Bewältigung der Klimakrise nicht nur eine verwaltende, sondern auch eine gestaltende Rolle zu. **Michelle Deutsch** vom Berliner Thinkthank »Das progressive Zentrum« beleuchtet in ihrem Beitrag, inwieweit vor allem die Bürokratie zum Garanten für eine demokratische und gerechte Transformation werden kann und welche Innovationen dafür innerhalb der öffentlichen Verwaltung notwendig sind. Eine funktionierende Bürokratie, die sichtbare Ergebnisse produziere, könnte nicht nur Akzeptanz für das Handeln öffentlicher Verwaltung schaffen, sondern für das demokratische System im Ganzen. Die Bürokratie müsse letztlich die Durchsetzung der Rechtsstaatlichkeit garantieren,

für die Akzeptanz staatlichen Handelns sorgen und staatliche Leistungen gerecht und nachvollziehbar zur Verfügung stellen. Damit dieses Potenzial ausgeschöpft werden kann und die Bürokratie keine Bremse ist, braucht es aber eine Reform hin zu mehr Innovation.

Inwiefern Staaten nicht nur krisenfest sind, sondern auch Zukunft gestalten können, machen **Rosie Collington** vom University College London und die internationale Starökonomin **Mariana Mazzucato** in ihrer Forschung über den »unternehmerischen Staat« deutlich: Staaten spielen bei der Entwicklung richtungsweisender technologischer Innovationen in unseren Volkswirtschaften seit Langem eine aktive Rolle. Eindrücklichstes Beispiel: die US-amerikanische Mondlandung. Aber diese Bedeutung des Staates und die wichtige Diskussion darüber, wie die Volkswirtschaften lernen und innovativ sein sollten, fand lange Zeit keinen Eingang in die politische Debatte, so die beiden Autorinnen. Sie kritisieren, dass sich die Staaten oftmals von Beratungsfirmen abhängig gemacht haben und auf diese Weise öffentliche Aufgaben ausgelagert wurden. Um das zu ändern, braucht es nicht nur neue Narrative für den modernen Staat, sondern auch Reformen, durch die staatliche Organisationen so ausgestattet und strukturiert werden, dass sie effektiv arbeiten können und befähigt werden, Lösungen für neue Herausforderungen zu finden.

Besonders die Digitalisierung aller Lebensbereiche erfordert staatliches Handeln. **Valentina Kerst**, ehemalige Staatssekretärin und Digitale-Strategie-Beraterin, und **Fedor Ruhose**, Staatssekretär in Rheinland-Pfalz für Digitalisierungskonzepte, werfen in ihrem Beitrag daher einen Blick auf die digitale Transformation und die Frage, warum sich Deutschland so schwer damit tut. Wenn wir die Digitalisierung gestalten wollen, müssten wir uns auch die Frage stellen, wie die Digitalisierung aussehen soll: welche Regeln, Werte und Prinzipien gelten sollen und wie wir sicherstellen können, dass die Digitalisierung im Einklang mit dem Gemeinwohl erfolgt. Der Staat spielt bei ihren Überlegungen eine zentrale Rolle. Nach einer Analyse der Faktoren, die die Digitalisierung bremsen, zeigen sie auf, wie ein neues Verwaltungsmodell für den digitalen Staat aussehen sollte. Mit Blick auf die Demokratie machen die beiden Autor_innen zudem deutlich, dass die Förderung digitaler Teilhabe und Chancengleichheit ein zentraler Aspekt ist, um allen Bürger_innen Zugang zu neuen Technologien zu ermöglichen.

Das demokratische Staatsverständnis geht davon aus, dass der Staat von seinen Bürger_innen durch deren freie Willensbekundung legitimiert ist und dass diese sich mit ihm und seinen Entscheidungen grundsätzlich identifizieren. Seit geraumer Zeit distanzieren sich allerdings größere Teile der Gesellschaft vom demokratischen Staat. Dabei sind ein starker Staat und eine starke Gesellschaft aufeinander angewiesen. Dieser Umstand wird durch die Notwendigkeit einer sozial-ökologischen Transformation noch verschärft, zumal sie unter erheblichem Zeitdruck steht. Das heißt, sie muss in kürzerer Frist gelingen, als es die gewohnten Verfahren der repräsentativen Demokratie erlauben. Der Bonner Politikwissenschaftler **Frank Decker** geht gemeinsam mit **Gesine Schwan** der Frage nach, wie und wo die Partizipation der Bürger_innen ermöglicht und verbessert werden muss, um sie in die staatlichen Entscheidungsprozesse so einzubeziehen, dass sich die Akzeptanz der Entscheidungen und auch die Legitimation der demokratischen Institutionen insgesamt erhöhen.

Laut der Journalistin und Autorin **Petra Pinzler** hat der Jahrzehntelange Glaube an eine Politik der Deregulierung eine Form der Globalisierung befördert, die der Umwelt massiv schadet. Zwar ist die Welt reicher denn je, doch dieser Reichtum ist sowohl innerhalb als auch zwischen den Staaten höchst ungleich verteilt. Zugleich sei er mit einer brutalen Ausbeutung der Natur verbunden. Aber sie sieht Hoffnung: Die marktliberale Erzählung, der Staat müsse entmachtet werden, kritisieren mittlerweile auch führende Ökonom_innen. Pinzler fragt in ihrem Beitrag, was ein Staat in der Klimakrise leisten kann, wo er Teil des Problems und wo Teil der Lösung sein kann und muss. Schließlich gehe es bei der Klimakrise nicht um mehr oder weniger Staat oder Markt, sondern um eine kluge Kombination von beiden. In zehn Thesen skizziert sie, wie ein moderner Staat durch eine moderne Wirtschaftspolitik ergänzt werden kann, die die Grundbedürfnisse der Menschheit befriedigt, ohne zugleich unsere natürlichen Lebensgrundlagen zu zerstören.

Auch der einflussreiche Wirtschaftsprofessor **Jens Südekum** von der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf analysiert in seinem Beitrag das Verhältnis von Staat und Markt. Er argumentiert, dass der Staat nicht nur die Rahmenbedingungen für die Wirtschaft schaffen, sondern durch Investitionen und Innovationen vielmehr eine aktive Industriepolitik betreiben sollte. Zumal stärkeres staatliches Engagement nicht nur gesellschaftliche und wirtschaftliche Risiken mindert, sondern es bei großen

und nachhaltig wirkenden Investitionen nachweislich oft auch den längeren Atem des Staates braucht. Mit Blick auf den notwendigen Umbau der Wirtschaft könnte demnach etwa ein öffentlicher Transformationsfonds, der sich an langfristigen Transformationsprojekten beteiligt und einen Teil des Risikos für die Privatwirtschaft übernimmt, industriepolitische Abhilfe schaffen.

Daran anknüpfend plädieren die Ökonomen **Fabian Kraken** und **Tung Doan** von »FiscalFuture«, einer gemeinnützigen Initiative junger Menschen, für eine undogmatische und problemorientierte Finanzpolitik. Jede Herausforderung brauche in ineinander greifenden und sich gegenseitig verstärkenden Krisen eine eigene pragmatische Lösung. Eine zukunfts-fähige Finanzpolitik, die die menschengemachte Klimakrise, geopolitische Unsicherheiten im internationalen Handel, die Frage der extremen sozialen Ungleichheit und des demografischen Wandels angeht, müsse demzufolge in großem Umfang investieren, Anreize schaffen und auch zu Verbotslösungen greifen, wenn die Vorteile die Nachteile überwiegen. Für sie sind ideologische Reflexe und prinzipielle Ablehnungen in Zeiten solch großer Dringlichkeit schlicht fehl am Platz. Schon jetzt bestünden enorme Finanzierungslücken zulasten der kommenden Generationen.

Diese Konstellation multipler Krisen steht schließlich unter dem Einfluss langfristig zu bewältigender Megatrends, allen voran des demografischen Wandels sowie der digitalen und ökologischen Transformation von Wirtschaft und Arbeit. Hierfür bedarf es auch tragfähiger sozialpolitischer Antworten. Der Kassler Politikwissenschaftler **Wolfgang Schroeder** geht davon aus, dass es bei der Gestaltung der sozial-ökologischen Transformation zukünftig verstärkt darauf ankomme, eine Polarisierung zwischen Modernisierungsgewinner_innen auf der einen und -verlierer_innen auf der anderen Seite zu vermeiden. Davon hingen nichts Geringeres als die Funktionsfähigkeit des gesamten Sozialstaats sowie der soziale Friede ab. Schroeder zeichnet in seinem Beitrag die Merkmale und Entwicklungen des deutschen Sozialstaats nach und skizziert das Konzept des vorbeugenden Sozialstaats als mögliches Zukunftsmodell.

In der Debatte über moderne Staatlichkeit muss auch die geschlechtersensible Perspektive eine zentrale Rolle einnehmen. Diese entwickelte sich in der feministischen Staatstheorie seit den 1970er-Jahren – nicht zuletzt im Kontext von Frauenbewegungen. Daran anknüpfend verfolgt die Wiener Politologin **Birgit Sauer** in ihrem Beitrag das Ziel, Demokratie,

Repräsentation und Partizipation auf der Grundlage einer feministisch-materialistischen staatstheoretischen Sicht neu zu umreißen und dabei staatliche inklusive Geschlechterpolitiken zu berücksichtigen. Sie diskutiert schließlich Ansätze zur feministischen Transformation von Staat und Demokratie.

Der Verfassungsrechtler **Tristan Barczak** aus Passau beschreibt den Staat als »alarmiert«. Nicht zuletzt die Pandemie habe das Bild eines »nervösen Staates« gezeichnet, in welchem Freiheit und Sicherheit aus der Balance geraten seien. Krisen bedeuteten einen Stress test für den demokratischen Verfassungsstaat. Sie würden grundlegende verfassungsrechtliche und staatstheoretische Fragen aufwerfen, die neu gedacht, anders gewendet und gegebenenfalls abweichend beantwortet werden müssten, als dies in Normalzeiten der Fall sei. Barczak sieht darin aber zugleich die Chance für einen Lernprozess und einen künftig resilenteren Staat.

Inwiefern Sicherheit gerade im digitalen Zeitalter für den Staat kein Selbstzweck sein darf, schildert die Spezialistin für Informationssicherheit **Aleksandra Sowa** in ihrem Beitrag über den wehrhaften Staat. Ziel der Sicherheit müsse stets die Gewährleistung bürgerlicher Freiheiten und konstitutioneller Grundrechte sein. Nicht anders verhalte es sich im Bereich der Cybersicherheit, die ebendiese Rechte und Werte in vernetzten Systemen zu schützen versucht. Sowa sieht den deutschen Staat auf dem Weg zu einer Cybersicherheitsstrategie, die nicht nur die Wehrhaftigkeit oder Verteidigungsfähigkeiten des Staates verbessern, sondern insbesondere auch für die Bürger_innen echte Sicherheit gewährleisten soll.

Die internationale Vertretung der Nation und der Schutz vor äußereren Gefahren sind vermutlich die unumstrittensten Aufgaben eines souveränen Staates. Weitet man den Blick, so wird aber schnell deutlich, dass auch in diesem Politikfeld zahlreiche Institutionen und Akteure tätig sind. Angesichts dieser Vielfalt, gesellschaftlicher Ansprüche und einer Welt im Umbruch stellen sich **Peer Teschendorf und Christos Katsioulis** – beide Mitarbeiter der Friedrich-Ebert-Stiftung und ausgewiesene Experten für internationale Politik – die Frage, wie sich die Aufgaben des Staates in der Außen- und Sicherheitspolitik verändert haben und wie es einem modernen Staat gelingt, sich unter den Bedingungen zunehmender Geschwindigkeit, wachsender Komplexität und veränderter Anforderungen in diesem Politikfeld anzupassen.

Der in Massachusetts lehrende kanadische Politikwissenschaftler **Alasdair S. Roberts** analysiert schließlich im letzten Beitrag des Bandes die Defizite staatlicher Strukturen und zeigt zugleich neue Wege auf, um die dringenden Fragen des Regierens in einer zunehmend komplexen Welt zu lösen. Denn aus seiner Sicht wirken Regierungen und öffentliche Verwaltungen angesichts multipler Krisen in vielen Bereichen überfordert oder stoßen an ihre Grenzen. Zudem sucht er in der Geschichte nach Antworten für heute und auf die Frage, wie »Superstaaten« wie Indien, China, die USA und die EU regiert werden sollten, um das Gemeinwesen angesichts ihrer geografischen Ausdehnung und Bevölkerungsstärke in künftigen Krisen zusammenzuhalten.

Die meisten der hier versammelten Beiträge basieren auf den Vorträgen der Ringvorlesung »Der moderne Staat«, die das Referat Demokratie, Gesellschaft und Innovation der Friedrich-Ebert-Stiftung in Zusammenarbeit mit dem Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie im Wintersemester 2022/2023 an der Universität Bonn durchgeführt hat. Wir danken allen Autor_innen für ihren Beitrag zu diesem Sammelband, ihre Analysen und Impulse für den modernen Staat, ihre Gedanken darüber, was er ist, was er braucht und was er kann. Unser besonderer Dank für die Unterstützung bei der Herausgeberschaft gilt darüber hinaus Pippa Kolmer für ihre akribische Arbeit und konstruktiven Anmerkungen sowie Christian Jerger für das gründliche Lektorat.