

Staatliche Zukunftsfähigkeit als Gestaltungsaufgabe

Rektoratsvortrag von Univ.-Prof. Dr. Hermann Hill
am 10. November 1999 in Speyer

1. Zukunft als Thema vor der Jahrtausendwende



In genau 52 Tagen bricht ein neues Jahrtausend an. Die Karten zu den Silvesterfesten sind längst schon alle ausverkauft. Die Computerumstellung zum Jahr 2000 soll angeblich gelingen. Das Thema Zukunft be-

herrscht die Medien. In Focus und Wirtschaftswoche erscheinen Serien zur Frage: Wie wird das 21. Jahrhundert? Spiegel und Stern ziehen eine Bilanz des letzten Jahrhunderts oder gar des letzten Jahrtausends. Alte Weissagungen des Nostradamus und Millenniumsphantasien wechseln einander ab.

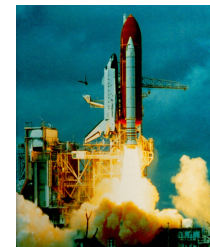




Auch die Buchmesse Anfang Oktober in Frankfurt hat dieses Thema nicht außer Acht gelassen. Matthias Horx hat seinen neuesten Trendreport vorgelegt, im Brockhaus-Verlag ist ein Band mit 100 persönlichen Zukunftsentwürfen, u.a. auch von Hans Herbert von Arnim, erschienen.

Angesichts dieses gesellschaftlichen Umfeldes liegt es nahe, bei der letzten Rektoratsübergabe vor der Jahrtausendwende die Frage zu stellen: Wie geht der Staat, d.h. Bund und Länder, mit der Zukunft um? Vor fünf Jahren habe ich an der Hochschule gemeinsam mit Carl Böhret und Helmut Klages eine Tagung zum Thema "Staat und Verwaltung im Dialog mit der Zukunft" durchgeführt. Damals sagte ich etwas provozierend: "Wir haben zwar viele Ämter für Denkmalschutz in Deutschland, aber kein Amt für Zukunftsfragen", und daran hat sich wenig geändert.

Wie geht
der Staat mit der Zukunft
um?



Carl Böhret hat schon vor über zehn Jahren ein Zentrum für Folgenforschung und Früherkennung gefordert. Klaus-Eckart Gebauer hat in seinen Untersuchungen immer wieder die Notwendigkeit politischer Analyse und strategischer Planung in den Staatskanzleien betont, Klaus König hat aus seinen Erfahrungen im Bundeskanzleramt die Staatskanzleien der neuen Länder bei der Umsetzung dieser Aufgabe beraten, doch immer wieder bleibt

festzustellen, dass die strategische Beschäftigung mit der Zukunft beim Staat hinter den tagespolitischen Aktualitäten zurück bleibt.

Im neuen Organisationsplan des Bundeskanzleramtes vom 13. Oktober 1999 ist - im Gegensatz zu manchen Staatskanzleien, in denen die Bedeutung dieses Stabes eher reduziert wurde - der frühere Arbeitsstab in eine eigene Abteilung "Politische Analysen und Grundsatzfragen" umgewandelt worden. Ob dadurch allerdings die Politik der Bundesregierung zukunftsorientierter wird, bleibt abzuwarten. Bisher glich sie eher der von Charles Lindblom sog. Politik des Inkrementalismus oder des Durchwurstelns (muddling through). Noch vor kurzem bezeichnete Ingo von Münch, Staatsrechtslehrer und früherer Hamburger Kultursenator, in der Neuen Juristischen Wochenschrift das sog. 630 DM-Gesetz und das Gesetz zur Scheinselbständigkeit als "Ex- und Hopp-Gesetze", und die Einbringung des Gesetzentwurfs zur Reform des Gesundheitswesens in den Deutschen Bundestag letzte Woche hat ähnliche Kritiken erfahren.

Aber auch die Politik der früheren Bundesregierung war, was strategische Zukunftsgestaltung und –vorbereitung angeht, nicht unbedingt besser. Viele haben immer wieder von der Deutschen



Wie geht der Staat mit der Zukunft um?

Einheit geredet, als sie dann vor fast genau zehn Jahren kam, hatte niemand, auch nicht das dafür zuständige Ministerium für innerdeutsche Beziehungen, ein über-

zeugendes Konzept in der Schublade. Auch auf Probleme, die mit dem Ende des kalten Krieges eigentlich zu erwarten gewesen waren, wie etwa Konversion oder Aussiedler, war man relativ schlecht vorbereitet. Ebenso sah es mit den Folgen des von Helmut Klages schon seit langem beobachteten Wertewandels aus, der gravierende Veränderungen in der Sozialstruktur und im Freizeitverhalten mit sich brachte, was aber etwa in seinen Folgen für die staatliche Infrastrukturplanung nur unzureichend Beachtung fand.

Viele Think tanks, wie die frühere Denkfabrik in Schleswig-Holstein, wissenschaftliche Beiräte bei den Ministerien, das Büro für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag, Enquêtekommissionen in den Parlamenten, etc. sind mit der Analyse der Zukunft beschäftigt, aber die Umsetzung in strategische Politik gelingt kaum. Verschiedene Zukunftskommissionen, wie etwa der Freistaaten Bayern und Sachsen, der Friedrich-Ebert-Stiftung oder von BUND und Misereor haben ihre Zukunftsberichte vorgelegt. Das Bundesforschungsministerium, früher auch Zukunftsministerium genannt, hat sog. Delphi-Befragungen durchgeführt, erst im Juni veranstaltete dieses Ministerium eine große Zukunftskonferenz in Hamburg. Dennoch hat man den Eindruck: Zukunft findet beim Staat nicht statt!

Jedenfalls machte die Zeitung "Die Woche" in ihrer Ausgabe vom 22. Oktober 1999 die Vertrauenskrise in die staatliche Politik zur Titelstory. Der Glaube an die Reformkraft der



Parteien schwinde dramatisch, hieß es. Ihr Vertrauen in die deutsche Politik bezeichneten 53 % der Befragten mit gering, 54 % glaubten nicht, dass es mit den Reformen vorangehen werde, die



Lösung des Problems der Arbeitslosigkeit trauten 48 % keiner Partei zu, ähnlich war es bei den Fragen der Gesundheits-, Steuer- oder Rentenreform. Am gleichen Wochenende schrieb Nina Grunenberg in Die Zeit: Arme Regierung! Der Staat verliert an Einfluss – und die Politik hinkt der Gesellschaft hinterher.

terher.

2. Grenzen staatlicher Gestaltungsfähigkeit

Vielleicht tut man aber auch dem Staat und den Politikern Unrecht, wenn man ihnen einen Mangel an aktiver, vorausschauender Zukunftsgestaltung vorwirft. Vielleicht sind dem Staat sowohl nach außen als auch nach innen Grenzen gezogen, die die

Aufgabe ein-
richtung durch
Politik er-
stellt sich
Frage: Kann
einzelner

<u>Grenzen staatlicher Gestaltungsfähigkeit</u>	
<u>nach außen</u>	<u>nach innen</u>
Globalisierung	Föderalismus
Information	Parteien
Finanzen	Verbände
Konzerne	Medien
Umwelt	Bürokratie

ner Staatsfüh-
strategische
schweren. So
etwa die
der Staat, ein
Staat, ange-

sichts von Globalisierung und Europäisierung überhaupt noch gestalten?

Moderne Informationstechniken haben zu einer Explosion des Wissens und zu einer enormen Beschleunigung des Informationsaustauschs geführt, eine einzelstaatliche Regulierung ist gegenüber Missbräuchen, etwa im Internet, machtlos. Weltweit tätige Konzerne entziehen sich durch Verlagerung ihres Firmensitzes oder der Geschäftsaktivitäten der Steuerpflicht, sog. politische Börsen, also etwa Wechsel der Regierungen, haben in der Sprache der Börsianer an den internationalen Finanzmärkten "kurze Beine". Globale Umweltprobleme machen nicht vor den Grenzen eines Staates halt. Internationale Krisen und Katastrophen erfordern weltweite Partnerschaften.

Dennoch wird immer wieder von den Erfolgen anderer Staaten, gerade auch kleinerer europäischer Staaten, wie Dänemark, Irland, der Niederlande oder der skandinavischen Staaten bei der Bewältigung wirtschaftlicher und sozialer Probleme im eigenen Land berichtet. Ist also dann vielleicht das Modell Deutschland überaltert oder reformunfähig? Sind der staatlichen Zukunftsfähigkeit als Gestaltungsaufgabe im Innern des Systems Grenzen gesetzt?

Manche sehen die Ursache für eine beobachtete Handlungs- bzw. Reformunfähigkeit in der sog. Parzellierung der Staatlichkeit, in ineinandergreifenden Mitwirkungsrechten von Bund und Ländern, in undurchschaubaren Mischfinanzierungssystemen, die Handlungsmöglichkeiten lähmten und Verantwortungen verwischten. Andere machen die Parteien verantwortlich, die sich aller staatlichen Institutionen bemächtigt hätten, oder die Verbände, die mit ihren Vetopositionen und Interessenkartellen eine

wirksame politische Erneuerung und zukunftsfähige Gestaltung verhinderten. Dies war etwa auch Gegenstand des letzten Demokratieforums von Hans Herbert von Arnim. Häufig wird auch auf die politische Rationalität verwiesen, die durch aktuelles und befristetes, jedenfalls aber kurzfristiges Denken in Haushaltsjahren oder Wahlperioden geprägt sei und einer langfristigen Zukunftsgestaltung entgegenstehe.

Politiker selbst verweisen wieder auf die Medien, die sie zu hektischen Erfolgen drängten, Politikbeobachter verweisen auf die Herrschaft der Talkshows, die der Profilierungssucht einzelner Politiker Vorschub leisteten und eine koordinierte systematische Politik verhinderten. Immer wieder wird dabei auf die Stärkung unabhängiger Institutionen als Ausweg verwiesen und sogar als neue 4. Gewalt eine sog. Konsultative, ein Rat der Weisen als neue unabhängige Institution mit Langzeitverantwortung neben oder über dem Parlament gefordert.

Teilweise wird auch die Abhängigkeit der Politik von der Verwaltung beklagt, die Machtverlagerung zur Bürokratie und die angebliche Trägheit oder Reformunfähigkeit des Beamtenapparates. Auch Ressortegoismus und Kästchendenken werden als Ursache für mangelnde strategische Vorausschau und Koordination herangezogen. In der Tat: Wenn man den letzten Jahresbericht der Bundesregierung 1997 mit über 1000 Seiten sich anschaut, fragt man sich, wo bleibt die integrative Gesamtsicht, die lesbare Aufbereitung und Zusammenschau des vorhandenen Wissens.

Zwar wird in anderen Umfragen immer wieder mit großer Mehrheit bestätigt, dass der Staat trotz knapper Mittel seine Verschuldung abbauen sollte. Über 70 % der Bevölkerung halten die Staatsverschuldung für unverantwortlich, weil sie die nachfolgende Generation belastet. Sparen an sich findet also Zustimmung, nur wenn es an die eigene Tasche geht, schreit jeder auf. Soziale Ausgewogenheit oder soziale Gerechtigkeit lautet dabei das Stichwort, mit dem sich vor allem die regierenden Sozialdemokraten herumschlagen müssen.

3. Der aktive zukunftsgestaltende Staat

Es sei gefährlich, warnte Wolfgang Schäuble kürzlich auf dem Deutschland-Tag der Jungen Union, wenn – wie derzeit – der Eindruck entstünde, Reformen wären nicht möglich. Wenn wir nicht fähig wären, die Zukunft zu gestalten, hätten wir die Zukunft verloren, sagte Schäuble. Zukunft gestalten – durch Reformen, das war schon einmal ein Leitbild staatlicher Politik, exakt vor 30 Jahren zu Beginn der sozial-liberalen Koalition. Damals wurde das Konzept des aktiven Staates entwickelt, das sehr eng mit dem Ansatz der politischen Planung verbunden war.

<u>Staatliche Zukunftsverantwortung</u>		
<u>70er</u>	<u>80er</u>	<u>90er</u>
Der	Sektorale Politik	Neues Steuerungsmodell
aktive	Dezentralisierung	Wirkungsorientierung
Staat	Verhandlungen	Nachhaltige Entwicklung
	Vergesellschaftung	

Im Prinzip schien alles machbar und staatlich steuerbar. Der Staat erschien, wie Helmut Klages sagte, als Generalagent der Lebenszufriedenheit.

Trotz Ausweitung staatlicher Aufgaben und des damit verbundenen Personalbestandes war der Staat letztlich mit diesem allumfassenden Ansatz überfordert. Die integrierte Politikplanung als Aufgaben- und Finanzplanung, wie sie damals etwa im Bundeskanzleramt oder in der rheinland-pfälzischen Staatskanzlei eingeführt wurde, ist letztlich an ihrem umfassenden Ansatz und an ihrer Komplexität gescheitert. An ihre Stelle traten Ausdifferenzierung und Dezentralisierung, bei der im Wege sektoraler Politik sowohl Politikformulierung als auch ihre Implementation unter maßgeblicher Beteiligung der gesellschaftlichen Akteure bereichsspezifisch in neo-korporatistischen Arrangements erfolgt.

Der hoheitlich planende und steuernde Staat ist dabei durch den "verhandelten Staat" abgelöst worden. Die Bundesrepublik Deutschland ist darüber hinaus gleichzeitig auch zu einem in ausgeprägter Weise vergesellschafteten Staat geworden, in dem Vereine und Verbände, Parteien, Gewerkschaften und Kirchen vom Sport bis hin zur Wohlfahrtspflege öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Dies hat dem Modell Deutschland die Bezeichnung eines halb-souveränen Staates eingebracht, in dem Staatsführung und Politikmanagement zunehmend erschwert sind.

In den letzten Jahren hat der Begriff der staatlichen Steuerung im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung, jedenfalls in der kommunalen Verwaltungspraxis, aber auch in den Rechts- und

Staatswissenschaften, wieder zunehmend Konjunktur erfahren. Im Rahmen der Diskussion um staatliche Kernaufgaben wird ein Trend vom Leistungsstaat zum Gewährleistungsstaat beschrieben. Der Staat muss nicht alles selber machen, er muss aber gewährleisten, dass das Notwendige geschieht. Das vor allem in den Kommunen mehr oder weniger bereits umgesetzte sog. Neue Steuerungsmodell soll dabei eine Steuerung über Ziele und Ergebnisse verwirklichen. Zunehmend gelangen dabei auch die Wirkungen staatlichen Handelns in den Blick. Auf staatlicher Ebene entspricht dem die vor allem von Carl Böhrer stark geprägte Diskussion über eine Gesetzesfolgenabschätzung.

Viele Kommunen aber auch Regionen sind dabei, eine sog. lokale oder regionale Agenda 21 zu erarbeiten. Dabei wird in Anlehnung an den erstmals bei der Konferenz der Vereinten Nationen 1992 in Rio de Janeiro entwickelten Gedanken einer nachhaltigen Entwicklung unter breiter Beteiligung der Bürgerschaft versucht, ein ganzheitliches, vorausschauendes Konzept für die zukünftige Entwicklung der Stadt bzw. Region zu erarbeiten. Die Verbindung zwischen erwünschten bzw. beabsichtigten zukünftigen Wirkungen und strategischer Planung und Zukunftsgestaltung liegt auf der Hand. Erleben wir deshalb unter neuen Vorzeichen eine Renaissance staatlicher Zukunftsgestaltung?

Auch andere Vorzeichen deuten darauf hin. Die Aufnahme des Artikel 20 a ins Grundgesetz, nach dem der Staat auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen schützt, hat durchaus Signalwirkung auch für andere Bereiche. Vertreter verschiedener Parteien fordern engere

Grenzen für die Staatsverschuldung im Grundgesetz. Auch ein Vertreter der Bundesbank hat kürzlich bei der Anhörung zum Sparpaket der Bundesregierung im Deutschen Bundestag geltend gemacht, die bestehende Vorschrift sei offenbar zu locker, da sie den starken Anstieg der Verschuldung nicht verhindern konnte. Zukunftsvorsorge als Staatsaufgabe wird damit immer dringender. Der demokratische Auftrag an die Parlamente und Regierungen beinhaltet auch, sich um die Auswirkungen heutigen Handelns auf die zukünftige staatliche Handlungsfähigkeit zu kümmern.

Es lässt sich durchaus darüber nachdenken, inwieweit die staatliche Zukunftsverantwortung der gewählten Mandatsträger auch mit einer entsprechenden Haftung verbunden ist. Aus dem kommunalen Bereich ist etwa die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zur Amtshaftung bei fehlerhaften Bebauungsplänen bekannt, die sich gegen den Gemeinderat richtet, wenn dieser es schuldhaft versäumt hat, durch Altlasten verunreinigte Grundstücke im Bereich des Bebauungsplanes zu ermitteln. Zu weitgehend erscheint allerdings der Vorschlag des Kieler Ökonomen Gerhard Prosi, der die Diäten der Abgeordneten an die Qualität der Gesetze knüpfen möchte. Wird das Bundesverfassungsgericht aufgrund verfassungsrechtlicher Bedenken bei Gesetzen angerufen, sollte nach seiner Ansicht bis zur Klärung, ggf. bis zur gesetzlichen Nachbesserung ein Mangelleistungsabzug einbehalten werden. Sollte sich die Klage als unbegründet erweisen, wären die einbehaltenen Diäten nachzuzahlen.

In diesem Zusammenhang kann aber durchaus auch auf entsprechende Parallelen im privaten Unternehmensbereich verwiesen werden. Durch das Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG), das am 1. Mai 1998 in Kraft trat, ist die allgemeine Leitungsaufgabe und die Sorgfaltspflicht des Vorstands erstmals für die Teilbereiche Risikomanagement und Überwachung gesetzlich besonders hervorgehoben worden. Der Gesetzgeber trifft damit Regelungen für die Corporate Governance, d. h. die Führung, Verwaltung und Überwachung des Unternehmens.

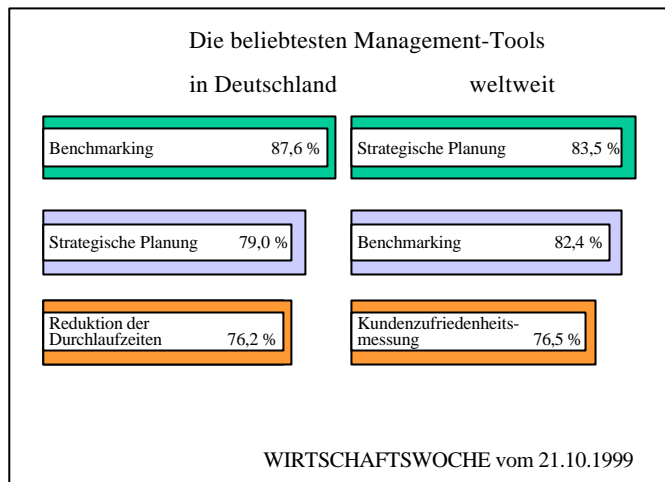
Der Vorstand wird nun durch § 91 Abs. 2 AktG verpflichtet, "geeignete Maßnahmen zu treffen, insbesondere ein Überwachungssystem einzurichten, damit den Fortbestand der Gesellschaft gefährdende Entwicklungen früh erkannt werden."

Der Vorstand hat
geeignete Maßnahmen zu treffen, insbes.
ein Überwachungssystem einzurichten,
damit den Fortbestand der Gesellschaft
gefährdende Entwicklungen
früh erkannt werden.

§ 91 Abs. 2 Aktiengesetz

Dazu besteht eine Schadensersatzpflicht mit Beweislastumkehr bei Pflichtverletzungen, deren Durchsetzung seitens der Aktionäre wiederum durch das KonTraG erheblich erleichtert wurde. Nach den Ausführungen in der Begründung des Gesetzentwurfs sollen Maßnahmen interner Überwachung so eingerichtet werden, dass gefährdende Entwicklungen frühzeitig, also zu einem Zeitpunkt erkannt werden, in dem noch geeignete Maßnahmen zur Sicherung des Fortbestandes der Gesellschaft ergriffen werden können.

Auch andere Parallelen zur Gestaltung der Zukunftsfähigkeit von Unternehmen erscheinen – nicht nur wegen der Anwesenheit von Herrn Professor Dr. Jürgen Strube – von Interesse. In ihrer Ausgabe vom 21. Oktober 1999 schrieb die Wirtschafts-

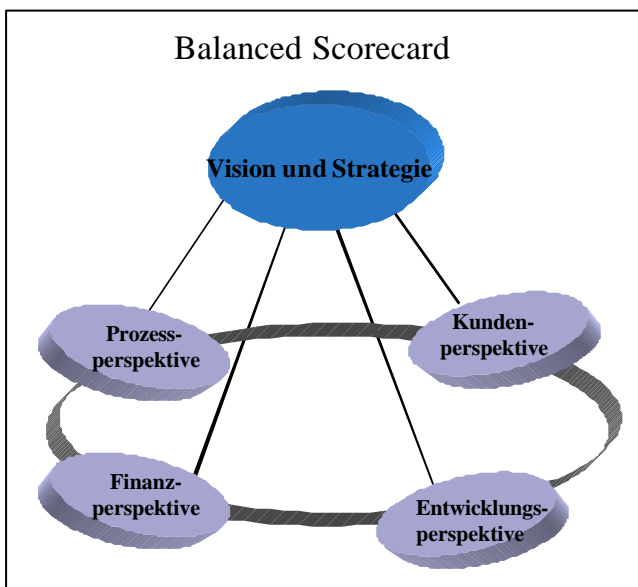


woche, dass bei den zehn beliebtesten Management-Tools weltweit die strategische Planung an erster Stelle und auch in Deutschland schon an zweiter Stelle nach dem Benchmarking steht. Allerdings gaben beim Benchmarking nur 14 % der befragten Firmen an, mit dem Ergebnis ihres Engagements sehr zufrieden zu sein, bei der strategischen Planung war es etwa die doppelte Anzahl mit 29,6%. Dennoch klagen international 80% der Manager, dass sie zu viel Zeit mit operativen statt mit strategischen Aufgaben verbringen, und 81 % sind der Meinung, dass eine stärkere Fokussierung auf die Strategie deutlich zur Ergebnisverbesserung beitragen würde.

Insgesamt haben die Unternehmen erkannt, dass es nicht mehr primär darum geht, schlank zu sein, sondern flexibel, innovativ und zukunftsfähig. Lean management, cutback management oder downsizing reichen allein nicht aus, auch reengineering verliert an Boden. Benchmarking macht die Unternehmen immer nur ähnlicher, versäumt aber häufig, eigene Ziele vorrangig zu verwirklichen. Auch eine reine Gewinnorientierung im Sinne eines

kurzfristigen shareholder value reicht nicht aus, um auch zukünftig noch am Markt mitspielen zu können. Die primäre Orientierung an finanziellen Messgrößen wie cash flow oder Umsatzerlösen sagt, wie das Manager-Magazin in der Oktober-Ausgabe schreibt, nichts darüber aus, warum bestimmte Ziele erreicht wurden und andere nicht.

Neuerdings gewinnt daher im Rahmen eines strategischen Controlling das Konzept der Balanced Scorecard in privaten Unternehmen zunehmend an Boden. Danach wird die Unternehmen-



stätigkeit unter verschiedenen Perspektiven (Finanzen, Kunden, interne Geschäftsprozesse sowie Lernen und Entwicklung) betrachtet, die auf einer – daher der Name Balanced Scorecard – ausgewogenen Punktekarte untereinander in einen Zusammen-

hang gebracht und gleichzeitig aus dem Unternehmensleitbild abgeleitet werden. Das Unternehmen muss daher zunächst genau wissen, wo es hin will, die intensive Diskussion über Strategien schafft ein gemeinsames Verständnis für die Ziele des Unternehmens. Die Balanced Scorecard überträgt die Strategien dann in konkrete Maßnahmen, deren Umsetzung messbar wird. Die kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) in Köln schlägt vor, nach diesen Grundsätzen auch die strategische Planung in den

Kommunen zu gestalten. Die Stadt Passau, 1994 und 1998 Preisträger beim Speyerer Qualitätswettbewerb, ist dabei, auf dieser Basis ein ganzheitliches Ziel- und Berichtssystem für verschiedene politische Wirkungsfelder zu entwickeln.

4. Maßnahmen zur Gestaltung staatlicher Zukunftsfähigkeit

Was tut nun der Staat, was tun Bund und Länder, um ihre Zukunftsfähigkeit zu erhalten und zu verbessern? Bundesfinanzminister Eichel hat in einer Regierungserklärung vom 24. Juni 1999 unter dem Titel "Deutschland erneuern" ein Zukunftsprogramm zur Sicherung von Arbeit, Wachstum und sozialer Stabilität vorgestellt. In der Öffentlichkeit ist dies im Wesentlichen als Sparprogramm bekannt geworden. Leitgedanke war dabei: Wir müssen sparen, um überhaupt in Zukunft handlungsfähig zu sein. Manchen, wie etwa dem Haushaltsexperten der Grünen, Oswald Metzger, geht dies nicht weit genug.



In einem Debattenbeitrag in Die Zeit vom 21. Oktober 1999 stellt er fest: Solange wir keinen ausgeglichenen Haushalt vorlegen können, werden

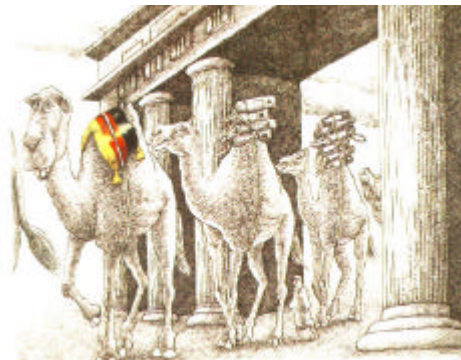
die Zinsverpflichtungen sogar ansteigen, da trotz Sparkurs jedes Jahr eine zwar sinkende, aber dennoch erkleckliche Neuverschuldung zum vorhandenen Schuldenberg hinzu kommt. Erst wenn wir Haushaltsüberschüsse produzieren, können die Zinszahlungen absolut sinken. An dem Argument der Handlungsfähigkeit kritisiert er die damit verbundene Erwartung, dass sich nach einer kurzen Phase der Knappheit das staatliche Füllhorn wieder öffnen würde. Statt dessen fordert er eine nachhaltige, künftige Generationen berücksichtigende, Haushalts- und Finanzpolitik in dem Sinne, dass der Staat seine Leistungen seinen Ressourcen anpasse.

Es könne nur verteilt werden, was wir selber erwirtschaften. Alles, was darüber hinaus gehe, geschehe zu Lasten zukünftiger Generationen und sei nicht nachhaltig. Die Konsequenz einer solchen Politik sei also ein deutlicher Rückgang der Staatstätigkeit. Im Übrigen sei Sparen zwar nötig, bringe aber an sich noch kein Wachstum. Wesentlich sei daher die angekündigte Unternehmenssteuerreform, die das Investitionsklima verbessern solle. Die Unternehmen benötigten ein gesichertes politisches Umfeld für ihre Investitionskalküle.

Diese Ziele, weniger Staat sowie Rahmenbedingungen für privates und unternehmerisches Handeln verbessern, werden auch von anderer politischer Seite geteilt. Dort lauten die Vokabeln Liberalisierung, Deregulierung, Abbau von Standards sowie Subsidiarität und Eigenverantwortung. Rückzug des Staates und Stärkung der Handlungskompetenz von Bürgern, gesellschaftlichen Gruppen und Unternehmen sind danach wesentliche Vorausset-

zungen zur Zukunftsfähigkeit eines Staates. Sicher reicht Sparen allein nicht aus, man muss auch säen, um in Zukunft ernten zu können. Innovationen fallen nicht vom Himmel, sondern brauchen einen Nährboden, auf dem sie entstehen können. Deshalb sind sich alle Parteien einig, dass Investitionen in Forschung und Entwicklung, Bildung und Ausbildung wesentliche Voraussetzungen für die Zukunftsfähigkeit des Standorts Deutschland darstellen.

Konsens findet darüber hinaus auch, dass eine Modernisierung der staatlichen Organisation erforderlich ist. Der frühere Speyerer Werner Jann stellt zu Recht fest, dass in Berlin zu Beginn des neuen Jahrtausends eine

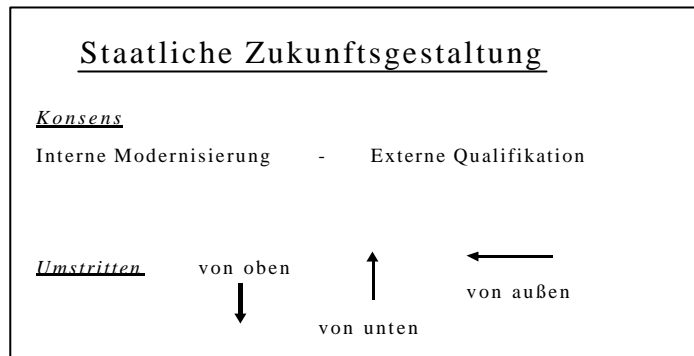


Ministerialverwaltung aufgebaut wird, die sich zumindest nach ihren Intentionen nicht grundsätzlich von der, die vor 50 Jahren in Bonn aufgebaut wurde, unterscheiden wird. Wenn Innovationen an den Rändern, an den Querschnitten und in den Übergangsbereichen von Ressorts entstehen und dort systematisch identifiziert und gefördert werden müssen, greifen traditionelle Instrumente der Ressortaufteilung und Ressortkoordinierung zu kurz. Entscheidend ist also, ob es gelingt, ergänzende Beratungs- und Entscheidungsstrukturen in den Regierungen zu

schaffen, die stabil und flexibel genug sind, um systematische Innovationen zu ermöglichen.

Darüber hinaus scheiden sich die Geister, wie staatliche Zukunftsfähigkeit zu ver-

wirklichen ist. Soll eine Modernisierung des Staates insgesamt eher von oben, von unten oder gar von außen erfolgen? Kann der sog.



Dritte Weg oder die Neue Mitte von oben verordnet werden oder muss sie von unten wachsen? Manche befürworten eine Erneuerung des Staates von unten, aus den Kommunen. Sicher hat die Verwaltungsmodernisierung unter dem Druck der Haushaltskrise in den Kommunen begonnen, neuerdings ist es das Leitbild der Bürgerkommune, das die Diskussion in den Kommunen prägt.

Andere erwarten einen Druck zur Erneuerung von außen, insbesondere durch die Europäische Union, die nicht nur gemeinsame Grundfreiheiten und einen Wegfall der Grenzen gebracht hat, sowie demnächst mit dem Euro und der Tätigkeit der Europäischen Zentralbank auch die Vergleichbarkeit und Zusammenarbeit der Wirtschaftssysteme erleichtert, sondern sich auch anschickt, einen gemeinsamen Rechtsraum zu schaffen. Die von Siegfried Magiera und Heinrich Siedentopf geleiteten Europa-Seminare in Speyer haben sich mehrfach mit diesen Fragen beschäftigt.

Sigmar Mosdorf, Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium, sagt in Die Zeit vom 21. Oktober 1999: "Blockiert ist unsere Gesellschaft nicht mehr, es bewegt sich eine Menge. Aber wir haben es mit einer bottom up-Bewegung zu tun, der Druck kommt von unten, von jungen Leuten, die sich selbständig machen und ein anderes Bewusstsein haben. Das geht an Partei und Regierung vorbei."

Bundeskanzler Gerhard Schröder und Bundesinnenminister Otto Schily haben das Leitbild des aktivierenden Staates sich auf die Fahnen geschrieben. Der Staat soll

Der "aktivierende" Staat
(The enabling state)

- Staat als Initiator, Katalysator, Moderator individueller und gesellschaftlicher Entwicklungen
- Vom Leistungsstaat zum Gewährleistungsstaat
- Dialoge, Co-Produktion und Verantwortungsteilung

danach Initiator, Katalysator und Moderator individueller und gesellschaftlicher Entwicklungen sein. Er soll sich durch Dialoge, Koproduktion und Verantwortungsteilung mit Privaten, Bürgern und Unternehmen auszeichnen. Die Vision von der Bürgergesellschaft findet auch auf konservativer Seite grundsätzlich Zustimmung. Der hessische Ministerpräsident Roland Koch hat in seiner Regierungserklärung eine aktive Bürgergesellschaft gefordert, der Vorsitzende der CSU-Fraktion im bayerischen Landtag, Alois Glück, spricht von einer neuen Bürger- und Sozialkultur.

Grundsätzlich ist es wohl auch richtig, die Bürgerinnen und Bürger stärker in die Erfüllung öffentlicher Aufgaben mit eigenverantwortlichen Tätigkeiten

einzu beziehen, um so nicht nur den Staat zu

Der demokratische Auftrag zur Staatsführung erstreckt sich nicht nur auf die Moderation fremder Ideen!

entlasten, sondern auch die Identifikation der Bürger mit dem Gemeinwesen zu stärken. Dennoch erscheint fraglich, ob die Zukunft des Staates allein aus der Bürgergesellschaft erwachsen kann und ob die Rolle der Staatsführung sich lediglich auf die Moderation bürgerschaftlicher Ideen und Initiativen sowie auf die Vernetzung und Koordination privater und unternehmerischer Aktivitäten beschränken kann. Auch die Abstimmung einzelner Verantwortungsbereiche und die Entwicklung eines Verwaltungs-kooperationsrechts reichen dazu nicht aus.

Insofern unterscheidet sich der Staat von der Wirtschaft, wo nach Adam Smith die unsichtbare Hand des Marktes schon dafür sorgt, dass die Summe der Verfolgung privater Einzelinteressen auch der Gesamtgesellschaft Wachstum, Fortschritt und Gewinn erbringt. Eigeninteressen mögen von Betroffenen optimal wahrgenommen werden, Zukunftsinteressen müssen dagegen treuhänderisch und ganzheitlich vertreten und gestaltet werden. Der kooperative, verhandelte oder vergesellschaftete Staat bedarf daher der Führung durch staatlich, d. h. demokratisch gesetzte und legitimierte Ziele.

"Wer ordnet das Chaos, wer ebnet den Weg und bringt die Leitplanken an für die Gesellschaft in der globalisierten Welt?" fragt Nina Grunenberg in Die Zeit vom 21. Oktober 1999. Nach unserer demokratischen Grundordnung kommt diese Aufgabe dem Parlament und ihm gewähl-
gierung zu.
den Auftrag

Staatliche Zukunftsfähigkeit ist eine Gestaltungsaufgabe der Staatsführung!

der von
ten Re-
Sie haben
und die

Verantwortung zur Entscheidung. Dies gilt nicht nur innerhalb der Staatsorganisationsstruktur, sondern auch nach außen.

Der verstorbene Verwaltungswissenschaftler Thomas Ellwein hat noch 1997 festgestellt, dass heute schon ganze Verwaltungszweige von der Politik seit Langem keine Vorgaben erhalten, sich ihre Ziele selbst stecken und ihre Ressourcen selbst definieren.

Die wichtigsten Themen Ende 1999		
	Sept.	Okt.
Arbeitslosigkeit	68 %	73 %
Renten/Alter	21 %	22 %
Politikverdross	11 %	9 %
Steuern	8 %	8 %
Asyl/Ausländer	8 %	7 %
Umweltschutz	5 %	6 %
Wirtschaftslage	6 %	4 %
Staatsverschuldung	6 %	4 %
Regierungskrise	3 %	4 %
Ruhe und Ordnung	4 %	4 %

Aber auch die großen Themen der Gesellschaft in Gegenwart und Zukunft, wie Arbeitslosigkeit, Gesundheits- und Sozialsysteme, Steuer- und Rentensysteme, Umwelt und Informationsgesellschaft,

Sicherheit und Bildung, europäische Einigung und globale Vernetzung bedürfen einer verantwortlichen staatlichen Führung durch eine eigene Politik.

Die Staatsführung durch Parlament und Regierung muss dabei die Agenda vorgeben, die Ziele bestimmen und die Perspektiven festlegen. Ebenso wie jede Organisation ein Muster für die Weltwahrnehmung schafft, gilt dies auch für ein staatliches Themenmanagement. Aufgabe des Staates ist daher auch, neudeutsch gesprochen, das Framing des öffentlichen Diskurses. Alternative private oder gesellschaftliche Entwürfe sind daneben erwünscht, sie haben die Chance, mehrheitsfähig zu werden oder zumindest die staatliche Agenda zu beeinflussen oder zu verändern, aber sie können keine eigene Politik des Staates er-

setzen. Staatliche Zukunftsfähigkeit ist eine Gestaltungsaufgabe der Staatsführung.

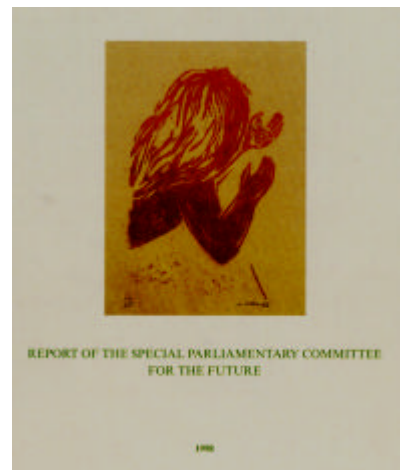
5. Methoden und Instrumente zur Zukunftsgestaltung

Wenn auch die Staatsführung zur Zukunftsgestaltung verpflichtet ist, so erlangt sie ihr Zukunftswissen doch nicht schon kraft höherer Eingebung oder durch den Wahlakt. Es braucht vielmehr eine sorgfältige Vorbereitung gestalterischer, zukunftsorientierter Entscheidungen. Auch die Staatsführung braucht daher Beratung. Es wird Sie nicht wundern, wenn ich als Rektor dabei diese Hochschule als staatliches Zukunftslabor ins Gespräch bringe. Ich weiß um all die Schwierigkeiten wissenschaftlicher Politikberatung. Sie sind gerade noch einmal in der Zeitschrift für Parlamentsfragen ausführlich beschrieben worden. Die traditionelle Wissenschaft verlangt gründliche, abgewogene Reflexionen über ein Problem, die Politik erwartet dagegen kurzfristige Expertisen mit Handlungsempfehlungen. Doch Speyer ist keine klassische Hochschule. Lehre, Forschung, Fortbildung und Beratung erfolgen seit jeher anwendungsorientiert. Speyer könnte daher noch stärker zum Gesprächspartner der Staatsführung werden, in den Worten von Carl Böhret zum neuen Politik- und Verwaltungsscoach.

Dieser darf nicht Teil des Systems werden, sonst verliert er seine kritische Distanz. Speyer kann auch nicht die eigenen Einheiten der Staatskanzlei ersetzen, die wie von Klaus-Eckart Gebauer oft beschrieben, eine eigene Sensorfunktion wahrnehmen müssen.

Aber beide Seiten müssen noch enger zusammenarbeiten. Dabei könnte auch, ebenso wie in USA oder Frankreich, häufiger ein Wechsel stattfinden, wie ihn ja einige von uns schon praktiziert haben. Dies gilt nicht nur für obere Ebenen, sondern auch für junge Nachwuchskräfte, die in Speyer ihre Ausbildung absolviert haben und denen auf diese Weise der Sprung in die Praxis erleichtert werden könnte. Die Hochschule Speyer könnte dabei nicht nur Erschließungs- und Impulsfunktionen übernehmen, sondern auch Evaluationen staatlicher Entscheidungen durchführen.

Erschließungs- und Aufbereitungsfunktionen betreffen etwa das Wissen, das in anderen Staaten bei der Zukunftsfor-



schung und Zukunftsgestaltung erzielt wurde. Erwähnung verdienen dabei neben dem bereits zitierten Bericht des Perspektivstabs der Bundesverwaltung der Schweiz etwa das britische Foresight-Programm zur Identifikation von Zukunftschancen und Stärkung nationaler Wettbewerbsfähigkeit sowie die Berichte des finnischen Parlamentskomitees für die Zukunft. Allein in den Grün- und Weißbüchern der Europäischen Union sind sehr viele Überlegungen versteckt, die Themen und Richtungen zukünftiger europäischer Maßnahmen vorbereiten und insofern auch für die nationale Politik von großer Relevanz sind. Innovationen und Trends werden zunehmend auch in europäischen Regionen gemacht, deshalb scheint es überlegenswert, sich auch diese Entwicklungen vor Ort anzusehen und aufzubereiten.

Der Wettbewerb zwischen den Ländern verlangt zunehmend Indikatoren und Vergleichsmaßstäbe. Im Bereich der Verwaltungsmodernisierung leisten diese Aufgabe die Wissenschaftliche Dokumentations- und Transferstelle beim Forschungsinstitut (WiDuT) sowie die Speyerer Qualitätswettbewerbe. Aber die An-



forderungen der Staatsführung gehen darüber hinaus, richten sich auch auf das gesellschaftliche Umfeld. Einen ersten Ansatz zur Ermittlung von Strukturdaten im Ländervergleich hat das niedersächsische Landesamt für Statistik mit der Vorlage seines Niedersachsen-Monitors gemacht. Weiter gehende Ansätze gibt es in der Schweiz für die Kantone sowie für

die Staaten der USA.

Unter der österreichischen Präsidentschaft wurde in der Europäischen Union eine Liste von Leistungs- und Wirkungsindikatoren staatlichen Handelns erstellt. Beim Weltwirtschaftsgipfel im Frühjahr dieses Jahres in Davos hat eine Gruppe jüngerer Führungskräfte einen Index vorgelegt, der die Zukunftschancen eines Staates genauer messen soll und über die wirtschaftlichen Grunddaten hinaus auch Parameter wie die Lebenserwartung, den Stand der Jugendarbeitslosigkeit, die Kosten des Gesundheitswesens oder den Prozentsatz der an das Internet angeschlossenen Haushalte berücksichtigt.

In der Privatwirtschaft gehen allerdings inzwischen Frühwarnsysteme über reine Indikatorenmodelle hinaus und verwenden eher

systemorientierte Ansätze. Dabei findet eine Assoziation und Vernetzung verschiedener Ansätze statt, bei der relevante Themen (issues) identifiziert und vertiefte Einsichten dazu entwickelt werden. Von Interesse ist in diesem Zusammenhang ein Projekt des Bundeskriminalamtes zur strategischen Kriminalitätsanalyse. Dabei werden ähnlich wie bei der modernen Trendanalyse im Unternehmensbereich mithilfe externer Fachleute, etwa Wirtschaftsspezialisten und Softwareentwickler, durch Assoziation und Vernetzung von Trendlandschaften attraktive Verknüpfungen hergestellt, die neue Einsichten in Zusammenhänge und Entwicklungen erlauben. Auf diese Weise wurde etwa auf Risiken im Zusammenhang mit der Umstellung auf den Euro hingewiesen oder Strukturen von Organisationen analysiert, die in Deutschland mit Drogen handelten. Ähnlich wie die Analysten der Banken im Finanz- und Wirtschaftsbereich immer wichtiger werden, um mögliche Entwicklungen vorauszuahnen und sich rechtzeitig darauf vorzubereiten, könnte es auch in Zukunft für staatliche Analysten neue zukunftsorientierte Aufgaben geben.

Die Zukunftsagentur Speyer ist durch ihre Interdisziplinarität und Praxisorientierung auf solche Aufgaben gut vorbereitet. Dies bietet die Gewähr dafür, dass es nicht nur bei

Zukunftsagentur Speyer

- Wissens-Erschließung und -Aufbereitung
- Indikatoren und Vergleichsmaßstäbe
- Trendanalysen, Relevanzberichte
- Impulsgeber und Ideenwerkstatt
- Szenarien, Simulationen, Folgenabschätzung
- Dialoge, Vernetzung, Transfer
- Hilfen zur Umsetzung und Evaluation

Ideen und Konzepten bleibt, sondern diese auch umgesetzt werden können. Die Zukunftsagentur Speyer vermittelt Orientierungswissen, um neue Entwicklungen einordnen und bewerten

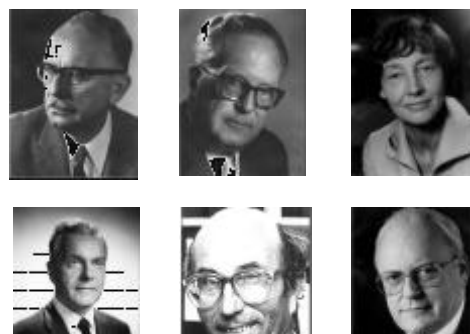
zu können. Sie vermittelt Ereigniswissen, um das, was im Begriff steht einzutreten, schnell und zuverlässig erfassen zu können. Sie vermittelt Methodenwissen, um das zumindest vorläufig für richtig Erkannte umsetzen und anschließend evaluieren zu können. Das Führungskolleg Speyer hat hier vorbildliche Arbeit geleistet. Das für das nächste Frühjahr geplante Seminar für Abteilungsleiter in Ministerien soll sich speziell den Themen einer staatlichen Zukunftsgestaltung widmen.

Es gibt nicht eine Zukunft, wie es in früheren Prognoseverfahren zur Fortschreibung gegenwärtiger Entwicklungen noch angenommen wurde, sondern mehrere mögliche Zukünfte. Es gilt daher, sich diese vorzustellen, um sich rechtzeitig darauf einstellen und vorbereiten zu können. Ebenso wie in der Privatwirtschaft gewinnt daher das Szenario-Management auch im öffentlichen Sektor immer mehr an Bedeutung. Beispielsweise hat das Gottlieb-Duttweiler-Institut in Zürich kürzlich verschiedene Szenarien für 2010 vorgelegt, in denen auch die Rolle des Staates zwischen worst case und best case verschiedene Entwicklungsperspektiven erlaubt. Simulationen und Planspiele, wie sie Carl Böhrer schon seit Langem in Speyer durchführt, gehören ebenfalls zum Methodenkoffer staatlicher Zukunftswahrnehmung. Vor Jahren fand hier in Speyer eine Zukunftswerkstatt mit den Programmbeauftragten rheinland-pfälzischer Ministerien statt. Ähnliches könnte man sich auch mit innovativen Unternehmen und Verbänden im Rahmen der Zukunftsinitiative Rheinland-Pfalz vorstellen. So sind etwa Fragen der Bewältigung von Zukunftstech-

nologien mehrfach von Eberhard Bohne und Hellmut Wagner behandelt worden.

Lassen Sie mich zum Abschluss nur noch einige Stichworte für die weitere Arbeit am Projekt Zukunft gemeinsam mit den Ländern nennen: Zurzeit wird am Forschungsinstitut ein gemeinsames Modellprojekt mit dem Land Niedersachsen zur Einführung von Lernsoftware in die öffentliche Verwaltung in Zusammenhang mit der Umstellung des Haushaltssystems durchgeführt. Das Land Niedersachsen legt regelmäßig alle fünf Jahre eine mittelfristige Finanzplanung vor, in der die fach- und finanzpolitischen Zielsetzungen der Landesregierung aufeinander abgestimmt werden. Solche Planungen müssen noch stärker mit einer Wirkungsforschung verbunden werden. Im Frühjahr fand dazu in Speyer ein Symposium der Volkswagen-Stiftung zu den Wirkungen von Verwaltungshandeln statt. Die Hochschule könnte im Rahmen einer noch auszubauenden Beratungstätigkeit stärker auch von den Ländern für die Evaluierung von Modernisierungsprozessen herangezogen werden. So findet etwa zurzeit ein von Rudolf Fisch geleitetes Forschungsprojekt am Forschungsinstitut in Zusammenarbeit mit dem Freistaat Thüringen zur Evaluation von Fortbildungsmaßnahmen statt.

Die Reihe der Beratungsfelder für zukunftsgestaltende Staatstätigkeit ließe sich noch lange fortsetzen. Speyer war immer schon Zukunftslabor für staatliche Entwicklungen. Hier lehrten und forschten Arnold Gehlen und Carl Hermann Ule, Renate Mayntz und



Fritz Morstein Marx, Niklas Luhmann und Roman Herzog, die Reihe der heute hier arbeitenden Berühmtheiten, liebe Hörerinnen und Hörer, möchte ich gar nicht erst aufzählen. Einige habe ich genannt. Und sicher werden einige von Ihnen zu den Berühmtheiten von morgen zählen. Aber an die Vertreter von Staat und Wirtschaft gewandt, möchte ich gerne noch einmal darauf hinweisen, dass Speyer als länderübergreifendes Zentrum für staatliche Früherkennung, Innovation und Folgenforschung gerne bereit ist, auch im neuen Jahrhundert aktive Hilfestellungen bei der Gestaltungsaufgabe der staatlichen Zukunftsfähigkeit zu leisten. Die Zukunft ist offen und kann durch unser Handeln aktiv gestaltet werden. Es liegt an uns, was wir daraus machen.



Ich wünsche allen Hörerinnen und Hörern ein erfolgreiches Semester und würde mich freuen, wenn alle Gäste noch oft und gerne zu uns kommen würden.