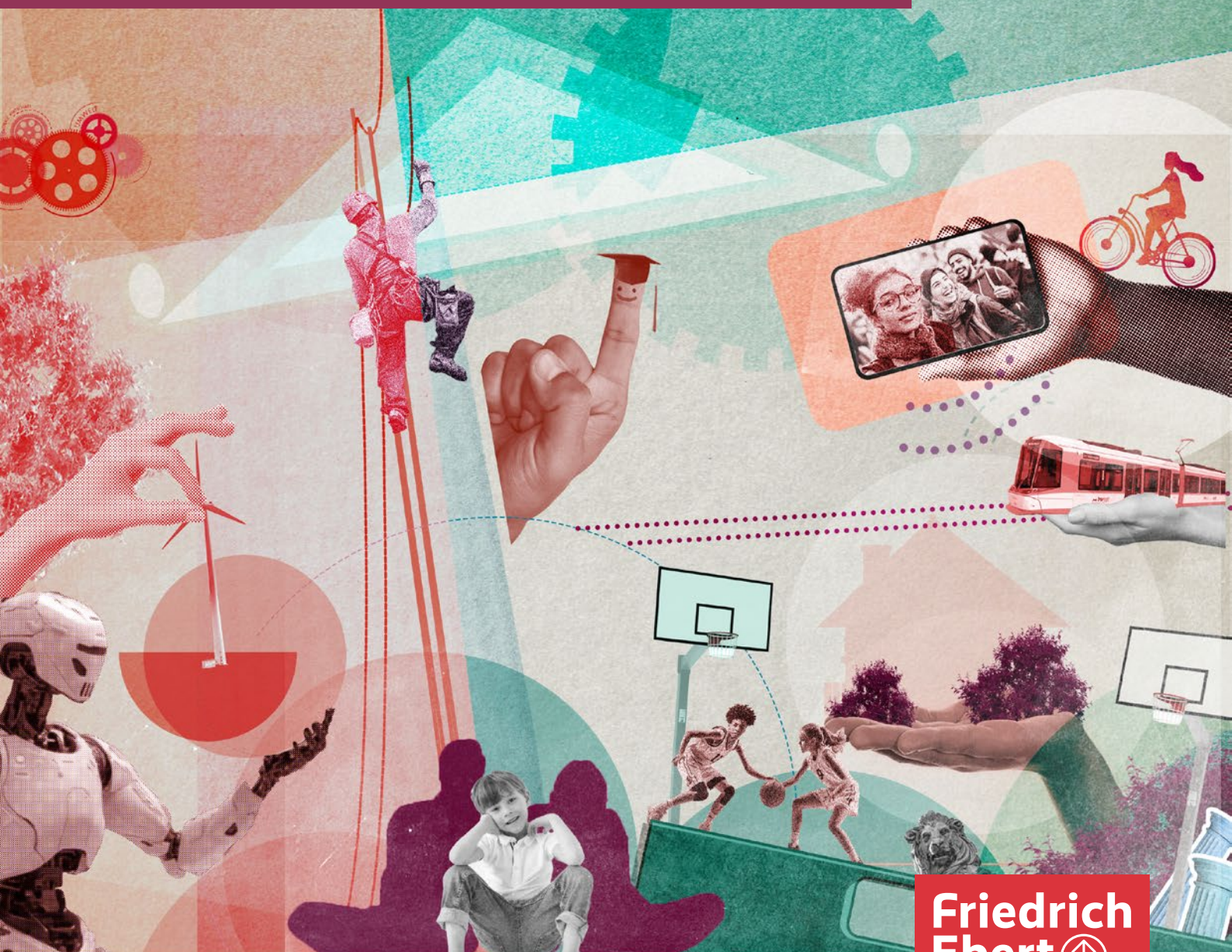


Henning Meyer
Juni 2026

Der Capability State – Der Befähigungsstaat

Eine progressive Vision für das 21. Jahrhundert



Impressum

Herausgeberin

Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.
Godesberger Allee 149
53175 Bonn
info@fes.de

Herausgebende Abteilung

Abteilung für Internationale Zusammenarbeit |
Referat Globale und Europäische Politik
www.fes.de/referat-globale-und-europaeische-politik

Inhaltliche Verantwortung und Redaktion

Nina Netzer | Internationale Soziale Demokratie
nina.netzer@fes.de

Kontakt

Christiane Heun
christiane.heun@fes.de

Übersetzung

Claudia Riefert

Design/Layout

pertext | corporate publishing
www.pertext.de

Illustrationen

edeos – digital education GmbH

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung e.V. (FES). Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet. Publikationen der FES dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.

Juni 2026

© Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.

ISBN 978-3-98628-882-2

Weitere Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung finden Sie hier:

➤ www.fes.de/publikationen

Henning Meyer
Juni 2026

Der Capability State – Der Befähigungsstaat

Eine progressive Vision für das 21. Jahrhundert

Inhalt

Einleitung	3
Staatliche Handlungsbefähigung	6
Bürokratische Verfahrensweisen behindern den Fortschritt	7
Was müssen wir also tun?	9
Dienstleistungen müssen wieder stärker an den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger ausgerichtet werden	10
Persönliche Befähigung	14
Die Grundlagen der Freiheit	16
Verwirklichungschancen und der Sozialinvestitionsstaat	17
Barrieren abbauen: Geschlechterrollen und adaptive Präferenzen	18
Bürokratie versus Befähigung	19
Gemeinschaftliche Befähigung	20
Soziale Relationalität und gelebte demokratische Praxis	22
Soziale Infrastruktur, Handlungsfähigkeit und Teilhabe	24
Fazit: Ein neuer progressiver Rahmen für den Staat	28

Einleitung



Wir erleben gerade eine Zeit, die von tiefen politischen Krisen und Orientierungslosigkeit geprägt ist. In den westlichen Demokratien und weltweit ist deutlich zu spüren, dass Staaten den Kurs verloren haben. Dies zeigt sich nicht nur darin, dass der öffentliche Dienst unter der Last neuer Herausforderungen ächzt, staatliche Verfahren und Technologien veraltet erscheinen und die Versprechen der Politikerinnen und Politiker zunehmend abgekoppelt von der Realität der staatlichen Regierungsführung wirken. Das eigentliche Problem liegt tiefer: Unser gedankliches Leitbild eines fortschrittlichen, demokratischen Staates ist zunehmend überholt – und das zu einem Zeitpunkt, in dem die grundlegenden Fundamente der Demokratie von autoritären Kräften in Frage gestellt und angegriffen werden. Wir debattieren unablässig über Staatsreformen, ohne einen Schritt zurückzutreten und die grundlegende Frage zu klären:

»Wozu ist der Staat eigentlich da?«

Dieser Essay erörtert, dass Progressive einen neuen Ansatz benötigen – einen Ansatz, der administrative Leistungsfähigkeit, individuelle Chancen und gesellschaftlichen Zusammenhalt als Kompetenzen begreift, die sich gegenseitig verstärken.

In den Jahren 2025 und 2026 erarbeitete die Friedrich-Ebert-Stiftung in Zusammenarbeit mit *Social Europe* eine Artikelreihe, die sich mit globalen Debatten über progressive Staatsreformen befasste. Die Beiträge machten sichtbar, dass angesichts der heftigen Angriffe, denen die demokratische Staatlichkeit ausgesetzt ist, ein hohes Maß an Orientierungslosigkeit und ein Mangel an tragfähigen philosophischen Grundlagen besteht. Zugleich kristallisiert sich in der zeitgenössischen Regierungspraxis ein gemeinsames Muster heraus: eine tiefe Entfremdung zwischen dem Staatsapparat und

der Lebenswirklichkeit seiner Bürgerinnen und Bürger. In Botswana etwa schwindet das Vertrauen in den traditionellen »Versorgungsstaat«, der einst für die Menschen sorgte, in Zeiten knapper Ressourcen jedoch immer häufiger versagt. In Chile – einem Land, das lange Zeit als der effizienteste Staat Lateinamerikas galt – haben bürokratische Engpässe und wachsende Unsicherheit den Weg für einen staatsfeindlichen Populismus gebahnt. Das zeigt, dass selbst eindrucksvolle Makroindikatoren Demokratien nicht vor einer Legitimationskrise schützen können.

Die Artikelreihe hat auch gezeigt, dass weder die Überbleibsel des gescheiterten neoliberalen Experiments in Neuseeland – für welches das Land lange als globales Musterbeispiel gefeiert wurde – noch das Versprechen einer rein technokratischen Modernisierung einen nachhaltigen Weg in die Zukunft bieten. Estland, der erste rein digitale Staat der Welt, stellt gerade fest, dass digitale Effizienz zu emotionaler Distanz führen kann, was ein System erschafft, das zwar technisch barrierefrei ist, aber sozial ausgrenzend wirkt. Auch die Einführung einer virtuellen KI-Ministerin in Albanien zeigt, dass technologische Lösungen kaum etwas bringen, wenn sie nicht mit einem echten politischen Willen einhergehen, der nötig ist, um Korruption und Ungleichheit wirksam zu bekämpfen.

Die grundlegende Lehre, die wir daraus ziehen können, ist eindeutig:

Wir benötigen einen handlungsfähigen Staat, doch reine Effizienz ohne individuelle Entfaltungsmöglichkeiten und gesellschaftlichen Zusammenhalt mündet in Entfremdung.

Inmitten dieser Orientierungslosigkeit werden jedoch erste Anzeichen

für eine neue Richtung sichtbar. In den USA fordert die *Abundance-Agenda*, die von Ezra Klein und Derek Thompson populär gemacht wurde, einen Wechsel von einer Politik der Einschränkungen und Vetos hin zu einer Politik, die sich auf umfassenden Aufbau und konsequente Umsetzung konzentriert: mehr Wohnraum, mehr saubere Energie und eine bessere Infrastruktur. Die Einführung eines sozialen Schutzschildes in Spanien hat gezeigt, dass der Staat nach wie vor als Beschützer des persönlichen Fortschritts fungieren kann, wenn er schnell und entschlossen handelt, um die materiellen Lebensbedingungen seiner Bürgerinnen und Bürger zu sichern. Diese unterschiedlichen Bemühungen und Erfahrungen zeigen, dass wir einen Staat brauchen, der mehr unternimmt, als nur den Status quo zu verwalten. Wir benötigen einen Staat, der aktiv die Zukunft gestaltet.

Das progressive Staatsdenken war in den letzten 25 Jahren stark fragmentiert. Es vollzog sich weitgehend in voneinander abgeschotteten Denklagern, während die Erkenntnisse anderer Gruppen kaum berücksichtigt wurden. In einem dieser Denklager, in dem Fachleute aus Ökonomie und Technologie über staatliche Leistungsfähigkeit und industriepolitische Strategien debattierten, lag der Fokus vor allem auf Effizienz; persönliche Lebensentwürfe und das menschliche Bedürfnis nach Zugehörigkeit wurden dabei oft außer Acht gelassen. In einem anderen Denklager sorgen sich Expertinnen und Experten aus den Bereichen Soziologie und Politikwissenschaft über den Verlust von Gemeinschaftsgefühl und sozialem Vertrauen, schlagen jedoch selten praktische Maßnahmen vor, die spezifizieren, wie eine zentrale Staatsverwaltung funktionieren sollte. Ein drittes Lager konzentriert sich auf individuelle Rechte und soziale Absicherung, ohne dabei die Verwaltungsmechanismen und Institutionen, die zur Sicherung dieser Rechte erforderlich wären, angemessen zu berücksichtigen.



Das Ergebnis ist eine zersplitterte progressive Agenda – oder gar keine. Wir versuchen, ein systemisches Problem mit isolierten Einzelmaßnahmen zu lösen.

Dieser Essay argumentiert, dass der Weg nach vorn nicht darin besteht, sich für eine dieser Perspektiven zu entscheiden, sondern sie alle zu integrieren. Wir brauchen eine neue Synthese. Wir sollten aufhören, administrative Effizienz, individuelle Emanzipation und den Zusammenhalt der Gemeinschaft als konkurrierende Werte zu betrachten, die gegeneinander abgewogen werden müssen. Stattdessen sollten sie als Kompetenzen verstanden werden, die sich gegenseitig verstärken. Um zu verstehen, warum diese Synthese notwendig ist, müssen wir die zentralen Faktoren der Regierungsführung betrachten: Vertrauen und Effektivität. Diese beiden Faktoren werden häufig als separate Ziele behandelt, aber sie sind eng mit dem sozialen Gefüge verflochten. Es ist allgemein anerkannt, dass Vertrauen eine Voraussetzung für Effektivität ist. Ein Staat kann ambitionierte Projekte nicht ohne die freiwillige Mitarbeit und das Vertrauen seiner Bürgerinnen und Bürger umsetzen.


Öffentliche Impfkampagnen veranschaulichen diese Dynamik sehr gut. Wenn Gesundheitssysteme zuverlässig und leicht zugänglich sind, vertrauen die Menschen den Empfehlungen der Gesundheitsbehörden viel mehr, was die Akzeptanz erhöht,

die Ergebnisse verbessert und die Relevanz der staatlichen Daseinsvorsorge untermauert.


Doch auch das Gegenteil trifft zu: Erweisen sich Dienstleistungen als unzuverlässig oder schwer zugänglich, schwindet das Vertrauen, die Akzeptanz nimmt ab, und die Notwendigkeit öffentlicher Maßnahmen wird zunehmend in Frage gestellt. Eine wirksame Leistungserbringung kann daher das Vertrauen erhalten und vertiefen, es jedoch auch untergraben, wenn die Leistung unzureichend ist.


Ein solcher Rückkopplungseffekt basiert jedoch auf einer tieferen Grundlage. Er kann bestehendes Vertrauen zwar stärken oder schwächen, jedoch nicht von Grund auf neu schaffen. Grundlegendes Vertrauen – jenes Vertrauen, das es den Bürgerinnen und Bürger ermöglicht, einer neuen Politik zunächst einen Vertrauensvorschuss zu gewähren oder Vorschriften selbst dann zu befolgen, wenn ihnen daraus persönliche Nachteile entstehen – erwächst nicht allein aus staatlicher Leistungsfähigkeit. Ein solches Vertrauen ist ein soziales Produkt, das durch gelebte Erfahrungen von Verbundenheit, gegenseitiger Zuverlässigkeit, Chancen und Gemeinschaft entsteht.

Das vorgeschlagene Modell ist der *Capability State* – der Befähigungsstaat. Sein Ziel besteht darin, den Staat als eine Plattform zu konzipieren, die der Gesellschaft dabei hilft, die Fähigkeiten aufzubauen, die sie benötigt, um ihre Probleme effektiv anzugehen. Dies erfordert Maßnahmen in drei unterschiedlichen Bereichen, die sich jedoch gegenseitig verstärken.

 **Erstens: Staatliche (Handlungs-)Befähigung.** Die Staatsmaschinerie muss sich über die Starrheit der Bürokratie des 19. Jahrhunderts hinaus weiterentwickeln. Die bloße Einhaltung von Vorschriften genügt nicht, wenn das Ergebnis unterdurchschnittlich ist. Der Staat muss sich von einer

prozessorientierten Regulierungsbehörde zu einem agilen, ergebnisorientierten Wegbereiter entwickeln, der dazu fähig ist, komplexe Probleme anzugehen, ohne durch seine eigenen Verfahren gelähmt zu werden.

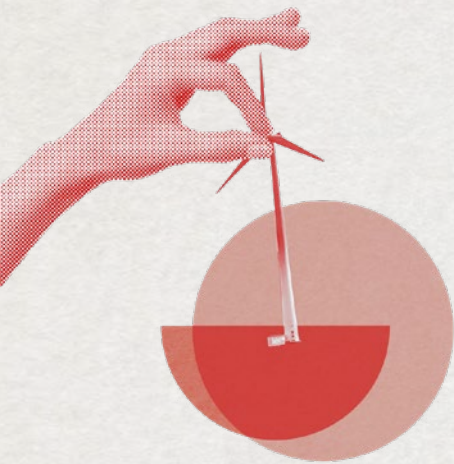
 **Zweitens: Persönliche Befähigung.** Ein handlungsfähiger Staat braucht handlungsfähige Bürgerinnen und Bürger. Dieser Ansatz geht weit über sozialstaatliche Modelle hinaus, welche sich vor allem auf finanzielle Kompensation konzentrieren. Er erfordert einen Wandel von der oft transaktionalen Beziehung, die zwischen dem Staat und seinen Bürgerinnen und Bürgern herrscht, hin zu einer eher relationalen Beziehung: ein Prinzip, das ursprünglich im Zentrum des Beveridge-Wohlfahrtsstaats und der skandinavischen Sozialstaaten stand. Der Staat muss die Rahmenbedingungen schaffen, die es dem Einzelnen ermöglichen, Risiken einzugehen, sich an Veränderungen anzupassen und echte Kontrolle über sein Leben auszuüben.

 **Drittens: Gemeinschaftliche Befähigung.** Demokratie kann nicht allein auf Institutionen und Verfahrensweisen basieren. Sie existiert auch in den Beziehungen zwischen den Menschen. Ein Staat, der effizient, aber sozial ausgehöhlt ist, wird letztendlich seine Legitimität verlieren. Aus diesem Grund muss der Staat aktiv die soziale Infrastruktur und partizipative Räume fördern, in denen gegenseitiges Vertrauen entstehen kann. Er muss anerkennen, dass starke, widerstandsfähige Gemeinschaften eine Voraussetzung für nachhaltige demokratische Regierungsführung und Staatlichkeit sind.

In den folgenden Abschnitten werden diese drei Dimensionen detailliert beschrieben und erläutert, wie sie miteinander verknüpft sind. Sie zeigen, dass wir uns nicht zwischen einem starken Staat, persönlichen Chancen und einer widerstandsfähigen Zivilgesellschaft entscheiden müssen. In einem echten *Capability State* verstärken sich diese drei Dimensionen gegenseitig.

Staatliche Handlungsbefähigung





Der Staat muss in der Lage sein, seine Versprechen effektiv zu erfüllen, sei es beim Aufbau einer grünen Energieinfrastruktur, bei der Bereitstellung einer bezahlbaren Gesundheitsversorgung oder bei der Gewährleistung der physischen Sicherheit und der Rechtsstaatlichkeit: Ohne diese Voraussetzungen kann keine Gesellschaft florieren. Genau darin besteht *Staatliche Handlungsbefähigung*. Auch wenn eine effektive Leistungserbringung allein nicht genügt, um das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in den Staat wiederherzustellen, so ist sie dennoch eine notwendige Voraussetzung dafür. Im Umkehrschluss lässt sich Vertrauen in den Staat kaum wiederherstellen, wenn politische Versprechen nicht auch tatsächlich eingelöst werden. Heute, Mitte der 2020er Jahre, sind viele Menschen der Ansicht, dass der Staat zu wenig leistet, denn allzu oft entsprechen die Ergebnisse staatlicher Aktivitäten nicht den legitimen Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger. Um die großen Herausforderungen unserer Zeit zu bewältigen, benötigen wir einen effektiveren Staat.

Das soll nicht bedeuten, dass der Staat grundsätzlich unproduktiv ist. Im Gegenteil: Er stellt essenzielle öffentliche Güter in einem Umfang und einer Flächendeckung bereit, wie sie private Akteurinnen und Akteure niemals erreichen könnten. Die Herausforderung besteht daher nicht darin, das staatliche Handeln zu ersetzen oder abzuwerten, sondern es zu schärfen und zu modernisieren. Wir müssen ein Konzept für einen

Staat entwickeln, der als Architekt einer gemeinsamen Zukunft – und nicht als Reparaturwerkstatt für den Status quo – fungiert.

Eine umfassende Modernisierung der Verwaltung ist in diesem Zusammenhang von entscheidender Bedeutung. Das Problem besteht vor allem darin, dass der Verwaltungsstaat nach wie vor innerhalb starrer, hierarchischer Strukturen arbeitet, die weitgehend auf Prinzipien aus dem 19. Jahrhundert zurückgehen. Diese Strukturen aus einer vergangenen Epoche führen zu unzureichenden Ergebnissen und, schlimmer noch, demotivieren häufig die Beschäftigten im öffentlichen Dienst, statt sie zu ermutigen, Ergebnisse aktiv mitzugestalten.

Warum sind staatliche Verwaltungen so entscheidend? Sie sind das Herzstück des Staates, da sie zwei wichtige Funktionen erfüllen: Erstens fungieren sie als die direkte Schnittstelle zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und dem Staat. Im Verwaltungsapparat findet der direkte Kontakt statt, vor allem auf lokaler Ebene. Gerade hier treten die Unterschiede zwischen persönlichen Erfahrungen mit den Behörden und dem übrigen Alltag deutlich zutage. Digitale Tools – ganz zu schweigen von Künstlicher Intelligenz (KI) –, die im Privatsektor weit verbreitet sind, werden in der öffentlichen Verwaltung noch immer zu wenig genutzt. Dadurch entsteht das Bild eines ineffizienten und veralteten Staates. Diese Wahrnehmung untergräbt die persönliche Beziehung zwischen Bürgerinnen und Bürger und öffentlichen Institutionen – eine Beziehung, die dringend wiederaufgebaut werden muss (siehe *Persönliche Befähigung*).

Verwaltungen sind jedoch nicht nur Schnittstellen zu den Bürgerinnen und Bürgern: Sie sind auch die ausführenden Organe der Regierungen. Es gibt die weitverbreitete Vorstellung, dass neu gewählte Regierungen in die Ministerien einziehen und vom ersten Tag an mit der Umsetzung ihrer politi-

schen Agenda beginnen. Die Realität sieht jedoch anders aus, denn die Mühlen des Regierungsapparats mahlen langsam. Ohne eine anpassungsfähige und effektive Verwaltung können politische Prioritäten und Programme jedoch nicht umgesetzt werden. Werden politische Versprechen gegenüber der Wählerschaft nicht angemessen erfüllt, kommt es zu Frustration und zu einem weiteren Vertrauensverlust in den Staat, was eine Aushöhlung der demokratischen Substanz zur Folge hat: ein Teufelskreis, der durchbrochen werden muss.

Bürokratische Verfahrensweisen behindern den Fortschritt

Die große Frage lautet also: Warum funktionieren Verwaltungen nicht so, wie sie sollten? Zu Beginn des 20. Jahrhunderts analysierte der Soziologe Max Weber die Bürokratie als eine Form der Herrschaft und stellte sie der Monarchie sowie der charismatischen Herrschaft gegenüber. Seine Typologie betonte die Vorrangstellung von Rationalität und transparenten, regelbasierten Verwaltungsabläufen. Ein Jahrhundert später ist das staatliche System noch immer vorwiegend prozessorientiert, obwohl sich die Aufgaben und Komplexitäten, mit denen Staaten sich auseinandersetzen müssen, dramatisch verändert haben.

Viel zu oft steht der Prozess im Fokus des Regierungshandelns, nicht das Ergebnis, das es liefern muss.



Diese Prozess-vor-Ergebnis-Orientierung ist das zentrale Problem der Verwaltungen und das wesentliche Hindernis, das eine neue staatliche Handlungsfähigkeit adressieren will.

Der frühere britische Premierminister Tony Blair, der seit dem Ende seiner Amtszeit Regierungen auf der ganzen Welt beraten hat, hat die gleiche Beobachtung in seinem Buch zu politischer Führung gemacht. »Vor allem aber haben Bürokraten es mit Prozessen zu tun. Prozesse sind ihr Metier. Ehe man nun abschätzig über Prozesse urteilt: Sie sind wichtig. Sie sind ein probates Mittel zum Zweck. Das Problem ist nur ihre Tendenz, selbst zum Zweck zu werden, ein Eigenleben zu



entwickeln und dadurch Kreativität und Innovation zu ersticken sowie das angestrebte politische Ziel in einer Endlosschleife aus Beratungen statt Entscheidungen gefangen zu halten.«

Die Vielzahl der an den meisten politischen Themen beteiligten Akteurinnen und Akteure führt zwangsläufig zu langwierigen Verfahren und einer Kultur des Einspruchserhebens. George Tsebelis' Theorie der Vetospieler liefert dafür eine einfache Erklärung. Vetospieler sind Einzelpersonen oder Gruppen, deren Zustimmung erforderlich ist, um den Status quo zu ändern. Je größer die Anzahl der Vetospieler und je größer ihre ideologischen Differenzen (was häufig der Fall ist, wenn verschiedene Ministerien involviert sind), umso schwieriger wird es, signifikante Ver-

änderungen an bestehenden politischen Maßnahmen umzusetzen, ganz unabhängig davon, welche Inhalte sie vertreten. Genau auf diese Weise verfestigt sich der Status quo, was zu einem trägen, veränderungsresistenten System führt. Angesichts der Tatsache, dass die Akteurinnen und Akteure, die den Status quo ursprünglich geschaffen haben, nun auch für dessen Veränderung verantwortlich sind, ist es kaum überraschend, dass sie Widerstand gegen diese Veränderungen leisten.

Was der Verwaltungsstaat in der Regel umsetzt, sind umfassende Vorschriften in immer mehr Lebensbereichen. Dies ist Teil des Problems. Grundsätzlich sind Vorschriften nichts anderes als die Festlegung regelbasierter Verfahrensweisen für andere. Im Wesentlichen wird die Logik des staatlichen Verwaltungsrahmens auf die Außenwelt übertragen. Zugegeben, die einzelnen Vorschriften sind in der Regel für sich genommen gut begründet und spiegeln die Rationalität des Verwaltungssystems wider. Dies ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass Regulierungen, die zu umfassend und zu detailliert sind, in der Summe häufig die Umsetzung von Ergebnissen behindern. Paradoxerweise behindert eine solche Praxis auch den Staat selbst. Wenn beispielsweise Planungsverfahren oder Bauvorschriften so umfangreich und komplex sind, dass es mehrere Jahre dauert, bis Bauprojekte in Angriff genommen werden können, wird es zunehmend schwieriger, politische Ziele zu erreichen, insbesondere im Bereich des sozialen Wohnungsbaus – einem politischen Bereich, der in vielen Staaten von hoher Bedeutung ist. Ein Beispiel: Trotz des steigenden Bedarfs an erschwinglichem Wohnraum, vor allem in städtischen Gebieten, werden in Deutschland heute deutlich weniger Wohnungen im Jahr

gebaut, als dies in den 1970er Jahren der Fall war. Die Regierung Scholz hat sich ehrgeizige Ziele im Bereich Wohnungsbau gesetzt, diese jedoch bei weitem nicht erreicht, was die strukturellen Probleme bei der Umsetzung deutlich macht. Probleme, die aus einem überregulierten, verfahrensorientierten System resultieren, fallen weniger ins Gewicht, wenn es darum geht, den Status quo zu verwalten. Letztendlich tragen Vetospieler auch zur politischen Stabilität bei. Die Verteidigung des Status quo ist jedoch genau das, was wir heute nicht brauchen. Progressive Regierungen sollten ihr Amt mit ambitionierten, transformativen Programmen antreten und gleichzeitig dazu fähig sein, diese auch in die Realität umzusetzen. Die Herkulesaufgabe, die entscheidenden Probleme unserer Zeit anzugehen, kann mit einem verfahrensorientierten Staat einfach nicht gelöst werden.

Deshalb benötigt das gesamte Verwaltungssystem dringend eine Reform, die den Fokus nicht auf die Verfahrensweisen, sondern auf die Qualität der Ergebnisse legt. Dies bedeutet nicht, dass politische Ziele aufgegeben oder der Staat um seiner selbst willen verkleinert werden sollen. Politische Slogans wie »Bürokratierückbau« oder »Radikale Verkleinerung des Staates«, wie die DOGE (das US-amerikanische *Department of Government Efficiency*) sie verbreitete, stellen keine glaubwürdige Reformagenda dar. Es überrascht daher nicht, dass die DOGE nach einigen turbulenten Monaten, in denen sie für Unruhe sorgte, stillschweigend aufgelöst wurde. Ziele wie die Identifizierung tatsächlicher Engpässe in der Leistungsumsetzung und die Reform veralteter Strukturen unterscheiden sich grundlegend von der ideologischen Behauptung, der

öffentliche Sektor sei von Natur aus unproduktiv. Ersteres ist eine Voraussetzung für eine progressive Regierungsführung, während Letzteres ein Mythos der Rechten ist, der dem Konzept des Capability State ausdrücklich widerspricht. Ergebnisorientierung bedeutet, politische Ziele mit flexiblen Mitteln zu verfolgen und gut ausgebildete Verwaltungsfachleute dazu zu befähigen, mutige Entscheidungen zu treffen, mit einem breiten Spektrum von Interessengruppen zusammenzuarbeiten und neue Ansätze zu entwickeln. Dies ist der Kern der *Staatlichen Handlungsbefähigung*.



Was müssen wir also tun?

Ganz konkret müssen vor allem in vier Bereichen neue Ansätze entwickelt werden: institutionelle Rahmenstrukturen, Personalpolitik, Technologie und Leistungserbringung. Zunächst müssen die hierarchischen Strukturen und thematischen Silos, die viele Verwaltungsstrukturen charakterisieren, schrittweise für neue Arbeitsweisen geöffnet werden, wobei der Schwerpunkt auf Projekten und auf einem Abbau von Hierarchien liegen sollte. Dies ist ein langwieriges Unterfangen, das nicht über Nacht erfolgreich umgesetzt werden kann. Es gibt jedoch potenzielle Verbesserungen, die schnell erreicht werden könnten.

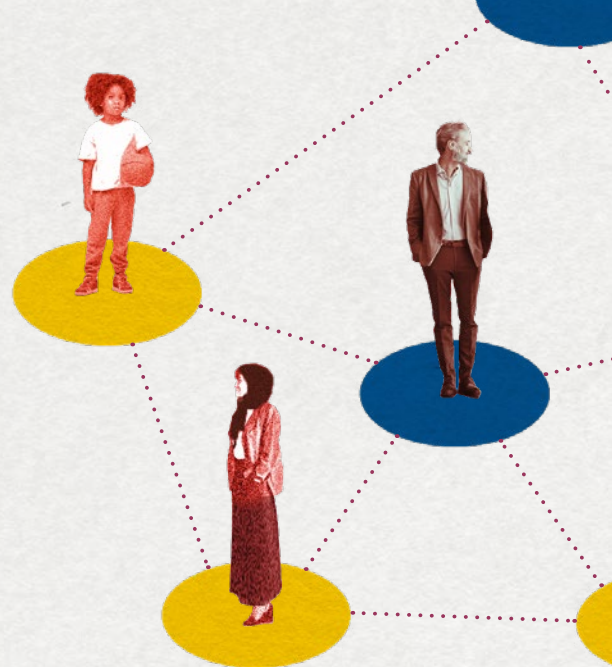
Basierend auf der Arbeit von Mariana Mazzucato ist der Ansatz, die wichtigsten politischen Prioritäten

in »Missionen« zu bündeln, im Prinzip ein Versuch, bestehende strukturelle Hindernisse zu überwinden, indem wir uns konsequent auf Kernziele und deren Umsetzung konzentrieren. Genau dies ist die Idee hinter den *Mission Delivery Boards*, den Regierungsgremien, die Keir Starmer zu Beginn seiner Amtszeit vorgeschlagen hat. Dass die Fortschritte, die seither gemacht wurden, sehr begrenzt sind, unterstreicht lediglich, wie tiefgreifend die strukturelle Herausforderung ist.

Die *Mission Delivery Boards* müssen an die jeweiligen nationalen Gegebenheiten angepasst und institutionell so verankert werden, dass sie der Umsetzung zentraler politischer Prioritäten dienen. Sie durchbrechen institutionelle Strukturen, beseitigen Silos, fördern eine schnelle Entscheidungsfindung und überwachen Fortschritte. Wenn sie effektiv etabliert werden, können *Mission Delivery Boards* äußerst wirkungsvoll sein, da sie zu den wenigen Maßnahmen gehören, die Regierungen kurzfristig umsetzen können, um signifikante Verbesserungen zu erzielen. Wenn mangelhaft etabliert, werden sie lediglich zu einer weiteren Verfahrensebene, ohne Ergebnisse zu erzielen.

Aus diesem Grund benötigen *Mission Delivery Boards* temporäre Unterstützungsstrukturen, welche die Arbeit an strategischen Kernzielen vor den alltäglichen taktischen Zwängen abschirmen, von denen die Regierungsarbeit für gewöhnlich geprägt ist. Kurz gesagt: Am Ende einer Legislaturperiode ist von Bedeutung, ob in den zentralen Fragen maßgebliche Fortschritte erzielt wurden, und nicht, ob politische Skandale oder Themen des medialen Tagesgeschehens diese Fortschritte verhindert haben.

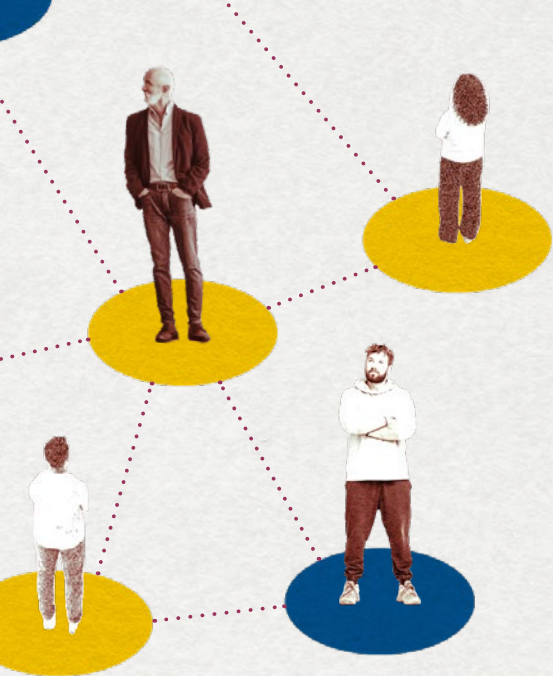
Eine weitere wirksame und kurzfristige Maßnahme, die die Leistungsfähigkeit der Regierung verbessern kann, ist die effizientere Verbreitung von Best Practices. Die isolierte und selbstbezogene



Natur vieler Verwaltungsinstitutionen führt auch dazu, dass organisatorisches und transferierbares Wissen eingeschlossen bleibt. Eine bessere Verbreitung von Best Practices kann zu erheblichen Verbesserungen führen, vor allem in stark dezentralisierten Staaten. Entscheidend dafür ist, dass externe Einrichtungen – zum Beispiel Think Tanks – die nationalen und internationalen politischen Praktiken systematisch analysieren und ihre gewonnenen Erkenntnisse in umsetzbares Wissen transformieren. Für eine effektive staatliche Leistungserbringung ist politische Führung erforderlich. Diese Führung benötigt jedoch Input, den Verwaltungsbehörden in der Regel nicht selbst bereitstellen können. In der Realität wird selbst die ambitionierteste politische Führung häufig durch einen Mangel an verwertbaren Informationen lahmgelegt. Das muss sich ändern.

Auf mittel- bis langfristige Sicht ist eine nachhaltige institutionelle





Reform nur dann möglich, wenn sich innerhalb der Verwaltungssysteme selbst ein kultureller Wandel vollzieht. Dies erfordert unter anderem eine neue Personalpolitik. Karrieren im öffentlichen Verwaltungsdienst verlaufen in vielen Staaten zu unflexibel, was vor allem auf den unzureichenden Personalaustausch zwischen dem öffentlichen, privaten und akademischen Sektor zurückzuführen ist. Die starre Laufbahn im öffentlichen Dienst sollte künftig nicht mehr als ein unverrückbarer Eckpfeiler der administrativen Personalpolitik betrachtet werden. Es ist gut belegt, dass Unternehmen von einer Vielfalt an Personalprofilen und von den persönlichen Erfahrungen ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter profitieren. Im öffentlichen Verwaltungssystem verbringen Menschen jedoch häufig ihr gesamtes Berufsleben auf weitgehend vorgezeichneten Laufbahnen, die oft falsche persönliche Anreize setzen. Um ergebnisorientierter zu werden, müssen Verwaltungssysteme innovativer werden und unternehmerischer handeln, wie Mariana Mazzucato zu Recht vorschlägt. Dieser kulturelle Wandel muss sich auch in der Personalpolitik widerspiegeln.

Strukturreformen erfordern auch die umsichtige Einführung moderner Technologien. Dazu gehört der effektivere Einsatz von digitalen Tools, vor allem einer souverän gesteuerten KI. Im staatlichen Kontext ist der Aspekt der »souveränen Steuerung« von entscheidender Bedeutung: Die Einfüh-

rung digitaler Tools muss mit digitaler Souveränität einhergehen und darf nicht zu technologischer Abhängigkeit, Anbieterbindung oder Kontrollverlust über kritische Daten führen. Der Einsatz von Freier Software und Open-Source-Software zur Sicherung der technologischen Souveränität wird in dieser Übergangsphase von entscheidender Bedeutung sein.

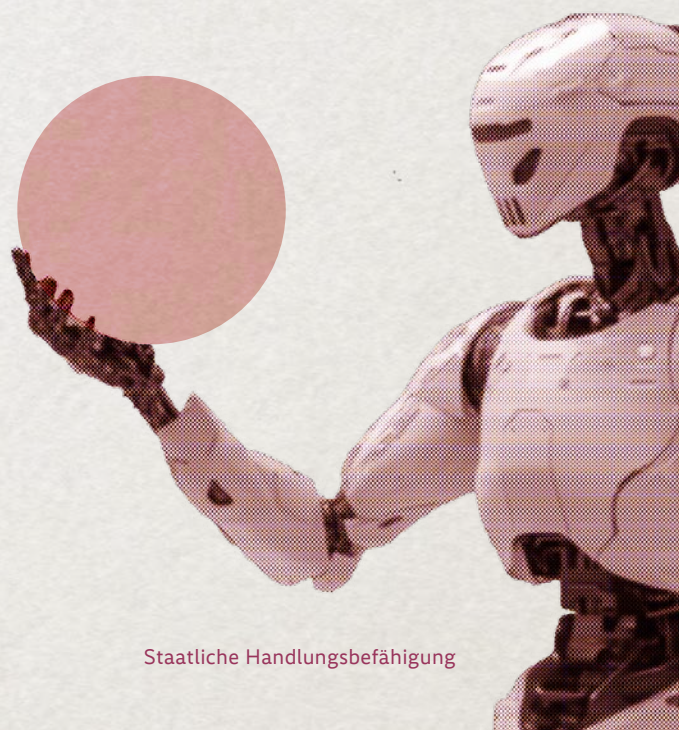
Die Einführung dieser Technologie erfolgt in zwei Phasen. Zunächst werden bestehende verfahrensorientierte Verwaltungsabläufe durch die KI unterstützt. Dies ist notwendig, um angesichts des bevorstehenden Ruhestands der Babyboomer-Generation die allgemeine Funktionsfähigkeit des Staates sicherzustellen. Einer Studie der Beratungsgesellschaft PwC zufolge werden allein im öffentlichen Sektor Deutschlands bis zum Jahr 2030 mindestens eine Million Fachkräfte fehlen.

In der zweiten Phase muss die KI – zusammen mit einer reformierten Personalpolitik – als Katalysator fungieren, um einen kulturellen Wandel hin zu ergebnisorientiertem Handeln umzusetzen. Eine der wichtigsten Eigenschaften der KI ist ihre Fähigkeit, große Datenmengen auszuwerten und für strategische Entscheidungsprozesse nutzbar zu machen. Mittelfristig wird dies neue Standards für eine evidenzbasierte Politikgestaltung und datengestützte Verwaltungsstrukturen ermöglichen – vorausgesetzt, die Tendenz, politikbasierte Evidenz statt evidenzbasierter Politik anzustreben, wird in Schach gehalten. Beide Schritte sind notwendig, um von einer Orientierung auf Verfahrensweisen zu einer Orientierung auf Ergebnisse überzugehen. In diesem Kontext ist es von entscheidender Bedeutung, dass der gesamte Mitarbeiten-

denstab in den Prozess einbezogen wird. Ein kultureller Wandel kann nur dann erfolgreich sein, wenn die Menschen motiviert und dazu fähig sind, sich an der Transformation zu beteiligen. Ein Wandel kann niemals erfolgreich sein, wenn er den Menschen aufgezwungen wird.

Dienstleistungen müssen wieder stärker an den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger ausgerichtet werden

Den Schwerpunkt der Regierungsführung auf Ergebnisorientierung zu verlagern, erfordert ein grundlegendes Umdenken in Bezug auf die Gestaltung und Umsetzung öffentlicher Dienstleistungen. Hier gewinnt das von Patrick Dunleavy und Helen Margetts entwickelte Konzept der *Digital Era Governance* (DEG) besondere Relevanz. Das DEG markiert eine Abkehr von den fragmentierten, verfahrensorientierten Ansätzen, die für das traditionelle öffentliche Verwaltungssystem charakteristisch sind, und auch von den Modernisierungsansätzen der *Öffentlichen Reformverwaltung* (»New Public Management«) der 1990er Jahre. Im Gegensatz zu diesen Ansätzen hebt das DEG drei Kernprinzipien hervor: die Reintegration von Dienstleistungen, einen bedarfsorientierten, ganzheitlichen Ansatz und eine umfassende Digitalisierung.



»Reintegration« bedeutet, dass die künstlichen Barrieren zwischen Regierungsbehörden und staatlichen Dienstleistungen abgebaut werden, um den Bürgerinnen und Bürgern nahtlose Erfahrungen zu ermöglichen und zu vermeiden, dass sie sich durch bürokratische Labyrinth latschen müssen. Der bedarfsorientierte Holismus verlagert den Schwerpunkt von verwaltungsbezogener Praktikabilität – wie die Regierung sie sieht – auf die tatsächlichen Bedürfnisse der Menschen; er organisiert Dienstleistungen rund um Lebensereignisse und Nutzungspfade der Bürgerinnen und Bürger, statt sich auf Verwaltungsressorts und Silos zu stützen. Die Gestaltung der digitalen Frontend-Services der öffentlichen Verwaltung darf nicht von veralteten Backend-Strukturen bestimmt werden.

In diesem Kontext bedeutet Digitalisierung nicht nur, dass bestehende Verwaltungsverfahren online gestellt werden. Es geht vielmehr darum, die Arbeitsweise der Regierung grundlegend neu zu gestalten, um die Vorteile der digitalen Möglichkeiten nutzen zu können. Diese Prinzipien befähigen Regierungen dazu, wirklich auf die Bedürfnisse ihrer Bürgerinnen und Bürger einzugehen, statt von ihnen zu erwarten, sich an bestehende Regierungsstrukturen anzupassen.

Für die Umsetzung der DEG-Prinzipien brauchen wir Regierungsportale und digitale Plattformen, die als zentrale Anlaufstellen dienen und es den Menschen ermöglichen, mit dem Staat zu interagieren, ohne dessen interne Organisation verstehen zu müssen. Dieser Ansatz adressiert die zuvor erwähnte Diskrepanz zwischen den digitalen Erfahrungen, die Menschen in ihrem Alltag machen, und den häufig veralteten Schnittstellen der öffentlichen Verwaltung. Dies repräsentiert einen grundlegenden philosophischen Wandel: Bürgerinnen und Bürger werden nicht mehr als Objekte bürokratischer Verwaltungsprozesse betrachtet, sondern als Nutzerinnen und Nutzer, deren Bedürfnisse die Gestaltung und Erbringung von Dienstleistungen bestimmen sollen. Dies ist – wie im Abschnitt *Persönliche Befähigung* erläutert wird – von entscheidender Bedeutung, damit der Staat zu einer wirklich befähigenden Kraft werden kann.

Ein weiterer wichtiger Schritt besteht darin, Strukturen für Partizipationsverfahren zu öffnen. Solche Verfahrensweisen fördern das Vertrauen in den Staat und erleichtern praktische Lösungen. Auch die Technologie kann hierbei eine bedeutende Rolle spielen, indem sie digitale Partizipa-

tionsverfahren implementiert. All diese Ansätze erhöhen die Transparenz und Legitimität staatlicher Entscheidungen und verringern die Distanz zwischen Staat und Bürgerinnen und Bürgern. Wichtig ist dabei jedoch, dass die Partizipation sich nicht nur auf digitale Partizipation beschränkt, wie unter der Überschrift *Gemeinschaftliche Befähigung* erläutert wird.

Wie Jan Zielonka darlegt, können neue Modelle der gemeinsamen Leistungserbringung mit Nichtregierungsorganisationen (NGOs) die Fähigkeit des Staates, den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger gerecht zu werden, weiter verstärken und gleichzeitig soziales Kapital und Vertrauen aufbauen. Dies verbindet die Dimension der *Staatlichen Handlungsbefähigung* direkt mit der Dimension der *Gemeinschaftlichen Befähigung*. Zielonkas Argumentation basiert auf dem Gedanken, dass der Staat nicht der einzige Anbieter öffentlicher Dienstleistungen sein muss, um weiterhin als Garant für öffentliche Güter zu fungieren. Nichtregierungsorganisationen und zivilgesellschaftliche Organisationen verfügen häufig über lokale Kenntnisse, Flexibilität und das Vertrauen der Gemeinschaft, die traditionellen staatlichen Behörden oft fehlen.



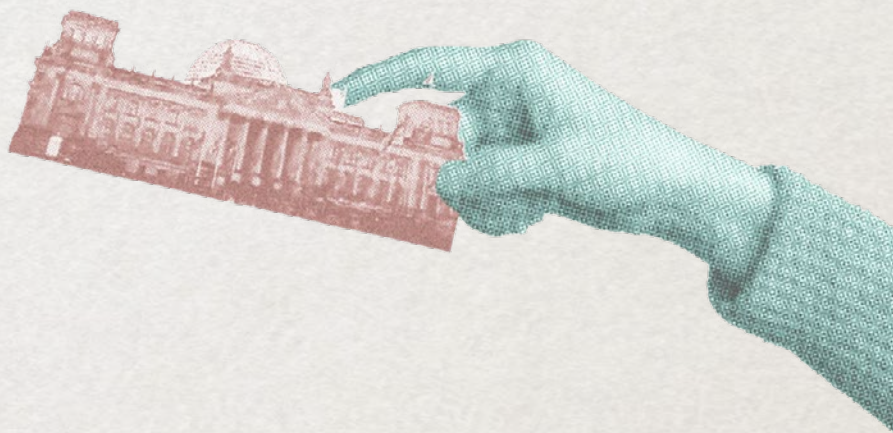
Statt Dienstleistungen lediglich auszulagern oder an Dritte zu vergeben, können Regierungen durch den Aufbau echter Kooperationspartnerschaften mit diesen Organisationen deren Stärken nutzen und gleichzeitig die demokratische Verantwortlichkeit und strategische Ausrichtung sichern.

Das Potenzial der gemeinsamen Bereitstellung von Dienstleistungen geht weit über eine reine Effizienzsteigerung hinaus. Bei effektiver Umsetzung können Kooperationspartnerschaften die demokratische Teilhabe stärken, indem sie Bürgerinnen und Bürger sowie Gemeinschaften eine direkte Beteiligung an der Gestaltung und Erbringung von Dienstleistungen ermöglichen. Sie können auch Innovationen fördern, denn sie lassen statt eines uniformen Einheitsmodells vielfältige Ansätze zur Entfaltung kommen. Dieses Konzept hat außerdem den Vorteil, das Potenzial des Lernens aus bewährten Verfahren besser nutzbar zu machen. Darüber hinaus kann eine gemeinsame Bereitstellung von Dienstleistungen die Widerstandsfähigkeit stärken, denn es werden vielfältige Versorgungsnetzwerke geschaffen, statt ausschließlich auf staatliche Leistungsfähigkeit zu setzen.

Wie oben dargelegt, müssen Reformen der institutionellen Strukturen, der Personalpolitik, der Technologie und der Dienstleistungserbringung miteinander verknüpft und iterativ umgesetzt werden, um veraltete Systeme und Praktiken zu modernisieren. Die Fokussierung auf eine ergebnisorientierte Umsetzung – die in aktuellen Debatten manchmal auch als »Deliverism« bezeichnet wird –, ist von entscheidender Bedeutung und stellt eine notwendige Korrektur der jahrzehntelangen verfahrensorientierten Staatsführung dar. Ohne die Fähigkeit, effizient und in großem Umfang greifbare Ergebnisse zu erzielen, wird der Staat nicht in der Lage sein, die Herausforderungen unserer Zeit zu bewältigen.

Ergebnisorientierung bedeutet jedoch nicht, dass alle Reibungen beseitigt werden müssen. *Staatliche Handlungsbefähigung*, wie sie hier verstanden wird, bezieht sich nicht nur auf einen Staat, der effizient handelt, sondern auch auf einen Staat, der demokratisch handelt. Der Umstand, dass es hochleistungsfähige, aber undemokratische Staaten gibt, zeigt, dass administrative Kompetenz allein nicht genügt, um progressive Zielvorstellungen zu erfüllen. Für Progressive ist die Art von Kompetenz entscheidend, die in der Demokratie und der öffentlichen Verantwortlichkeit verankert ist. Diese Unterscheidung ist wichtig, weil die demokratische Input-Legitimität selbst Reibungen erzeugt: Sie setzt der Gestaltung und Umsetzung von Politik Grenzen, was die Leistungserbringung verlangsamen und deren Umsetzung erschweren kann. Diese Art von Reibung ist also kein Makel, sondern ein wesentliches Merkmal der demokratischen Staatsführung.

Die *Staatliche Handlungsbefähigung* repräsentiert jedoch nur eine Dimension des neuen progressiven Staatsverständnisses. Sie muss durch zwei weitere, aber ebenso wichtige Dimensionen ergänzt werden: *Persönliche Befähigung* und *Gemeinschaftliche Befähigung*.



Persönliche Befähigung



Während sich das Konzept der *Staatlichen Handlungsbefähigung* auf die administrative Seite des »Modells *Befähigungsstaat*« konzentriert, verlagert die *Persönliche Befähigung* den Fokus auf den menschlichen Aspekt der Staatlichkeit und geht damit über die Vorstellung hinaus, dass Staatsangehörige passive Empfängerinnen und Empfänger öffentlicher Dienstleistungen sind. Sie definiert das Verhältnis zwischen Staat und Individuum neu: ein Verhältnis, das in der letzten Dimension, der *Gemeinschaftlichen Befähigung*, zu einem neuen Verständnis der Beziehung zwischen Bürgergemeinschaften und Staat wird.



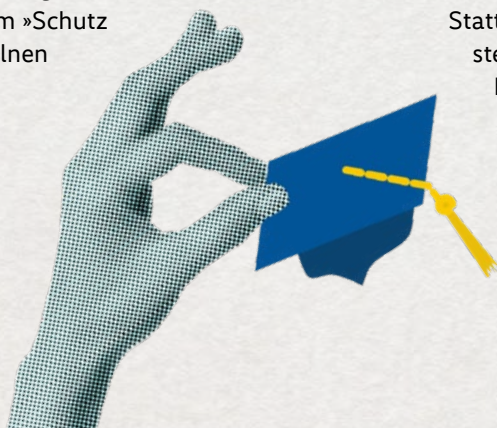
Das Konzept der *Persönlichen Befähigung* betrachtet Bürgerinnen und Bürger nicht als rein transaktionale Individuen, sondern als aktive Handelnde, die spezifische Formen der Unterstützung benötigen, um sich in einer zunehmend komplexen Welt zu orientieren und ihr persönliches Potenzial innerhalb einer florierenden Gesellschaft zu entfalten, deren Grundlagen auf Gemeinschaftsgeist und sozialer Wechselseitigkeit basieren. In diesem Kontext baut die *Persönliche Befähigung* auf dem historischen sozialdemokratischen Versprechen der Emanzipation auf – dem Recht und der Ambition, ein selbstbestimmtes Leben zu führen. Das Konzept argumentiert, dass der Staat weder als paternalistischer Verwalter des Lebens noch als distanziert agierender Erbringer rudimentärer Dienstleistungen konstruiert sein sollte. Der Staat muss vielmehr ein aktiver Wegbereiter für wirkliche persönliche Freiheit sein, eingebettet in kollektive Institutionen, die auf Solidarität beruhen.

Aus diesem Grund müssen wir uns von einer transaktionalen Sicht der Beziehung zwischen Bürgerschaft und Staat lösen und stattdessen ein relationales Verständnis entwickeln. Das Konzept der *Persönlichen Befähigung* bietet eine solide Grundlage, auf der Individuen ein erfülltes Leben aufbauen können. Diese Beziehung ist jedoch nicht einseitig. Sie basiert auf Gegenseitigkeit: Durch *Gemeinschaftliche Befähigung* und partizipative Staatsführung sollen die Bürgerinnen und Bürger eine aktive Rolle im öffentlichen Leben übernehmen. Sie empfangen nicht nur staatliche Dienstleistungen, sondern wirken aktiv am Staat mit.

Der Aufbau einer Plattform für *Persönliche Befähigung* erfordert eine neue Verknüpfung der philosophischen Konzepte von Freiheit und Fähigkeit mit der politischen Ökonomie des modernen Wohlfahrtsstaates. Die Bandbreite dieses Konzepts reicht von der Unterscheidung zwischen negativer und positiver Freiheit, die von Isaiah Berlin entwickelt wurde, über den *Befähigungsansatz (Capability Approach)* von Amartya Sen und Martha Nussbaum bis hin zur institutionellen Architektur des Sozialinvestitionsstaates, wie sie Anton Hemerijck beschreibt. *Persönliche Befähigung* beruht auf der Vorstellung, dass der Staat die persönliche Emanzipation seiner Bürgerinnen und Bürger über ihr gesamtes Leben hinweg ermöglichen sollte.

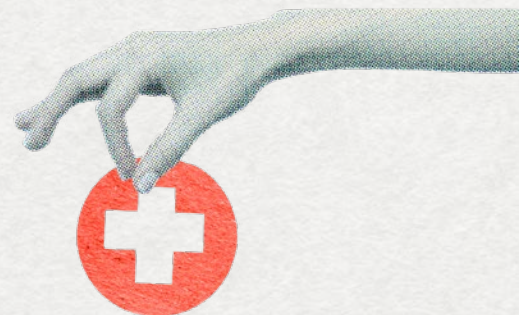
Die Grundlagen der Freiheit

Um ein Konzept der *Persönlichen Befähigung* zu entwickeln, das sich für die staatliche Regierungspraxis eignet, muss zunächst das Spannungsfeld zwischen dem »Schutz des Einzelnen vor dem Staat«



und der »Stärkung des Einzelnen durch den Staat« aufgelöst werden. Dieses Spannungsfeld lässt sich am besten anhand von Isaiah Berlins berühmter Unterscheidung zwischen negativer Freiheit (»Freiheit von«) und positiver Freiheit (»Freiheit zu«) verstehen. Negative Freiheit wird als Abwesenheit von Hindernissen oder äußeren Zwängen definiert. Dieses Konzept untermauert die klassisch-liberale Sichtweise des Nachwächterstaates, in dem die Hauptaufgabe der Regierung darin besteht, nicht einzugreifen. Im Gegensatz dazu spiegelt positive Freiheit die Möglichkeit wider, Herr über das eigene Leben zu sein – also Selbstbestimmung auszuüben und die eigenen Ziele und Potenziale zu verwirklichen, ohne dass der Staat in Bevormundung oder Tyrannei verfällt und behauptet, zu wissen, was seine Bürgerinnen und Bürger wollen oder anstreben sollten. Befähigen bedeutet nicht vorschreiben.

Das Konzept der *Persönlichen Befähigung* verfolgt eine Vision von positiver Freiheit, indem es eine Plattform vorsieht, die es den Bürgerinnen und Bürgern ermöglicht, ein erfülltes und emanzipiertes Leben zu führen. Dieser Ansatz geht davon aus, dass wirkliche positive Freiheit bestimmte Voraussetzungen wie Gesundheit, Bildung, materielle Sicherheit und Sozialkapital erfordert. Statt eine einheitliche Vorstellung vom »guten Leben« vorzugeben, sollte der Staat eine solide Plattform bieten, die es unterschiedlichen Indivi-



duen ermöglicht, ihre eigenen Lebensvorstellungen zu entwickeln und zu verfolgen.

Der *Befähigungsansatz (Capability Approach)*, der von Amartya Sen und Martha Nussbaum entwickelt wurde, liefert eine theoretische Grundlage für die allgemeine Funktionsweise dieser Befähigungsfunktion. Dieser Ansatz unterscheidet sich von der traditionellen Wohlfahrtsökonomie, die Wohlergehen üblicherweise anhand materieller Indikatoren wie Einkommen oder anderen Formen von Nutzen misst.

Amartya Sen argumentierte, dass Ressourcen lediglich Mittel zum Zweck sind und keinen Selbstzweck darstellen. Ressourcengleichheit kann dennoch zu einer erheblichen Ungleichheit der Verwirklichungschancen führen, denn die Menschen unterscheiden sich in ihrer Fähigkeit, Ressourcen in Wohlbefinden umzuwandeln. Deshalb sollte sich der Staat auf Verwirklichungschancen (bzw. Befähigungen) als wirkliche Freiheiten konzentrieren und den Schwerpunkt nicht ausschließlich auf die (Um-)Verteilung von Einkommen und Gütern legen, obwohl Letzteres unverzichtbar bleibt.

Aufbauend auf Sens Arbeit lieferte Martha Nussbaum eine normative Mindestgrundlage für dieses Rahmenwerk, indem sie argumentierte, dass bestimmte menschliche Befähigungen für die Menschenwürde so grundlegend seien, dass sie vom Staat garantiert werden müssten. Ihre Liste dieser Verwirklichungschancen bildet somit eine normative Grundlage, auf der das Konzept der *Persönlichen Befähigung* aufbauen kann.

Verwirklichungschancen und der Sozialinvestitionsstaat

Für die Verwirklichung philosophischer Ideale sind politische und wirtschaftliche Instrumente nötig. Dies wirft die entscheidende Frage auf, wie ein Staat effektiv eine Plattform für *Persönliche Befähigung* schaffen kann. Die Antwort liegt in einer Weiterentwicklung des Wohlfahrtsstaates, die sowohl über die Traditionen Bismarcks als auch über das Beveridge-Modell hinausgeht.

Der zentrale Unterschied zwischen dem Beveridge-System und dem kontinentaleuropäischen Modell Bismarcks besteht in der Frage, ob der Staat primär auf universelle Befähigung oder auf einkommensbezogene Absicherung ausgerichtet sein soll. Die kontinentaleuropäischen Systeme waren als berufsbezogene Sozialversicherung angelegt: Sie gewährten einkommensbezogene Leistungen, die direkt an die Lohnbeiträge der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gekoppelt waren. Ihr Zweck bestand darin, den erreichten Lebensstandard aufrechtzuerhalten. Im Gegensatz dazu schlug der ursprüngliche Beveridge-Plan ein radikales, universelles System vor, das in erster Linie aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden sollte. Das Ziel bestand darin, eine pauschale Mindestabsicherung für alle Bürgerinnen und Bürger zu etablieren.

In den vergangenen Jahrzehnten hat sich die Debatte über den Wohlfahrtsstaat zunehmend dem Konzept eines Sozialinvestitionsstaates zuge-



wand, der »Vorbereitung« vor »Reparatur« stellt und daher eng mit dem *Befähigungsansatz* verknüpft ist. Dieser Wandel repräsentiert mehr als nur eine Veränderung der politischen Schwerpunkte. Sowohl der Beveridge- als auch der Bismarck'sche Wohlfahrtsstaat waren in erster Linie auf das Erwerbsleben und den Ruhestand von Erwachsenen ausgerichtet und spiegelten damit ein Modell wider, das den Mann als Ernährer als Standard voraussetzte.

Dieser enge Fokus wurde unhaltbar, als sich Familienstrukturen, Geschlechterrollen und Arbeitsmärkte ab den 1980er Jahren stark wandelten. Als Antwort auf diese tiefgreifenden demografischen und sozialen Veränderungen verankert der Sozialinvestitionsstaat die Sozialfürsorge im gesamten Lebensverlauf, also von der frühen Kindheit bis ins hohe Alter. Damit ebnet er auch den Weg für eine wirkliche Gleichstellung der Geschlechter.

Maßnahmen wie eine universelle frühkindliche Bildung und Betreuung fördern nicht nur die Verwirklichungschancen von Kindern; sie ermöglichen zugleich eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen und tragen dazu bei, die strukturellen Benachteiligungen abzubauen, die dem traditionellen Modell des Mannes als Ernährer innewohnten und tief in der institutionellen Architektur des Wohlfahrtsstaates verankert waren.

In Bezug auf Effektivität schlägt das Konzept der Sozialinvestition alternative Ansätze vor und ist somit die wirtschaftlich sinnvollste Wahl. Das



Hauptziel der Sozialpolitik sollte darin bestehen, die Verwirklichungschancen für alle zu maximieren. Die Beschäftigungs- und Produktivitätsgewinne, die aus Sozialinvestitionsreformen resultieren, welche am Lebensverlauf der Bürgerinnen und Bürger ausgerichtet sind, sind von wesentlicher Bedeutung für den künftigen Wohlstand und das soziale Wohlergehen alternder Wissensökonomien.

Anton Hemerijck hat diesen Ansatz als eine Trias politischer Funktionen konzipiert: Bestand, Fluss und Puffer. Bestände (Humankapital) beziehen sich auf politische Maßnahmen, die in die Qualität von Befähigungen investieren, wie zum Beispiel frühkindliche Bildung, lebenslanges Lernen und gute Gesundheit. Flows (Übergänge im Lebensverlauf) umfassen Maßnahmen, die Übergänge zwischen verschiedenen Lebensphasen erleichtern; dazu gehören zum Beispiel der Übergang von der Schule ins Berufsleben, der Übergang vom Berufsleben in die Pflege oder der Wechsel von Arbeitsplätzen. Puffer (soziale Absicherungen) bieten angemessene Einkommensschutzsysteme und soziale Sicherheit.

Wichtig ist, dass zwischen diesen drei Funktionen kein inhärenter Zielkonflikt besteht. Obwohl in der Rhetorik eines aktiven Staates oft Bestände und Flüsse im Vordergrund stehen, unterstreicht das Konzept der *Persönlichen Befähigung* auch die Bedeutung von Puffern. In den 1990er und 2000er Jahren gab es im progressiven Denken eine fehlgeleitete Tendenz, Puffer als passiv oder unproduktiv zu betrachten. Diese Überzeugung steht jedoch im Widerspruch zum *Befähigungsansatz*, denn sie geht davon aus, dass wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen erforderlich sind, um Menschen dazu zu motivieren, keine Sozialleistungen mehr zu beantragen. Obwohl der Missbrauch von Sozialleistungen stets verhindert und sanktioniert werden sollte, benötigt man keine Metaphern à la »soziale Hängematte« für das »Sicherheitsnetz«, wenn man davon ausgeht, dass es ein natürliches Bestreben des Menschen ist, ein selbstbestimmtes Leben zu

führen. Angemessene Puffer sind eine Voraussetzung für persönliche Handlungsfähigkeit und sollten auch als solche konzipiert werden.

Ohne angemessenen Einkommenschutz können Einzelpersonen die Risiken, die oft notwendig sind, um in die Zukunft zu investieren, nicht eingehen. Sie können zum Beispiel einen schlechten Arbeitsplatz nicht verlassen, um eine Umschulung für einen besseren Job zu beginnen, wenn die damit verbundenen Risiken zu hoch sind. Armut und Unsicherheit beanspruchen die kognitiven Kapazitäten. Ein Bürger, der unter dem Druck eines möglichen sozialen Abstiegs steht, kann sich nicht auf langfristige Planungen oder aktives bürgerschaftliches Engagement einlassen.

Aus diesen Gründen darf das Modell der Sozialinvestition nicht als neoliberales Instrument genutzt werden, um Menschen in minderwertige Arbeitsverhältnisse zu drängen. Vielmehr sollte es ein emanzipatorisches Projekt sein, das es dem Einzelnen ermöglicht, durch kollektive Sicherheit Risiken einzugehen. Der Wohlfahrtsstaat ist eine kollektive Institution, die wesentliche Lebensrisiken auffängt und es dem Einzelnen ermöglicht, sich auf seine Lebensentscheidungen zu konzentrieren. Aus dieser Perspektive betrachtet, ist ein großzügiger Wohlfahrtsstaat mit den richtigen Anreizen keine Hängematte, die zu Trägheit verleitet, sondern vielmehr eine Plattform, die es den Menschen ermöglicht, wieder auf die Beine zu kommen und noch mehr zu erreichen. Die Puffer stellen sicher, dass Menschen, die in Schwierigkeiten geraten, nicht ins Leere fallen, sondern von einem System unterstützt werden, das ihnen dabei hilft, ihre Befähigungen wieder aufzubauen.

Barrieren abbauen: Geschlechterrollen und adaptive Präferenzen

Um das volle Potenzial der *Persönlichen Befähigung* auszuschöpfen, müssen wir uns der Tatsache stellen,

dass der Staat niemals neutral war. Traditionelle Modelle des Wohlfahrtsstaates haben gezeigt, dass staatliche Institutionen geschlechterspezifische Machtverhältnisse nicht nur reflektieren, sondern auch aktiv durch Gesetze, Richtlinien und Verwaltungspraktiken reproduzieren. Ein *Befähigungsstaat* für alle Menschen kann sich deshalb nicht auf einen rein theoretischen Universalismus stützen, der alle Bürgerinnen und Bürger so behandelt, als würden sie vom selben Ausgangspunkt starten. Stattdessen muss er anerkennen, dass die Lebensrealitäten zutiefst ungleich sind, und seine Bemühungen entsprechend ausrichten. Geschlecht überschneidet sich mit Gesellschaftsschicht, Migrationsgeschichte und anderen Faktoren und schafft so spezifische Ausgangsbedingungen, die darüber bestimmen, welchen Zugang eine Person zu wirtschaftlicher Sicherheit, politischer Teilhabe und persönlicher Handlungsfähigkeit hat. Folglich muss der Staat universalistische Prinzipien mit gezielten Maßnahmen kombinieren, um aktiv für Chancengleichheit zu sorgen. Chancengleichheit ist ein Ziel, keine Realität, und sie wird nicht automatisch erreicht werden.

Eine der größten strukturellen Barrieren für Persönliche Befähigung ist die ungleiche Verteilung der Care-Arbeit.



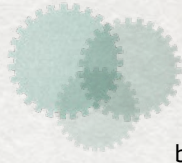
Derzeit wird die »Pflegerwirtschaft«, ein Euphemismus für unbezahlte Hausarbeit und oft schlecht bezahlte professionelle Pflege, überwiegend von Frauen geschultert. Diese systemische Unausgeglichenheit schränkt die Zeitsouveränität – die grundlegende Ressource, die zur Ausübung von Freiheit erforderlich ist – erheblich ein. Ohne Kontrolle über die eigene Zeit bleibt positive Freiheit weitgehend ein theoretisches Konzept. Folglich müssen geschlechtergerechte öffentliche Dienstleistungen über standardisierte Transferleistungen hinausgehen. Sie müssen eine robuste Pflege-Infrastruktur bieten, zu der auch hochwertige Kinderbetreuungs-, Pflege- und Mobilitätsdienstleistungen zählen, wie weiter oben anhand des Modells der Sozialinvestitionen erläutert wurde. Die Neuorganisation der Care-Arbeit ist nicht nur eine Frage des Arbeitsmarktes, sondern auch eine Voraussetzung für die *Persönliche Befähigung*, da sie den notwendigen Raum schafft, der es Menschen ermöglicht, unabhängig von traditionellen Geschlechterrollen selbstbestimmt zu leben.

Darüber hinaus muss der Staat die psychologischen und physischen Sicherheitsnetze bereitstellen, die erforderlich sind, damit der Einzelne seine Handlungsbefähigung ausüben kann. Das Konzept der »adaptiven Präferenzen« macht uns darauf aufmerksam, dass Menschen ihre Wünsche häufig an ihre eingeschränkten Lebensumstände anpassen: Zum Beispiel »entscheiden« sich Frauen möglicherweise nicht für Führungsrollen, weil sie die Vorstellung verinnerlicht haben, dass diese keine echten Optionen für sie sind. Eine wirkliche *Persönliche Befähigung* muss diese adaptiven Präferenzen durchbrechen, indem sie die Strukturen ändert, die sie geformt haben.

Bürokratie versus Befähigung

Abschließend müssen wir uns mit einem Paradoxon befassen, das in Zusammenhang mit *Staatlicher Handlungsbefähigung* steht, von die-

sem Konzept jedoch nicht vollständig erfasst wird. Der Staat versucht häufig, Dienstleistungen über Mechanismen zu erbringen, die letztendlich die Befähigungen dort aktiv zerstören, wo sie am dringendsten benötigt werden.



Im traditionellen Verwaltungsstaat, wie er im Absatz *Staatliche Handlungsbefähigung* beschrieben wird, werden Bürgerinnen und Bürger als Fälle betrachtet, die abgearbeitet werden müssen. Der Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen wird oft durch komplizierte Formulare, strenge Compliance-Vorschriften und strafende Sanktionen erschwert. Dies führt zu einer administrativen Belastung, die unverhältnismäßig stark die am stärksten Benachteiligten trifft. Menschen, die aufgrund von sozialer Unsicherheit Unterstützung suchen, sollten nicht dazu gezwungen sein, sich durch ein Labyrinth bürokratischer Anforderungen zu kämpfen, die ihnen mit Misstrauen begegnen.

Persönliche Befähigung erfordert daher auch einen Wandel in der Art und Weise, wie Bürgerinnen und Bürger mit dem Staat interagieren. In einem neuen Beziehungsmodell fungieren Verwaltungsbeschäftigte, die direkten Kontakt mit Bürgerinnen und Bürgern haben, nicht mehr als Torwächter, die die Einhaltung von Vorschriften durchsetzen, sondern vielmehr als Vermittlungspersonen, die die Selbstbefähigung fördern. Dienstleistungen werden an den Lebensverläufen der Bürgerinnen und Bürger ausgerichtet und in ein nahtlos ineinandergreifendes Unterstützungssystem integriert. Wie in den *State Capability*-Prinzipien der DEG dargelegt, sollten digitale Tools einen bürgerorientierten Zugang ermöglichen und langwierige bürokratische Verfahren automatisieren, damit menschliche Fachkräfte mehr Zeit haben, um zuzuhören, zu beraten und Probleme zu lösen. Dies ist die persönliche Dimension der befähigenden Funktion des Staates, die sich auch in den neu justierten Personalgewinnungsstrategien des öffentlichen Sektors widerspiegeln muss, damit das Beziehungsmodell zur gelebten Organisationskultur wird.

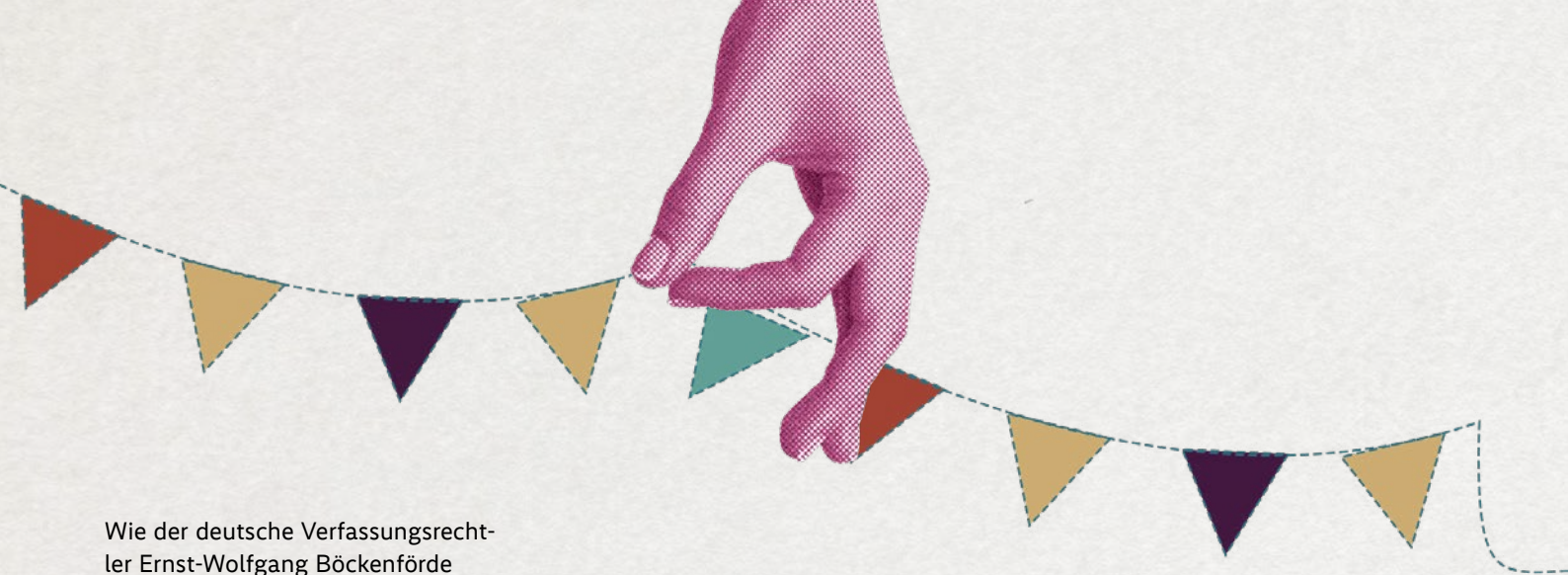
Das ultimative Ziel der Persönlichen Befähigung besteht darin, die Beziehung zwischen Bürgerinnen und Bürgern und Staat neu zu gestalten.

Dies erfordert nicht nur ein neues Verständnis des Staates als »Sozialinvestitionsstaat« sowie eine Reform der Art und Weise, wie der Staat mit den Bürgerinnen und Bürgern interagiert, sondern auch, dass die Menschen ihre Einstellung gegenüber dem Staat ändern. Wir müssen uns von dem transaktionalen Modell, in dem die Menschen fragen: »Was kann der Staat für mich tun?«, wegbewegen und ein Modell der partizipativen Bürgerschaft (wie oben beschrieben) einführen. Das Konzept der *Staatlichen Handlungsbefähigung* bietet die Struktur und Kapazität, um dieses Modell in die Realität umzusetzen. *Persönliche Befähigung* stellt sicher, dass jedes Individuum über eine angemessene Plattform verfügt, um das eigene Schicksal zu gestalten. Dies muss jedoch in dem Verständnis geschehen, dass die Bürgerschaft auch eine aktive Teilnahme an der demokratischen Staatlichkeit erfordert. Dies führt uns zu *Gemeinschaftlicher Befähigung*, der entscheidenden dritten Säule des Befähigungsstaates, die für die Stabilität eines nachhaltigen, progressiven Staatsmodells unerlässlich ist.



Gemeinschaftliche Befähigung





Wie der deutsche Verfassungsrechtler Ernst-Wolfgang Böckenförde beobachtete, beruht der liberale, säkulare Staat auf Prämissen, die der Staat selbst nicht garantieren kann. Böckenförde argumentierte, dass der demokratische Verfassungsstaat auf Bürgertugend, Verantwortungsbewusstsein, Solidarität und moralische Orientierung angewiesen ist; diese Qualitäten kann er jedoch nicht erzwingen, ohne die Freiheit zu gefährden. Böckenfördes Kritik spiegelt die Bedenken von Isaiah Berlin wider: Um auf stabile und freiheitliche Weise funktionieren zu können, bleibt der demokratische Verfassungsstaat abhängig von vorstaatlichen Bindungskräften, die diese Bürgertugenden hervorbringen.

Seit dem Jahr 1967, als Böckenförde diese Beobachtung machte, hat sich unser Verständnis dieser Prämissen weiterentwickelt. Auch wenn der Staat seine eigenen Prämissen noch immer nicht garantieren kann, so kann er doch gezielt gesellschaftliche Bedingungen schaffen, unter denen Verantwortungsbewusstsein, Solidarität und moralische Orientierung auf natürliche Weise entstehen und wirksam werden können.

Vor diesem Hintergrund bezieht sich das Konzept der *Gemeinschaftlichen Befähigung* darauf, dass Menschen, die in gemeinsamen sozialen und geografischen Räumen leben, die kollektive Fähigkeit besitzen, ein Gefühl der Zugehörigkeit, der gegenseitigen Fürsorge und der sinnstiftenden Teilhabe am demokratischen Leben zu nähren und damit dafür zu sorgen, dass der demokratische Staat erhalten bleibt. Dieses Konzept basiert auf einem humanistischen, beziehungs-

orientierten Menschenbild, das den Menschen als einen sozial eingebundenen Akteur versteht, dessen Wohlergehen und Handlungsfähigkeit auf seine Interaktionen – und auf die Institutionen, die das öffentliche Leben strukturieren – zurückzuführen sind.

Dieses Konzept, das sich auf reiche interdisziplinäre Traditionen der Politikologie, Soziologie, institutionellen Ökonomie und demokratischen Innovation stützt, reicht sogar bis in die Neurowissenschaften hinein. Es verbindet die demokratischen Prinzipien der sozialen Relationalität und gelebten demokratischen Praxis mit sozialer Infrastruktur, Handlungsfähigkeit und partizipativen Prozessen.

Soziale Relationalität und gelebte demokratische Praxis

Im Zentrum der *Gemeinschaftlichen Befähigung* steht ein normatives Verständnis des Menschen als eines zutiefst relationalen, auf Beziehungen gegründeten Wesens. Menschen sind keine isolierten, selbstbezogenen Akteurinnen und Akteure, sondern sozial eingebundene Individuen, die durch Interaktion mit anderen und durch die Teilhabe an gemeinschaftlich getragenen Institutionen Handlungsfähigkeit, Identität und Würde erlangen. Diese Sichtweise setzt sich bewusst von atomistischen Modellen des Menschen ab und fördert ein integratives Verständnis von Demokratie als einem politischen System und zugleich gelebter sozialer Praxis. Demokratie ist eine Lebensweise: Sie darf nicht auf Organisationen und Verfahrensweisen allein reduziert werden.

Jürgen Habermas' Theorien des kommunikativen Handelns und der deliberativen Demokratie bieten eine umfassende Darstellung dieser relationalen (beziehungsorientierten) Grundlage. Habermas zufolge beruht die Legitimität demokratischer Systeme nicht ausschließlich auf Wahlen oder institutionellen Strukturen, sondern vielmehr auf der fortwährenden Fähigkeit der Bürgerinnen und Bürger, sich in öffentlichen Foren an einem rationalen und kritischen Dialog zu beteiligen. Für Habermas ist diese Art der kommunikativen Interaktion nicht nur wünschenswert, sondern eine Voraussetzung für demokratische Legitimität. Damit die Ergebnisse demokratischer Prozesse normative Legitimität besitzen, müssen sich die Menschen frei und gleichberechtigt, ohne Dominanz oder Zwang, beratschlagen können.

Dieses Ideal einer kommunikativen Rationalität bedeutet, dass Legitimität aus einem Prozess hervorgeht, in dem die Beteiligten durch einen vernunftgeleiteten Diskurs an der Entscheidungsfindung teilhaben können. Habermas betrachtet kommunikatives Handeln jedoch nicht nur als eine Quelle der Legitimität, sondern auch als einen Mechanismus der sozialen Integration. Gemeinsame Normen und gegenseitiges Verständnis entstehen durch horizontale, dialogische Interaktionen innerhalb des öffentlichen Raumes, welche in der Zivilgesellschaft, den Medien und freiwilligen Vereinigungen verankert sind.

Ohne diese relationalen und diskursiven Grundlagen drohen Demokratien auszuhöhlen: formal intakt, aber inhaltlich losgelöst von den Lebensrealitäten der Bürgerinnen und Bürger. Dies kann zu Entfremdung und Rückzug führen, was einen Legitimationsverlust zur Folge hat: genau die demokratischen Defizite, die das Konzept der *Gemeinschaftlichen Befähigung* zu beheben versucht.

Während Habermas die rational-normativen Dimensionen der deliberativen Demokratie ausarbeitet, liefern Richard Sennett und Michael Sandel wichtige ethische und praktische Erkenntnisse. Sennett analysiert die emotionalen und verkörperten Fähigkeiten, die für ein demokratisches Leben erforderlich sind. Während Habermas den Fokus auf den Diskurs legt, betont Sennett die affektiven und interpersonellen Dimensionen des menschlichen Miteinanders – die er als das »Handwerk« der Zusammengehörigkeit bezeichnet. Vertrauen, Empathie, aktives Zuhören, Geduld und die Fähigkeit, mit Ambivalenz

umzugehen, sind nicht nur soziale Tugenden, sondern auch politische Kompetenzen, die durch praktische Erfahrungen erworben müssen.

Sennett zufolge entwickeln sich diese Fähigkeiten durch die kontinuierliche und oft herausfordernde Auseinandersetzung mit Unterschieden ethnischer, sozialer, generationsbedingter oder ideologischer Natur. Moderne Gesellschaften untergraben diese Fähigkeiten jedoch oft durch eine Beschleunigung des Alltags, unermüdliches Streben nach Effizienz und zunehmende Segmentierung. Öffentliche Räume schrumpfen, die Arbeit wird immer isolierter und digitale Filter fördern die Gleichförmigkeit. Der damit einhergehende Verlust gemeinsamer Rituale und informeller Begegnungen schwächt nicht nur das gegenseitige Verständnis, sondern auch die Grundlagen der Demokratie und des demokratischen Staates selbst.

Gemeinschaftliche Befähigung hat das Ziel, die alltägliche demokratische Kompetenz zu bewahren oder wieder-

herzustellen – jene langsamen, stillen Prozesse, durch die Fremde zu Mitbürgerinnen und Mitbürger werden und durch die der Begriff der »aktiven Bürgerschaft« an Bedeutung gewinnt. In die Gemeinschaft zu investieren bedeutet, Partizipation und sozialen Zusammenhalt zu fördern und die emotionalen Grundlagen des kollektiven Lebens, das in komplexen und vielfältigen Gesellschaften abläuft, wiederaufzubauen.

Michael Sandel liefert eine weiterführende Kritik des Liberalismus und etabliert eine solide normative Grundlage für *Gemeinschaftliche Befähigung*. Er kritisiert das liberale Ideal des »ungebundenen Selbst«, also die Vorstellung, dass Individuen autonome Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger sind, deren Identität unabhängig von Geschichte, Gemeinschaft oder moralischen Bindungen ist. Sandels Ansicht nach untergräbt diese Abstraktion die Voraussetzungen für demokratische Solidarität. Eine Demokratie, die auf formaler Neutralität und Marktlogik basiert, kann keine gemeinsamen Verpflichtungen, Bürgertugenden oder gemeinschaftlichen Bindungen hervorbringen. Sandel zufolge braucht die Demokratie mehr als nur Verfahrensweisen; sie benötigt auch ein Konzept des Gemeinwohls, das auf Gemeinschaft und moralischer Verantwortung gründet.



Sein Konzept des »gebundenen Selbst« betont, dass Menschen durch ihre sozialen Rollen, Bindungen und Verpflichtungen geprägt werden. Diese sind keine Einschränkungen, sondern Quellen der Sinngebung. Das deutet auf ein Politikverständnis hin, welches die Beziehungspflege als wesentliche Voraussetzung für die Aufrechterhaltung des demokratischen Lebens und damit des demokratischen Staates sieht. Aus dieser Perspektive betrachtet wird *Gemeinschaftliche Befähigung* zu einem Ort der moralischen Bildung, an dem Menschen Verantwortungsbewusstsein füreinander entwickeln, über den Begriff des »guten Lebens« nachdenken und einen Beitrag zum Gemeinwohl leisten.

Das Gemeinwohl ist jedoch kein feststehender oder vorgegebener Begriff: Es wird durch demokratische Praktiken kontinuierlich gestaltet. Der deutsch-amerikanische Politikwissenschaftler Ernst Fraenkel hat einen hilfreichen Rahmen für dieses demokratisch konstruierte Gemeinwohl angeboten, der auf der Unterscheidung zwischen Grundkonsens und demokratischem Wettbewerb basiert. In diesem Modell konkurrieren unterschiedliche Interessen und Werte auf der Grundlage eines gemeinsamen Fundaments um demokratische Zustimmung. Demokratische Polarisierung ist positiv, solange der grundlegende Konsens erhalten bleibt. Populisten, die diesen grundlegenden

Konsens angreifen, untergraben die Demokratie, die Legitimität des Staates und die Grundlagen des demokratischen Staatswesens. Das Konzept der *Gemeinschaftlichen Befähigung* wirkt dem entgegen, indem es demokratische Prozesse stärkt, die den Grundkonsens festigen und eine konstruktive, werteorientierte Debatte über das Gemeinwohl anregen.

Gesellschaftliche Interaktion und gelebte demokratische Praxis fördern Vertrautheit, Anerkennung und Zusammenarbeit im Alltag. Offenheit wirkt außerdem Denkstrukturen entgegen, die ideologische Verhärtung und Extremismus begünstigen, denn sie stärkt Empathie, soziales Urteilsvermögen und die Toleranz gegenüber Ambivalenzen. Menschen, die solche Praktiken ausüben, überwinden die psychischen und neurologischen Muster des Extremismus, wie sie die Neurowissenschaftlerin Leor Zmigrod beschrieben hat. Kognitive Flexibilität, emotionale Selbstregulierung und die Fähigkeit, sich in andere hineinzusetzen – alles Fähigkeiten, die durch soziale Vielfalt und offene Interaktion gestärkt werden – wirken den psychologischen und neurologischen Grundlagen ideologischer Engstirnigkeit direkt entgegen. In dieser Hinsicht stärkt das Konzept der *Gemeinschaftlichen Befähigung* die persönliche kognitive Resilienz der Bürgerinnen und Bürger und macht sie widerstandsfähiger gegenüber politischer Extremisierung.

Basierend auf der oben ausgeführten Argumentation wird deutlich, dass demokratische Staatlichkeit weit mehr umfasst als nur Regeln, Institutionen, Verwaltungen und Verfahrensrituale – sie ist eine soziale und moralische Lebensweise, die durch die Qualität unserer Beziehungen und unser gegenseitiges Engagement gestützt wird.

Innerhalb dieses Rahmens ist *Gemeinschaftliche Befähigung* die unverzichtbare relationale und kulturelle Voraussetzung für einen funktionierenden demokratischen Staat.

Sie erreicht dies auf drei Arten: erstens, indem sie gemeinschaftliche und rationale Diskurse ermöglicht; zweitens, indem sie demokratische Praktiken im Alltag fördert; und drittens, indem sie die persönliche Widerstandsfähigkeit gegenüber Radikalisierung und ideologischer Verhärtung stärkt.

Soziale Infrastruktur, Handlungsfähigkeit und Teilhabe

Um diese Vision von sozialer Relationalität und demokratischer Praxis zu verwirklichen, benötigen Gemeinschaften materielle, institutionelle und verfahrensbezogene Bedingungen, die eine gegenseitige Fürsorge und demokratische Teilhabe ermöglichen. *Gemeinschaftliche Befähigung* wird nicht nur durch Werte, Gemeinschaft und gelebte Praxis verwirklicht, sondern auch durch Infrastruktur, kollektives Handeln, bürgerschaftliches Vertrauen und partizipative Gestaltung.

Das Modell der rationalen Deliberation von Jürgen Habermas zum Beispiel setzt materielle und institutionelle Bedingungen voraus, zu denen zugängliche öffentliche Räume, pluralistische Medienstrukturen, Bürgerrechte und politische Bildung zählen. Insofern ist *Gemeinschaftliche Befähigung*, die sich durch soziale Infrastruktur, Handlungsfähigkeit und Teilhabe entwickelt, nicht nur mit einer funktionierenden Demokratie vereinbar, sondern unerlässlich für ihren Fortbestand und die Erneuerung der demokratiestützenden



Grundlagen. Gerade aufgrund dieses Zusammenhangs muss die Förderung der *Gemeinschaftlichen Befähigung* eine zentrale Aufgabe des demokratischen Staates selbst sein.

Wie Eric Klinenberg in seiner Forschung zur sozialen Infrastruktur aufzeigt, sind florierende und widerstandsfähige Gemeinschaften auf physische Ressourcen wie Bibliotheken, Parks, Gemeindezentren und öffentliche Schulen angewiesen, welche soziale Interaktion und die Entwicklung von Sozialkapital ermöglichen. Solche Orte fördern persönliche Begegnungen, ein Gefühl der Zugehörigkeit und gemeinsame Verantwortung. Werden sie vernachlässigt, zerfällt das soziale Gefüge; werden sie gestärkt, bilden diese Orte das Fundament, das die Demokratie trägt.

Es gilt zu beachten, dass Klinenberg sich auf eine analoge, physische Infrastruktur bezieht. Wie im Folgenden näher erläutert wird, können digitale Tools das bürgerliche Leben ergänzen, das dichte Netz persönlicher Beziehungen und Begegnungen aber nicht ersetzen. Klinenbergs Arbeit zeigt, dass Investitionen in die soziale Infrastruktur tatsächlich auch Investitionen in die demokratische Substanz und Widerstandsfähigkeit sind. Im Rahmen des *Befähigungsstaates* kann die hier beschriebene Art der sozialen Infrastruktur einem doppelten Zweck dienen. Richtig gestaltet kann soziale Infrastruktur Gemeinschaften stärken und zugleich als physisches Trägersystem für *Persönliche Befähigung* dienen – also etwa für Leistungen wie Betreuung, Bildung oder soziale Unterstützung. Investitionen in einen Teil der Infrastruktur können somit zwei Handlungsbefähigungen gleichzeitig fördern.

Auf dieser Grundlage aufbauend, zeigt Elinor Ostroms Forschung zum Management von Gemeingut (*Common-Pool Resources* – CPR), dass Gemeinschaften öffentliche Güter effektiv verwalten können, wenn ihnen Verantwortung übertragen wird und sie über die geeigneten

institutionellen Strukturen verfügen. Ihre Prinzipien – partizipative Regelsetzung, lokale Kontrolle und eingebundene Institutionen – zeigen, dass kollektives Handeln durch sorgfältige Planung und Unterstützung erreicht werden kann. Daher umfasst das Konzept der *Gemeinschaftlichen Befähigung* nicht nur soziale Bindungen, sondern auch die Fähigkeit, gemeinsam zu handeln, gemeinsame Entscheidungen zu treffen und gemeinsame Ressourcen nachhaltig zu verwalten.

Dies geht über die gemeinsame Erbringung öffentlicher Dienstleistungen, wie sie im Absatz *Staatliche Handlungsbefähigung* beschrieben wird, deutlich hinaus und verbindet Werte wie die Stärkung der Gemeinschaft, institutionelle Effektivität und sinnvolle Handlungsfähigkeit mit lokaler Lebensqualität. Teilhabe und Selbstverwaltung sind nicht sinnvoll, wenn es nichts Wertvolles zu tun gibt.



In seinem wegweisenden Werk, das sich mit den Zusammenhängen zwischen effektiver Regierungsführung und sozialem Zusammenhalt befasst, betont Robert Putnam die große Bedeutung von Netzwerken zivilgesellschaftlicher Vereinigungen und



einer aktiven Kultur des bürgerlichen Engagements. Sein Konzept des Sozialkapitals, das auf Netzwerken, Normen wechselseitiger Verpflichtung und gegenseitigem Vertrauen basiert, erläutert, warum manche Gemeinschaften produktiv mit Institutionen interagieren, während andere unter Entfremdung leiden. Am Beispiel Italiens und der USA zeigt Putnam, dass das bürgerliche Leben auf gelebter Zusammenarbeit in Vereinen, Ritualen und gemeinsamen Erfahrungen beruht. Gerade daraus entsteht gegenseitiges Vertrauen.

Ohne das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger zerfallen Gemeinschaften, und partizipative Instrumente bleiben wirkungslos. Ist dieses Vertrauen jedoch vorhanden, können bereits kleinere institutionelle Reformen eine erhebliche Wirkung entfalten. Horizontales Vertrauen und vertikale Legitimität sind von zentraler Bedeutung, um das Prinzip der *Gemeinschaftlichen Befähigung* in tragfähige demokratische Strukturen zu überführen. Putnams Arbeit zeigt auch, dass soziale Relationalität und gelebte demokratische Praxis die effektive Regierungsführung stärken, indem sie die Konzepte der *Gemeinschaftlichen Befähigung* und der *Staatlichen Handlungsbefähigung* miteinander



verknüpfen. Damit sich *Gemeinschaftliche Befähigung* zu einer Form der Co-Governance entwickeln kann (vor allem auf lokaler Ebene), benötigen die Bürgerinnen und Bürger institutionalisierte und sinnvolle Möglichkeiten zur Teilhabe, die über die gemeinsame Verwaltung öffentlicher Güter hinausgehen, wie Ostrom erläutert.

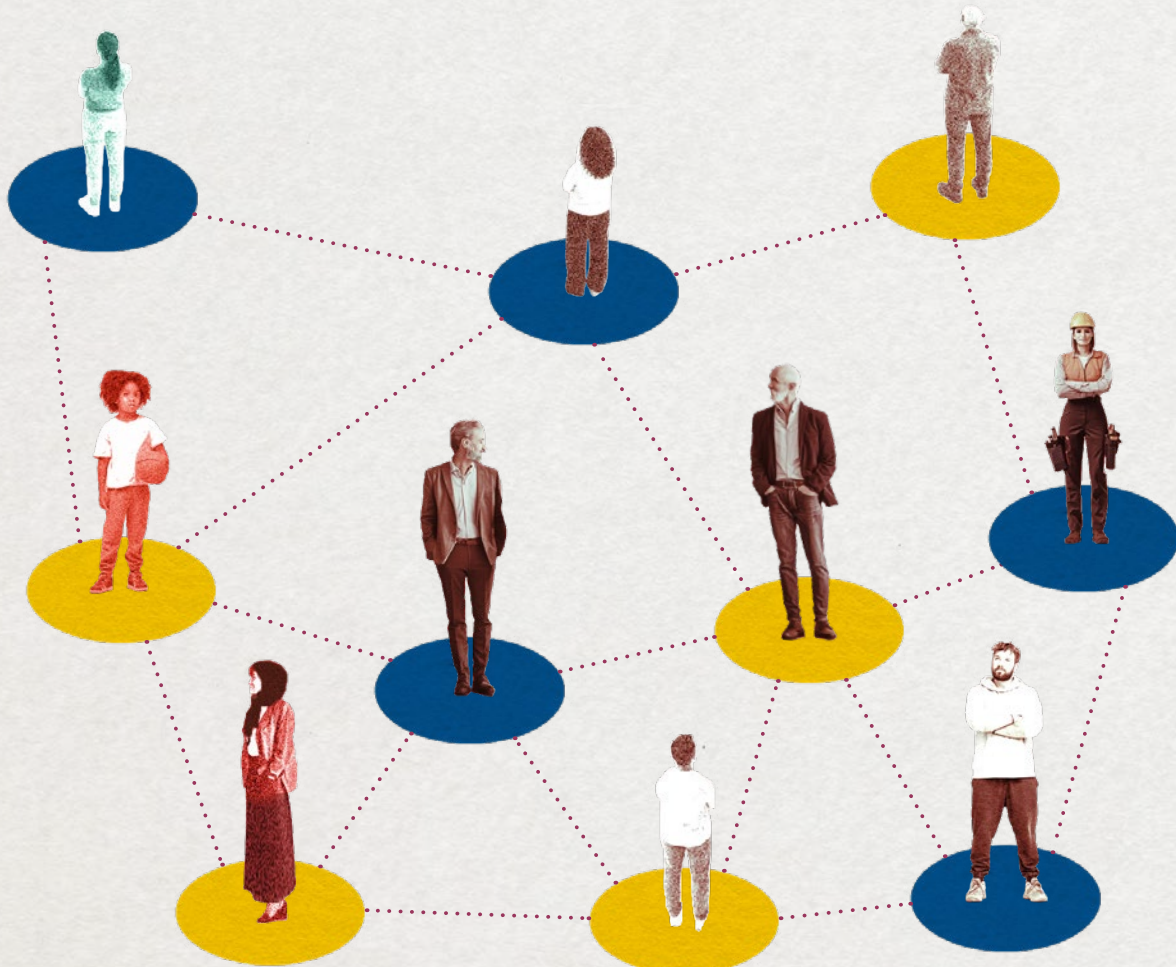
An dieser Stelle wird die partizipative Demokratie zu einem integralen Element der verfahrensbezogenen Umsetzung von *Gemeinschaftlicher Befähigung*. Gut durchdachte Formate wie Planungszellen, Bürgerversammlungen und Trialoge zeigen, dass informierte Bürgerinnen und Bürger komplexe Themen gut und vorausschauend angehen können. Diese Verfahrensweisen integrieren öffentliches Argumentieren und persönliche Erfahrungen in die Politik und schließen damit die Lücke zwischen staatlichem Fachwissen und Alltagserfahrung.

Digitale Innovationen eröffnen uns auch bisher unvorstellbare, transformative Möglichkeiten, um die partizipative Demokratie auszuweiten. Taiwan ist ein besonders fortschrittliches Beispiel für diese Entwicklung: Audrey Tang, die erste Digitalministerin des Landes, hat digitale Plattformen eingeführt, die die Art und Weise, wie Bürgerinnen und Bürger mit der Regierung interagieren, grundlegend verändert haben. Die Plattformen »vTaiwan« (die in Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Hackern entwickelt wurde) und »Pol.is«, ein Tool zur Konsensbildung, bieten interessante Möglichkeiten, um die öffentliche Debatte über umstrittene nationale Themen anzukurbeln.

Diese Plattformen funktionieren nach einem Prinzip, das Audrey Tang mit den Worten »Demokratie als soziale Technologie« beschreibt. Sie verbinden die Reichweite, die durch massenhafte Beteiligung entsteht, mit der Tiefe inhaltlichen

Engagements und ermöglichen es so Tausenden von Bürgerinnen und Bürgern, sich auf sinnvolle Weise in politische Diskussionsprozesse einzubringen. Diese Tools zeichnen sich durch ihre Fähigkeit aus, Konsens durch Datenvisualisierung und algorithmische Bündelung von Meinungen sichtbar zu machen. Dadurch lassen sich selbst im Kontext pluraler Sichtweisen gemeinsame Schnittmengen herausarbeiten. Von entscheidender Bedeutung ist dabei, dass die Erkenntnisse, die durch diese Plattformen gewonnen werden, direkt in politische Entscheidungsprozesse einfließen und so die Lücke zwischen Bürgerbeteiligung und staatlichem Handeln schließen.

Je verbreiteter digitale Demokratie-Tools werden, umso klarer müssen wir unterscheiden, ob sie der digitalen Erweiterung oder dem digitalen Ersatz demokratischer Prozesse die-



nen. Obwohl digitale Tools ein enormes Potenzial zur Förderung von zivilgesellschaftlichem Engagement und Transparenz bieten, hängt ihre Wirksamkeit letztlich von den bestehenden Grundlagen des analogen Vertrauens, von etablierten demokratischen Normen und von einer robusten sozialen Infrastruktur ab. Digitale Plattformen können keine demokratische Kultur von Grund auf neu erschaffen. Sie können lediglich das verstärken und erweitern, was bereits innerhalb von Gemeinschaften existiert.

Deshalb liegt die Zukunft der demokratischen Innovation nicht in einer umfassenden Digitalisierung, sondern in der intelligenten Integration digitaler Tools, mit deren Hilfe die ortsgebundenen, relationalen Befähigungen, die das Fundament gesunder Gemeinschaften bilden, erweitert und verbessert werden. Technologie muss eingesetzt werden, um persönliche Beziehungen zu stärken, die Effektivität lokaler Organisationsstrukturen zu erhöhen und den Gemeinschaften bessere Tools zu bieten, die sie dazu befähigen, ihre Bedürfnisse zu äußern. Dieser Ansatz erkennt den unersetzlichen Wert physischer Präsenz, lokaler Kenntnisse und zwischenmenschlichen Vertrauens an und versucht nicht, diese Werte durch digitale Interaktion zu ersetzen.

Dieser Ansatz ist auch deshalb notwendig, weil das Konzept der digitalen Souveränität, wie im Absatz *Staatliche Handlungsbefähigung* diskutiert wird, nur dann umgesetzt werden kann, wenn ein gesunder, digitaler öffentlicher Raum existiert. Eines muss klar festgehalten werden: Der digitale öffentliche Raum muss dringend vor algorithmischer Manipulation durch private Akteure – die sowohl von Profitinteressen als auch von politischen Zielen geleitet sind – geschützt werden. Es ist schlichtweg nicht möglich, einen gesunden demokratischen Diskurs zu führen, wenn der digitale Raum von Tech-Kapitalisten beherrscht wird, die aktiv darauf hinarbeiten, die Gesellschaft

zu spalten. Auf ihrem derzeitigen Entwicklungsstand wird die digitale Technologie in erster Linie dazu genutzt, um Gemeinschaften zu polarisieren und zu fragmentieren, und nicht, um ihre soziale Eingebundenheit zu stärken. Es scheint, dass die Hoffnungen, die mit dem Arabischen Frühling einhergingen, nur von kurzer Dauer waren, während »alternative Fakten« und Desinformation in der digitalen Welt zur Norm geworden sind.

Das Konzept der *Gemeinschaftlichen Befähigung* verdeutlicht deshalb, dass Demokratie nicht nur durch Verfahrensweisen, sondern auch durch Praktiken geschützt werden muss, die sich bis in den digitalen Bereich erstrecken. In einer Zeit, in der soziale Fragmentierung, Polarisierung und institutioneller Verfall zunehmen, bietet dieses Konzept einen normati-

ven und praktischen Rahmen für die Wiederherstellung der Grundlagen des demokratischen Lebens. Es bindet politische Theorie, soziale Praxis und empirische Erkenntnisse ein, um eine ganzheitliche Perspektive zu bieten, die den Menschen als sozial eingebundenes und kooperatives Wesen betrachtet. Eine zentrale Aufgabe des Staates besteht also darin, gezielt die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass sich Gemeinschaften in der zuvor beschriebenen Art und Weise entwickeln und einbringen können. Auch wenn der demokratische Staat seine eigenen Grundlagen weiterhin nicht selbst garantieren kann, so kann er doch die Voraussetzungen dafür schaffen, dass diese entstehen und sich organisch entwickeln können. Auf diese Weise kann der Staat die demokratischen Grundlagen, das Vertrauen und die Effektivität stärken.



Fazit: Ein neuer progressiver Rahmen für den Staat



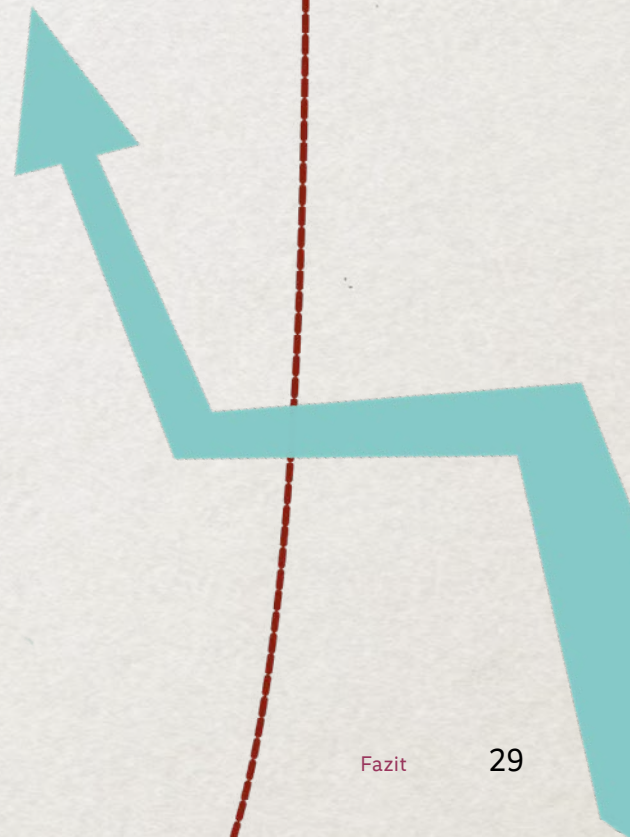
Das Modell des *Capability State* – des Befähigungsstaates – beinhaltet mehr als nur eine Reihe von Verwaltungsreformen. Es bietet einen neuen, umfassenden Rahmen für ein Konzept des Staates im 21. Jahrhundert. Zu lange war das progressive Denken fragmentiert und in einer defensiven Haltung gefangen – entweder bemüht, den Wohlfahrtsstaat vergangener Zeiten zu bewahren, oder darauf beschränkt, lediglich marginale Verbesserungen am gegenwärtigen Verwaltungsstaat vorzunehmen. Wenn wir den Staat nicht mehr nur als bloßen Leistungserbringer oder paternalistisches Verwaltungssystem betrachten, sondern ihn neu definieren als eine aktive Plattform, die zur Entfaltung von Handlungsbefähigungen beiträgt, schaffen wir eine neue und zeitgemäße philosophische Grundhaltung.

Dieses Konzept befasst sich mit der grundlegenden Frage: »Was ist der Zweck des Staates?«, indem es drei grundlegende Handlungsbefähigungen einbindet: die *Staatliche Handlungsbefähigung*, Ergebnisse zu erzielen; die *Persönliche Befähigung* zur Sicherung der individuellen Handlungsfähigkeit und Selbstentfaltung; und die *Gemeinschaftliche Befähigung* zur Stiftung von Zugehörigkeit sowie zur Verankerung der demokratischen Praxis. Zusammen bilden diese Befähigungen eine ganzheitliche Vision eines effektiven Staates, der seine Bürgerinnen und Bürger stärkt und gleichzeitig seine eigene Legitimität revitalisiert. Angesichts massiver Angriffe auf die Grundfesten demokratischer Staatlichkeit bietet das Modell des Befähigungsstaates eine neue Politik, die den Kern der Demokratie stärkt. Ein neues Modell ist jedoch nur so gut, wie es praktisch auch umgesetzt werden kann. Damit das Modell des Befähigungsstaates wirksam werden kann, sollten wir es nicht als starren Entwurf betrachten, sondern als eine Sammlung von Kernprinzipien sehen, die an unterschiedliche nationale Gegebenheiten angepasst werden können. In dieser Hinsicht sollten Umsetzungsstrategien den Ansatz der *OECD-Grundsätze der Corporate Governance* oder der 17

Nachhaltigkeitsziele (*Sustainable Development Goals, SDGs*) widerspiegeln. Genauso wie diese internationalen Rahmenwerke universelle Ziele festlegen und gleichzeitig ausdrücklich die Notwendigkeit anerkennen, dass die Umsetzung dieser Ziele an unterschiedliche rechtliche, wirtschaftliche und kulturelle Gegebenheiten angepasst werden muss, bietet der Befähigungsstaat einen flexiblen Weg in die Zukunft.

Wie die Artikelreihe der Friedrich-Ebert-Stiftung in Kooperation mit *Social Europe* gezeigt hat, werden die einzelnen Nationen diesen Wandel von verschiedenen Ausgangspunkten aus angehen. Beispielsweise kann es für ein Land mit einer starken, aber starren Bürokratie erforderlich sein, die Agilität der *Staatlichen Befähigung* in den Vordergrund zu stellen. Ein Staat, in dem starke Ungleichheit herrscht, wird hingegen die Grundlagen der *Persönlichen Befähigung* priorisieren müssen. Die Stärke dieses Rahmenkonzepts liegt in seiner Fähigkeit, länderspezifische Defizite präzise zu diagnostizieren und zugleich eine kohärente Vision des gesamtgesellschaftlichen Fortschritts zu bewahren.

Um diese Vision zu realisieren, müssen konkurrierende Prioritäten sorgfältig aufeinander abgestimmt werden. Obwohl die Befähigungen so konzipiert sind, dass sie sich gegenseitig verstärken, müssen politische Entscheidungen die etwaigen Spannungen, die zwischen ihnen bestehen können, offen anerkennen. So wie der Befähigungsstaat Konflikte handhaben muss, die innerhalb seiner drei Dimensionen entstehen, muss er auch die Konflikte bewältigen, die durch das Zusammenspiel dieser drei Dimensionen potenziell entstehen. Obwohl es keinen verlässlichen Mechanismus gibt, der solche Konflikte unter allen Umständen vermeiden könnte, sollten länderspezifische Strategien in der Lage sein, etwaige Spannungen angemessen aufzufangen.



Schließlich erfordert dieses neue Modell auch neue Messgrößen. Um den Befähigungsstaat operationalisieren zu können, müssen wir einen multidimensionalen Messrahmen entwickeln, der den Zustand aller drei Befähigungen systematisch erfasst. Wir müssen messen, wie einfach es ist, mit dem Staat zu interagieren, wie sich die persönlichen Emanzipationsmöglichkeiten verbessern und wie groß das zivilgesellschaftliche Vertrauen in den Gemeinschaften ist. Nur wenn wir messen, was wirklich zählt, können die Anreizstrukturen staatlichen Handelns von bloßer Verfahrensorientierung hin zu Ergebnissen und menschlichem Wohlergehen ausgerichtet werden.

Die Krise der demokratischen Staatlichkeit ist real, aber nicht unumkehrbar, und es gibt keinen vorbestimmten Weg hin zu einer autoritären Demokratie oder Autokratie – obwohl wir bereits viel zu viele negative Beispiele beobachten können. Die Krise der demokratischen Staatlichkeit ist in vielerlei Hinsicht eine Krise der Vorstellungskraft. Aus diesem Grund war es notwendig, sich von den laufenden Debatten über Staatsreformen zu distanzieren und den eigentlichen Zweck des Staates zu überdenken.

Der *Capability State* – der Befähigungsstaat – bietet einen möglichen Ausweg aus dieser Krise. Er eröffnet progressiven Kräften ein tragfähiges und kohärentes Narrativ; das eines fähigen, befähigenden und verbindenden Staates.

Über den Autor

Professor Henning Meyer ist Direktor am ILL Institute for Public Value, Honorarprofessor an der Eberhard-Karls-Universität Tübingen sowie assoziierter Wissenschaftler der Universität Cambridge. Zudem ist er Geschäftsführer und Chefredakteur der Online-Zeitung Social Europe.

Danksagung

Mein Dank gilt Colin Crouch, Catherine De Vries, Jan Zielonka, Thomas Pogge, Gesine Schwan, Gustav Horn, Anton Hemerijck, Richard Sennett und Anthony Giddens für ihre wertvollen Erkenntnisse und ihr detailliertes Feedback zu früheren Entwürfen dieser Abhandlung. Ich bin Nina Netzer, Tim Herrmann und Fiona Hänel, meinen Kolleginnen und meinem Kollegen in der Progressive Politics Research Group der Friedrich-Ebert-Stiftung, zu tiefstem Dank verpflichtet. Ohne unsere regelmäßigen und umfassenden Diskussionen und unsere kooperative Zusammenarbeit wäre dieser Essay nicht entstanden. Für mögliche verbleibende Fehler oder Mängel bin selbstverständlich ich allein verantwortlich.

Der Capability State – Der Befähigungsstaat

»Wozu ist der Staat eigentlich da?« – dieser zentralen Frage widmet sich die Analyse »Der Capability State – Der Befähigungsstaat«. In einer Zeit, in der bürokratische Prozesse das Leben der Bürger:innen erschweren, schlägt das Papier ein dreiteiliges Modell vor. Dieses zielt darauf ab, den Staat als Plattform zu konzipieren, die der Gesellschaft dabei hilft, die Fähigkeiten aufzubauen, die sie benötigt, um ihre Probleme effektiv anzugehen. Der Text kritisiert zudem die fragmentierten Reformansätze der letzten Jahrzehnte und liefert globale Beispiele – von KI-Minister:innen in Albanien bis zu Digital-Democracy-Plattformen in Taiwan –, die zeigen, dass technologische Innovationen nur funktionieren, wenn sie in ein relationales, vertrauensbasiertes Staatsverständnis eingebettet sind. Die Analyse bietet sowohl eine theoretische Fundierung als auch praxisnahe »Mission Delivery Boards« und Instrumente, um den Fortschritt zu steuern und zu evaluieren.

Weitere Informationen zum Thema erhalten Sie hier:

➔ fes.de