

Deutschen Bundespost zwar zunächst das Bundesministerium für Post und Telekommunikation für die hoheitlichen Aufgaben unter anderem in der Telekommunikation – und damit für die Deutsche Telekom AG – zuständig. Nachdem das Ministerium aufgelöst worden war, ging dessen Funktionalität 1998 jedoch an das Bundesamt für Post und Telekommunikation (BAPT) und anschließend an die neu geschaffene Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (Reg TP) über, die heutige Bundesnetzagentur (BNetzA).

Wenn im digitalen Zeitalter daher Agenturen als Steuerungsakteure eine wichtige Rolle spielen (siehe Kapitel VI.1.2.3), stellen diese zunächst für den deutschen Kontext nichts grundlegend Neues dar. Allerdings wies Döhler (2007c: 30f.) noch 2007 darauf hin, dass Verwaltungshandeln immer noch primär als Vollzug des Gesetzgeberwillens und nicht als politische Steuerung und Gestaltung gesehen wird. Wenn daher ein Ministerium seine Fachaufsicht nutzt, um die Entscheidung einer Agentur aus politischen Beweggründen zu revidieren, wird dies allenfalls aus rechtlicher Perspektive diskutiert, aber nicht als Form politischer Steuerung wahrgenommen. Im digitalen Zeitalter könnte sich dies ändern, da beispielsweise wiederholt Debatten über die ministerielle Fach- und Rechtsaufsicht von Agenturen und Behörden geführt werden. Hier werden regelmäßig Stimmen laut, die eine stärkere Eigenständigkeit für Agenturen fordern (beispielsweise, indem einem Ministerium nur mehr die Rechtsaufsicht überlassen wird).

Eine solche Autonomisierung von Agentur kann wiederum eigene Steuerungsprobleme mit sich bringen. So erlangen Agenturen über einen längeren Zeitraum erhebliche Expertise, durch die sie selbst zu einem politisch relevanten Akteur werden können. Dies lässt sich beispielsweise an der häufigen Beteiligung von Agenturen an öffentlichen Anhörungen in Bundestagsausschüssen sehen. Dass dabei automatisch »mit der funktionalen Expansion einer Behörde [durch die Etablierung einer Agentur] auch deren Gewicht innerhalb ihres Politikfeldes steigt«, wie Döhler (ebd.: 36) vermutet, gilt daher nur unter der Annahme, dass sich die Forderungen nach Autonomie nicht durchsetzen können.

Es ist daher nicht verwunderlich, wenn Streeck (2019: 12) auch heute noch ein »angestregtes Nachdenken unter Staatstechnokraten über gemeinwirtschaftlich wirksame Methoden der Regulierung privatisierter Sektoren der Fundamentalökonomie« beobachtet. Gerade im digitalen Zeitalter eröffnen sich mit der Regulierung *durch* Algorithmen [Governance by Algorithms] potenziell neue Steuerungsmöglichkeiten (siehe Kapitel VI.1.1.2).

IV.3.3 Vision: Schlanker Staat

Hinter dem kooperativen Gewährleistungsstaat steht die Vision eines schlanken Staates. Diese zielt auf einen leistungsfähigen Staat und unterscheidet sich daher von einem Minimal- oder Nachtwächterstaat. Ziekow (2011: 48) sieht den schlanken und den aktivierenden Staat als Hinweise darauf, dass »der Charme des Konzepts des Gewährleistungsstaats in seiner Anschluss- und Aufnahmefähigkeit für verschiedene Leitbilder und Diskussionskontexte« besteht. Unter der Ägide »Markt statt Staat« wurden dafür vielfach staatliche Betriebe privatisiert und Wettbewerbsstrukturen zwischen staatlichen, pri-

vaten und freigemeinnützigen Leistungsanbietern etabliert. Damit entledigte sich der Staat vieler für nicht zentral erachteter Kernaufgaben. Mit dem Outsourcing – der Verlagerung von Staatsaufgaben – wird die Leistungserbringung auf privatwirtschaftliche Akteure (Privatisierung⁹) oder die Zivilgesellschaft übertragen. Anter (2010: 3) beschreibt diese »Privatisierungsbegeisterung [...] als Gegenstück zur Planungseuphorie der späten sechziger Jahre«.

Rosa (2013: 104) verweist in diesem Zusammenhang auf die Desynchronität der Beschleunigung der technologischen-wirtschaftlichen Sphäre und der politischen Sphäre: In dem Maße, in dem die Politik hinter der Entwicklung hinterherzuhinken scheint, wird sie als ein »Hindernis weiterer sozialer Beschleunigung« gesehen. In diesem Sinne sei die neoliberale Politik der 1990er- und 2000er-Jahre als Versuch einer gesellschaftlichen Beschleunigung zu sehen, indem »die Instrumente der politischen Gestaltung durch Privatisierung, Deregulierung und Verrechtlichung reduziert oder sogar abgeschafft wurden« (ebd.). Schuppert (2005b: 14f., 18) dagegen betont den Zusammenhang von Privatisierung und Regulierung, denn der Staat zieht sich nicht einfach zurück. Vielmehr wird die staatliche Erfüllungsverantwortung durch die Gewährleistungsverantwortung ersetzt, der der Staat gleichzeitige durch Überwachungs- und Regulierungsverantwortung nachkommt. So führen insbesondere die funktionale, Teil- und Verfahrensprivatisierung zu neuen »Formen der arbeitsteiligen und kooperativen Aufgabenerledigung [Herv. i. O.]«, in denen Staat und Verwaltung nicht obsolet werden, sondern eine neue Rolle in der Daseinsvorsorge und der Erbringung von Kollektivgütern einnehmen (ebd.: 14).

Reinhard (2007: 99) hebt darüber hinaus die aktive Rolle des Staates in der Ausgestaltung des Wettbewerbsstaates hervor, der am Ende der neoliberalen Transformation steht:

»Auch die schärfste neo-liberale Wirtschaftspolitik unserer Gegenwart, die in vieler Hinsicht zum 19. Jahrhundert zurückkehrt, ist aktiv gestaltende Politik mit massiven Eingriffen in Wirtschaft und Gesellschaft und kein passives Gewährenlassen der Wirtschaftskräfte im Sinne eines ›Nachwächterstaates‹, den es nie gegeben hat.«

Genauso sind auch die »eingeschränkten Möglichkeiten nationaler politischer Steuerung das Ergebnis einer gewollten Öffnung des Territorialstaats und einer bewußt gewählten Politik wirtschaftlicher Liberalisierung« (Mayntz/Scharpf 2005: 240).

»Es handelte sich um keinen natürlichen, passiven und letztlich unumkehrbaren Erosionsprozess, sondern um eine vornehmlich auf neoliberalen Vorstellungen beruhende, bewusste aktive politische Entscheidung – getroffen von im Grundsatz voll funktionsfähigen (souveränen) Staaten« (Thiele 2019: 275).

Auch Reinhard (2007: 114) sieht ein »Verschwinden staatlicher Gestaltungsfähigkeit beziehungsweise deren Reduktion auf Negativkoordination durch eine Art gesellschaft-

9 Für die unterschiedlichen möglichen Formen von Privatisierung (wie Vermögens- oder Organisationsprivatisierung, materielle oder funktionelle Privatisierung) siehe etwa Schuppert (1996: 49f.).

licher oder marktwirtschaftlicher Selbstorganisation.« Der staatliche Handlungsspielraum ist auf das Maß eingedämmt, das die »Global Player [Herv. i. O.] der Wirtschaft einräumen« (ebd.: 115). Die Souveränität liegt nicht länger beim Staat, sondern beim Markt und Kapitalismus. Dennoch will auch Reinhard den Staat nicht vollends abschreiben, denn immerhin »finden sich immer noch Regulierungs- und Repressionsfunktionen, für die er gut geeignet ist« (ebd.: 123). Prätorius (2008: 13) hebt diese positiver hervor, wenn er den Staat in einer neuen »Doppelrolle – einmal Verhandlungspartner in substantiellen Problemlösungen [...], dann aber auch institutioneller Garant dafür, dass überhaupt Probleme aus divergierenden Perspektiven angegangen werden können«, sieht. Der schlanke Staat unterscheidet sich aus dieser Perspektive vom neoliberalen oder minimalen Staat, der allein den Markt als idealen Mechanismus sieht – sowohl in der Dimension des Modells des Staates (Verteilungsmechanismus) als auch des Modells der Staatlichkeit (Koordinations- beziehungsweise Steuerungsmechanismus) (vgl. Braun/Giraud 2014: 180).

IV.3.4 Der Wandel der Modelle vom Modernen Staat I zu II

Der Blick auf die historische Entwicklung und die geprägten Begrifflichkeiten zur Beschreibung des Staates zeigen eines: der Staat verändert sich beständig. Der Wandel von Staat und Staatlichkeit ist also alles andere als neu.

»Rückblickend lässt sich simplifizierend behaupten, dass ein Wechsel von einem interventionistischen Bild des Staates zu einerseits einem (neo)liberalen und andererseits zu einem kooperativen Typus des Staates stattgefunden hat« (ebd.).

Auch die Transformation des Staates vom intervenierenden Leistungsstaat zum kooperativen Gewährleistungsstaat hat weder zum Ende von Staatlichkeit geführt, noch ist sie ein Zeichen für den Untergang und Verfall des Staates (siehe Tabelle 8). Zwar ist der Wandel in beiden Dimensionen durch Widersprüchlichkeiten und Gegenläufigkeiten gekennzeichnet. Gleichwohl zeigt sich in den vielfältigen Wandlungsmetaphern die Anpassungsfähigkeit des Staates an sich wandelnde Umwelten, neue Anforderungen und veränderte gesellschaftliche Ansprüche – und damit die Resilienz des Staates.

Auf der Ebene des Modells des Staates in der Leistungsdimension (vom Leistungszum Gewährleistungsstaat) lässt sich weniger von einer Erosion oder einem Zurückdrängen des Staates sprechen als vielmehr von einem Rückzug. Der Begriff des Rückzugs macht insbesondere zwei Dinge deutlich: Erstens lässt sich der Wandel von Staatlichkeit nicht ausschließlich auf äußere Umstände zurückführen. Vielmehr gehen Wandlungsprozesse genauso auf bewusste Entscheidungen politischer Akteure zurück. Zweitens hat sich der Staat nicht ausschließlich aus Bereichen der Leistungserbringung und Kollektivgüterproduktion zurückgezogen, sondern gleichzeitig auch neue Aufgaben und Tätigkeitsfelder an sich gezogen oder geschaffen (vgl. Anter 2010: 7).

Der »Rückzug des Staates [findet] in Gestalt von Privatisierung und Deregulierung« statt (ebd.: 1). Mit der zunehmenden Deregulierung und Privatisierung verändert sich aber nicht nur die Art der Leistungserbringung. Aus steuerungstheoretischer Perspekti-