

den Wandel von Staatlichkeit analysiert werden (vertiefend siehe Kapitel I.3.2 zum methodischen Vorgehen).

Bei der Bearbeitung geht die Arbeit von den folgenden forschungsleitenden Hypothesen aus:

1. Die Steuerungsfähigkeit politischen Handelns nimmt im Zuge der Digitalisierung aufgrund zunehmender Komplexität, Ambiguität und Kontingenzen ab. Daher folgt staatliches Handeln heute weniger einer einheitlichen, konsistenten Logik. In der Folge findet Steuerung heute mehr denn je in unterschiedlichen Rahmungen, staatsnah wie staatsfern, statt.
2. Der Staat als Steuerungssubjekt ist von einer zunehmenden Fragmentierung und Heterogenität geprägt. Die damit einhergehenden *internen* Koordinierungsprobleme erschweren die *externe* Steuerung.
3. Die Beschreibung einer Entwicklung vom intervenierenden Leistungs- zum kooperativen Gewährleistungsstaat trifft zwar weiterhin zu, sie überdeckt jedoch die im digitalen Zeitalter zunehmende Heterogenität staatlichen Handelns angesichts zurückgehender Steuerungspotenziale. Damit einher geht in Teilbereichen eine deutliche Verschiebung: von staatsnaher, gesetzlicher Regulierung und behördlicher Überwachung über Governance-orientierte Koordinierung und Moderation bis hin zu staatsfernen, privatwirtschaftlichen und privatrechtlichen Regularien.

Diese drei forschungsleitenden Hypothesen kumulieren in der These, dass im digitalen Zeitalter auf den kooperativen Gewährleistungsstaat ein neues Modell von Staat und Staatlichkeit folgt, das durch Hybridität gekennzeichnet ist. Denn nicht nur die Steuerungsformen und -instrumenten differenzieren sich – im Sinne eines neuen Steuerungsparadigmas – aus. Auch die Leistungserbringung erfolgt in vielfältigeren Settings.

### I.3.2 Methodik und Fallauswahl

Das Forschungsdesign dieser Abhandlung mit ihrem Staats- und Politikfeldbezug setzt auf einen qualitativ-empirischen Ansatz. Der *theoretisch-konzeptionelle* Teil baut auf einem qualitativen, inhaltsanalytischen Zugang auf. Dieser erfolgt durch Sekundäranalyse des breiten Literaturrepertoires unter anderem zu den Forschungsfeldern zum Staat in der Moderne und im digitalen Zeitalter, zum Wandel von Staatlichkeit, Governance und Steuerungstheorien. Darauf aufbauend, sollen unterschiedliche (neue) Formen koordinierender und moderierender Steuerung auf ihr Verhältnis zu Steuerungspotenzialen im digitalen Zeitalter hin untersucht werden. Dafür werden exemplarisch ausgewählte und anschauliche Beispiele für neue Formen der Steuerung im digitalen Zeitalter in die Analyse miteinbezogen.

In der Primärerhebung wird insbesondere auf die Auswertung von Dokumenten (wie Plenarprotokollen, Anhörungseinladungen etc.), Strategiepapieren, Stellungnahmen von Interessenorganisationen und ministerieller Berichterstattung zurückgegriffen. Im Fokus stehen dabei (neue) Formen und Instrumente der Steuerung (die, so die

These, eher koordinierenden und moderierenden Charakter haben). Der Zugang erfolgt themen- und politikfeldbezogen.<sup>1</sup> Dieser *empirisch-praktische* Teil der Abhandlung betrachtet daher zunächst die *Digitalpolitik* als politikfeldübergreifendes Feld der politischen Gestaltung des digitalen Wandels (Kapitel II.3). Die Bearbeitung der inhaltlichen Dimension der Digitalpolitik wird um die institutionellen Zuständigkeiten für die darunter verhandelten Policies auf Bundesebene ergänzt. Fokussiert werden mithin zwei Ebenen: zum einen diejenige der priorisierten Steuerungsinhalte. Der digitalpolitische Kernbereich wird also herangezogen, um die gesamte Bandbreite an Policies aufzuzeigen, die in direktem Zusammenhang mit der Digitalisierung stehen. Zum anderen geht es um die Ebene des Steuerungssubjekts. Aus dem Blickwinkel auf den Staat als Steuerungssubjekt lenkt die Digitalpolitik das Augenmerk auf die Ausgestaltung von Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten von Regierung, Ministerien und staatlichen Behörden. Diese Perspektive zielt dabei insbesondere auf die Frage nach dem Vorhandensein eines Steuerungszentrums beziehungsweise nach der staatlichen Steuerungsfähigkeit durch klare Entscheidungskompetenzen ab.

Für die Analyse der konkreten Ausgestaltung staatlicher Steuerung im digitalen Zeitalter werden in dieser Abhandlung die drei Fallbeispiele der *Gesundheitspolitik*, der *Industriepolitik* sowie der *Netz-, Dienst- und Inhaltspolitik* herangezogen. Da die Digitalisierung alle Bereiche betrifft, erschließt sich die Auswahl der weiteren drei untersuchten Felder nicht von selbst und ist mithin begründungsbedürftig. Die Auswahl der Gesundheitspolitik erfolgt aus mehreren Erwägungen heraus. Zum einen handelt es sich um ein für die Daseinsvorsorge zentrales, staatsnahe Politikfeld, das über die Jahrzehnte von unterschiedlichen Veränderungen in der politischen Steuerung (von Bemühungen der Kostendämpfung über Privatisierungen bis hin zu Anpassungen der Selbstverwaltung) betroffen war. Zum anderen erscheint das Gesundheitswesen aus der Digitalisierungsperspektive als besonders spannend. Einerseits verläuft der Aufbau einer digitalen Gesundheitsinfrastruktur seit Jahrzehnten sehr schleppend. Andererseits wurde in der Corona-pandemie mit der Corona-Warn-App innerhalb sehr kurzer Zeit ein neues Steuerungsinstrument eingeführt, das zugleich zentrale Herausforderungen staatlicher Steuerung im Umgang mit transnationalen Digitalkonzernen exemplarisch herausstellt.

Mit der Industriepolitik – und dem mit dieser unweigerlich verbundenen Label Industrie 4.0 – steht ein Feld im Fokus der Untersuchung, dem nicht nur aufgrund der weiterhin großen Bedeutung der Industrie für die exportorientierte deutsche Wirtschaft, für Wachstum und Wohlstand eine wichtige Rolle zukommt. Vielmehr stellen die damit verbundenen Debatten um Industrie 4.0 einen spezifisch deutschen Kernbereich der Digitalisierungsdiskurse dar. Zugleich ist mit diesem Feld auch die Regulierung von Arbeit im Sinne einer Gestaltungs- und Steuerungsperspektive, die technische und soziale

---

1 Die Falldarstellungen haben einen vertiefenden, illustrierenden Charakter. Sie sollen die analytische Betrachtung des Wandels von Staatlichkeit und staatlicher Steuerungspotenziale im digitalen Zeitalter sowohl durch verständliche Bilder bereichern als auch konkrete Konzepte von Steuerung veranschaulichen. Die Auswahl der berücksichtigten Fälle basiert also nicht auf einem repräsentativen Sample, sondern greift explizit einzelne herausstechende Beispiele für neue Steuerungskonzepte in von der Digitalisierung besonders betroffenen beziehungsweise bedeutenden Themen- und Politikfeldern heraus.

Innovation zusammen denkt, eng verbunden (was auch am Begriff Arbeit 4.0 deutlich wird). In kaum einem anderen von der Digitalisierung betroffenen Bereich wird so stark ein Chancen-Risiken-Diskurs geführt, der letztlich auf die politische Gestaltungsnotwendigkeit und -perspektive hinweist – und damit auf die Frage der Steuerung hinausläuft. Zugleich ist das Feld aus steuerungstheoretischer Perspektive aufgrund der traditionell sozialpartnerschaftlichen und korporatistischen Strukturierung besonders interessant.

Zuletzt werden mit der Netz-, Dienste- und Inhaltspolitik die genuin im digitalen Raum verorteten beziehungsweise auf diesen bezogene Felder ebenfalls berücksichtigt. Dieser Bereich ist aus der Steuerungsperspektive zum einen besonders deswegen interessant, weil es hier zum Teil um die Steuerung von Sachverhalten geht, die bereits im analogen Zeitalter Gegenstand von Regulierung waren, und sich jetzt die Fragen nach Angemessenheit und Wirkung aus veränderter Perspektive neu stellen. Zum anderen finden sich in den Debatten, insbesondere rekurrierend auf diese Felder, vermeintlich neue Steuerungsinstrumente wie Nudging oder algorithmische Regulierung. Konkret wird es bei der Analyse in diesem Feld um den Umgang mit Hassbotschaften und Falschbehauptungen in sozialen Medien durch das Netzwerkdurchsetzungsgesetz gehen.

Das duale Untersuchungsdesign aus theoretisch-konzeptionellem und empirisch-praktischem Vorgehen vereint zwei Blickwinkel: Die institutionentheoretische Perspektive zielt auf den Wandel in der staatlichen institutionellen Ordnung. Ergänzend dazu kommt eine akteurs- und policyorientierte Analyseperspektive hinzu, die die Dynamiken im Wechselspiel zwischen Institutionen und Akteuren berücksichtigt.

### I.3.3 Weiteres Vorgehen

Die weiteren Ausführungen in dieser Untersuchung sind wie folgt in sechs Kapitel gegliedert. Zunächst steht das digitale Zeitalter (Kapitel II) im Mittelpunkt der Betrachtung. Ausgehend von der Einordnung des Digitalzeitalters in den Kontext der Wissens- und Informationsgesellschaft, konzeptualisiert das Kapitel im Anschluss das unspezifische Phänomen der Digitalisierung. Anschließend werden die von der Digitalisierung angestoßenen und befeuerten zentralen Transformationsprozesse und die mit diesen einhergehenden grundlegenden Herausforderungen, die sich aus der Digitalisierung für Staat, Gesellschaft und Individuum ergeben, herausgearbeitet und auf ihre Wirkung auf staatliche Steuerung hin analysiert. Abschließend steht diese Steuerung – in Form der Digitalpolitik als politischem Gestaltungsanspruch des digitalen Zeitalters – im Fokus.

Kapitel II.3 schließt mit einem konzeptionellen Blick auf politische Steuerung an das zweite Kapitel an. Im ersten Teil erfolgt eine vertiefende Darstellung der unterschiedlichen Steuerungsformen von Hierarchie bis Netzwerk. Die mit diesen verbundenen Steuerungsinstrumente werden im zweiten Teil systematisiert. Dabei berücksichtigt die Ausarbeitung die verändernde Wirkung der Digitalisierung.

Im Anschluss zeichnet Kapitel IV die zentralen Diskurse um Staat und Staatlichkeit im Wandel aus politikwissenschaftlicher Perspektive nach. Der Fokus liegt dabei auf den sich verändernden Staatsbildern, vom intervenierenden Leistungs- zum kooperativen