

Allen Debatten über das Ende oder den Rückzug des Staates zum Trotz erwiesen sich in dessen langer Geschichte die staatlichen Institutionen wie auch das Staatsverständnis immer wieder als an innere und äußere Umstände anpassungsfähige Konstrukte. Wenn gerade jetzt, angesichts einer – aufgrund der Verordnungslastigkeit in der Coronapandemie und der Energiekrise im Zuge des völkerrechtswidrigen Angriffs Russlands auf die Ukraine – stark erscheinenden Exekutive, die Frage nach der Rückkehr des Staates aufgeworfen wird, passt dies zwar in die lange Reihe von Titeln, die den Aufstieg, Niedergang oder das Ende des Staates als Thema setzen. Zugleich geht aber auch diese gerade aktuelle Titelei am Kern des Wandels beziehungsweise der Transformation von Staat und Staatlichkeit vorbei. Dies hat sich auch mit dem Eintritt ins digitale Zeitalter nicht verändert – weder was das Fortbestehen des Staates noch seine grundsätzlich vorhandene Anpassungsfähigkeit angeht. Wandel und Transformation von Staat und Staatlichkeit sind aus dieser Perspektive eher die Regel als die Ausnahme – damit zeigt sich der Staat als äußerst resilient.

Der Staat war also nie weg, nur seine Gestalt – im Sinne des Modells des Staates in der Leistungs- sowie des Modells von Staatlichkeit in der Steuerungsdimension – verändert sich. Bei der Frage nach der Rückkehr des Staates in der Coronapandemie geht es daher eigentlich um die Frage nach der Renaissance eines im Zuge der Governance-Debatte überwunden geglaubten Steuerungsparadigmas: der Rückkehr des Interventionsstaates und damit der hierarchischen Steuerung.<sup>1</sup> Dass zum gleichen Zeitpunkt genau dieselbe Frage zur Gestalt des Staates auch im umfassenderen Kontext des digitalen Zeitalters gestellt wird, kommt nicht von ungefähr. Die Wahrnehmung von Herausforderungen wie etwa des Umgangs mit Fake News und Hate Speech im Internet oder der Datensammelwut der großen Digitalkonzerne basiert, wie auch bei der Coronapandemie oder dem Klimawandel, auf denselben Grundannahmen: Wir haben es mit wicked problems in einer immer komplexer werdenden Welt zu tun, in der zugleich immer mehr Daten erhoben und verarbeitet werden können. Auf der einen Seite wecken die neuen Möglichkeiten der allumfassenden Datengenerierung und -erhebung sowie der Analyse von Big Data mittels Maschinenlernen den Wunsch nach einer stärker datengetriebenen, evidenzbasierten staatlichen (neokybernetischen) Steuerung neu. Ermöglicht die Digitalisierung und Vermessung der Welt also plötzlich eine einfach(er)e politische Steuerung?

Diese Frage kurzschlussartig mit Ja zu beantworten, wäre aus doppelter Perspektive ein Trugschluss. Dieser Schluss würde allenfalls zutreffen, wenn man von einfachen Problemen, einem szientistischen Weltbild und realen Eindeutigkeiten ausginge. Tatsächlich generieren zwar unterschiedlichste Akteure immer mehr Wissen über komplexe Problemlagen. Damit wird ihre Lösung aber nicht automatisch einfacher. Wenn Probleme komplex und damit kontingent sind, dann verbessert mehr Wissen durch eine höhere »digitale Auflösung« die Steuerung nicht automatisch. Vielmehr kann sie auch die genau gegenteilige Wirkung entfalten. Interpretationsmöglichkeiten und damit auch -notwendigkeiten und Ansätze zum Umgang nehmen genauso zu wie das Wissen darüber, was wir alle noch nicht über das Problem wissen. Wir leben in einer immer kom-

1 Diese Feststellung bezieht sich auf den deutschen Kontext. Mit Blick auf China oder Russland erleben wir dagegen statt der Krise des Staates bereits seit längerem eine Stärkung des autoritären Staatsmodells (vgl. Mergel 2022: 253).

plexer werdenden Welt, wozu die Digitalisierung in all ihren Facetten einen erheblichen Beitrag leistet. Dies bedeutet jedoch nicht, dass Steuerung unmöglich werden würde. Jedoch sinkt die Steuerungsfähigkeit. Gleichzeitig nimmt die Notwendigkeit von Steuerung unter den Bedingungen von Kontingenz und Ambiguität weiter zu.

Wenn die Zukunft gestaltbar ist, dann bedarf es Entscheidungen, die aus der Vielzahl an Möglichkeiten auswählen und damit die Richtung der Entwicklung vorgeben. Damit dabei ein viabler Weg beschritten wird, ist jedoch eine realistische Vision der angestrebten Zukunft – im Sinne eines politischen Leitbildes – unabdingbar. Steuerungsfähigkeit hängt entschieden davon ab, dass das Steuerungsziel genauso klar definiert wird wie eine begründete Auswahl an Steuerungsinstrumenten auf Basis der zugrundeliegenden Wirkungsannahmen. Im Kontext der Digitalisierung entstehen zwar neuartige Instrumente zur Steuerung wie Nudging oder algorithmische Regulierung. Ihre Wirkweise folgt jedoch häufig altbekannten Mustern. Staatliche Steuerung im digitalen Zeitalter kennzeichnet daher nur bedingt ein neuer Instrumentenkasten. Gleichwohl lassen sich auf der Mesoebene sechs Dimensionen herausstellen, die charakteristisch für veränderte Steuerung und das Steuerungspotenzial des Staates im digitalen Zeitalter sind:

1. Revitalisierung technokratischer (neokybernetischer) Planung in Form *algorithmengestützter Prognose und Prävention* sowie *algorithmischer Steuerung*. Die rasant gewachsenen Kapazitäten in der Datenerhebung, -sammlung und -auswertung – beziehungsweise der Datafizierung und Algorithmisierung – werden zweifach genutzt. Zum einen nehmen präventive Formen des Eingreifens zu, die auf automatisierter Datenauswertung aufbauen (etwa predictive policing). Zum anderen steigt die Relevanz algorithmischer Steuerung in der Form, dass bei Entscheidungsverfahren daten- und algorithmengetriebene Prozesse (beispielsweise bei der Vorauswahl oder Bewertung) eingesetzt werden (etwa Uploadfilter).
2. Neben öffentlich-privater Kooperation lassen sich, insbesondere in der Plattformökonomie, Elemente einer *Privatisierung der Rechtsdurchsetzung, teilweise auch der Rechtsetzung* finden (etwa durch AGBs und Community-Richtlinie). Neben der Aneignung von Rechtsetzungskompetenz (durch Ausnutzen von Rechtslücken oder Ignorieren gesetzlicher Regelungen durch transnationale Digitalkonzerne) überträgt der Staat aktiv Kompetenzen zur Rechtsdurchsetzung auf Digitalkonzerne. Nicht immer werden dabei Fragen nach der Kontrolle sowie den Aus- und Nebenwirkungen ausreichend berücksichtigt.
3. Stärkere (zivil-)gesellschaftliche Bezugnahme, die als *Indienstnahme der Zivilgesellschaft* bezeichnet werden kann. Bei dieser kalkuliert der Staat die Übernahme von Aufgaben durch ehrenamtlich Engagierte bei seinen Überlegungen zur Notwendigkeit von Steuerung und Leistungserbringung als gegeben mit ein, ohne dass diesen gegenüber direkt ein Steuerungsinstrument zum Einsatz käme. Indienstnahme bedeutet also nicht Regulierung oder Selbstregulierung. Sie ist aber auch nicht mit Selbstorganisation gleichzusetzen, weil sie in einem Bereich stattfindet, den der Staat als steuerungsbedürftig erachtet, und nicht ein staatlich unberücksichtigtes, zusätzliches Angebot darstellt.
4. Entwicklung »verselbstständigter« *Agenturen* als Steuerungssubjekte. Mit dem Übergang von der staatlichen Leistungserbringung zur Gewährleistungsverantwortung

ging die Notwendigkeit verstärkter Regulierung einher. In der Folge entstanden Regulierungsbehörden, die als verlängerter Arm des Staates die Aufgabenerbringung durch Dritte überwachen und gegebenenfalls korrigierend eingreifen. In der digitalen Konstellation werden diese als Agenturen tendenziell unabhängiger von staatlicher Verwaltung beziehungsweise ministerieller Aufsicht.

5. Mit der Rückkehr stärker hierarchischer Steuerungsimpulse auch in kooperativen Steuerungssettings horizontaler Governance kann von einem *Korporatismus 3.0* gesprochen werden. Dabei trägt die Bezeichnung auch dem Umstand Rechnung, dass vielfach auch in klassischen neokorporatistisch geprägten Politikfeldern die Zahl sowie Heterogenität der relevanten Akteure zunimmt und die Arrangements volatiler werden. Hierzu zählen (neue) Formen der regulierten Selbstregulierung, wie sie in dieser Abhandlung etwa unter den Begriffen der Plattformisierung und Experimentierräumen beschrieben wurden.
6. Die Antwort auf zunehmende Komplexität, Kontingenz und Ambiguität liegt allerdings nicht nur in politikfeldspezifisch angepassten Steuerungsmixen und digital aufgewerteten Steuerungsinstrumenten. Neue Steuerungspotenziale unter den Bedingungen von Volatilität und Unsicherheit soll darüber hinaus ein durch Experimentierräume und Reallabore regulierter Modus des Testens von Steuerung – im Sinne des Trial-and-Error-Prinzips – erschließen.

Zusammengenommen entpuppt sich auf der Makroebene die politische Steuerung im digitalen Zeitalter als Steuerungsmix und kontingente Steuerungsform. Etablierte Steuerungsinstrumente des Gewährleistungsstaates werden weiterhin (angepasst) angewandt, neue Steuerungsformate kommen hinzu. Darüber hinaus nehmen aber auch stärker hierarchische Ansätze wieder mehr Raum ein. Der *kontingente Staat* als Modell der Staatlichkeit in der Steuerungsdimension unterscheidet sich also vom kooperativen Staat maßgeblich dadurch, dass dessen Steuerungsparadigma verblasst, während sich mit der Heterogenisierung der Steuerungsinstrumente – entgegen der anfänglichen These – kein neues Paradigma abzeichnet.

Auch mit Blick auf das Modell des Staates in der Leistungsdimension entwickelt sich im digitalen Zeitalter ein neuer Typus, sodass von einer Ablösung des Gewährleistungsstaates gesprochen werden kann. Kennzeichnend dafür ist eine hybridere Gemeinwohlproduktion. Sie unterscheidet sich von dem Gemeinwohlmonopol im Leistungsstaat genauso wie von der Gemeinwohl-Ko-Produktion im Gewährleistungsstaat. Statt Ko-Produktion findet eine vielfältig konkurrierende oder ergänzende Produktion von Kollektivgütern statt, die weniger durch Public Private Partnerships als durch eine abgekapselte Gemeinwohlerstellung durch Staat, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft erfolgt.

Als kennzeichnend für den Staat des digitalen Zeitalters stellt sich damit das Bild des *kontingenten Patchworkstaates* heraus, der ohne dominantes Paradigma zumeist bekannte Steuerungsformen und -instrumente sowie Formen der Leistungserbringung neu zusammensetzt und damit an die Stelle des kooperativen Gewährleistungsstaates des Industriezeitalters rückt. Mit welcher konkreten Vision einer erwünschten Zukunft dieses Bild verknüpft wird befindet sich im politischen und gesellschaftlichen Aushandlungsprozess, der seit einiger Zeit verstärkt unter dem Label der *digitalen Souveränität* geführt wird. Klärungsbedürftig erscheint in diesem Kontext bislang insbesondere noch die Fra-

ge, wessen Souveränität im digitalen Zeitalter als maßgeblich im Zentrum stehen soll. Denn als *relationales* und *relatives Konstrukt* muss die Souveränitätsfrage zwischen der staatlichen, der wirtschaftlichen und der individuellen Ebene austariert werden. Dabei spricht einiges dafür, auf dem Weg Deutschlands zum digital souveränen kontingenten Patchworkstaat der Marktsouveränität der USA und der chinesischen Staatsouveränität als dritte Alternative die Bürger:innensouveränität gegenüberzustellen.

