

VI.1 Modell des Staates und der Staatlichkeit

Diese Abhandlung fokussiert sich auf veränderte staatliche Steuerung im digitalen Zeitalter. Dennoch sollen im Folgenden, anknüpfend an die Systematisierung von Staatsbildern und -modellen in Kapitel IV, die *Leistungsdimension des Staates* und die *Steuerungsdimension der Staatlichkeit*, kurзорisch einige wenige Entwicklungen in der staatlichen Leistungserbringung und Gewährleistungsverantwortung hervorgehoben werden, da diese bei der Einordnung nicht vollständig ausgebendet werden können.

In der Literatur finden sich bisher keine Hinweise auf eine grundlegendere Abkehr vom Modell des Gewährleistungsstaates. Allerdings fanden auch keine weiteren Großprivatisierungen statt, und grundsätzlich lässt sich von Reregulierung statt Deregulierung sprechen. Auf der kommunalen Ebene zeigen sich neben einzelnen Privatisierungen, etwa im Bereich von Krankenhäusern, sogar vermehrt Fälle von Re-kommunalisierung. Schwarting (2021: 278) verweist in diesem Kontext darauf, dass das Vertrauen in öffentlich-private Partnerschaften¹ und als effizienter erachtete privatwirtschaftliche Leistungserbringung in der Finanz- und Weltwirtschaftskrise 2008/2009 brüchiger geworden sein – zugleich hätten mit »der Energiewende, aber auch im Zuge der Diskussion um die Wohnraumversorgung [...] öffentliche Trägermodelle wieder Konjunktur.« Auch Libbe (2021: 296) konstatiert, dass in den letzten zehn Jahren »das Thema der Rekommunalisierung Konjunktur« habe, was sich in der »Neugründung von Stadtwerken, de[m] Rückkauf ehemals privatisierter Unternehmensanteile sowie [...] [der] Übernahme von Netzkonzessionen« zeige. Neben dem Energiesektor gelte dies auch für die Wasser- und Abfallwirtschaft oder den Wohnsektor (vgl. ebd.: 308). Insgesamt konstatiert Sack (2019: 325) allerdings:

»Rekommunalisierung ist somit ein relevantes Phänomen (und ebenfalls Gegenstand politischer Konflikte), aber es ist derzeit wohl eher nicht von einer ganz grundsätzlichen Abkehr von privater Leistungserbringung auszugehen.«

¹ Dagegen plädieren etwa Schäfer und Rethmann (2020: 405) nicht grundsätzlich gegen öffentlich-private Zusammenarbeit – an diese sollten im Bereich der Daseinsvorsorge jedoch deutlich höhere Ansprüche formuliert werden. Dieser neuen qualitativen Dimension könnte dabei durch den neu geprägten Begriff der Öffentlich-Privaten Daseinsvorsorge (ÖPD) Ausdruck verliehen werden.

Daneben gibt es aber auch grundsätzlichere Debatten über andere Formen zur Ausgestaltung der Daseinsvorsorge, wie sie etwa unter dem Label der Fundamentalökonomie [*foundational economy*]² geführt werden (vgl. Foundational Economy Collective 2019; Streck 2019).

Die Debatte um Staatsaufgaben im Rahmen der Daseinsvorsorge und die Steuerung zur Erfüllung dieser Aufgaben ist eng mit den dafür nötigen Infrastrukturen verbunden. Mithin gibt es grundlegende Infrastrukturen und Dienste, die universell verfügbar sein sollten. Neben den klassischen Verkehrs- und Stromnetzen, den (Ab-)Wasserleitungen oder den sozialen Dienstleistungen betrifft dies im digitalen Zeitalter vor allem die Breitbandinfrastruktur. Zu dieser zählen die Festnetzanbindung (Glasfaser, Kabel, DSL/Vectoring) sowie die mobile Netzversorgung (5G, Satelliten-Internet). Bezogen auf Digitalisierung und Daseinsvorsorge wird die staatliche Leistungserbringung daher insbesondere unter dem Aspekt des Zugangs zu dieser Infrastruktur – dem »Recht auf schnelles Internet« – diskutiert.³ Hierbei geht es um das Recht auf digitale Teilhabe und die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, denen ein infrastruktureller *digital divide* entgegensteht. Hier zeigen sich Entwicklungen, die wegweisen von klassischer privatisierter Leistungserbringung unter Gewährleistungsverantwortung und als Hybridisierung (wenngleich noch auf niedrigem Niveau) beschrieben werden können. Zum einen flankiert der Staat die Leistungserbringung durch private Netzbetreiber:innen hierarchisch, indem die gesetzliche Regulierung sukzessiv ausgeweitet wird. So wurden die Verbraucherrechte gestärkt und eine (wenngleich von vielen internetaffinen Akteuren als zu gering abgekanzelt) Mindestbandbreite eingeführt. Zum anderen übernimmt der Staat teilweise wieder eine direktere staatliche Leistungserbringung. Hierzu zählt etwa die neu gegründete Infrastrukturgesellschaft. Die Ko-Regulierung wird also durch eine begrenzte Ko-Produktion ergänzt. Auf kommunaler Ebene kommt es ebenso immer wieder dazu, dass Gemeinden die Internetversorgung selbst in die Hand nehmen, Glasfaser verlegen, WLAN-Bürger:innen-Netze selbst oder in zivilgesellschaftlicher Kooperation (etwa mit Freifunk) betreiben.

-
- 2 Unter der Fundamentalökonomie versteht das Foundational Economy Collective (2019: 64–68) die alltäglichen materiellen (Netze, Kabel, Filialen für Wasser, Mobilität, Strom, Essen) und sozialen Infrastrukturen (medizinische Versorgung, Bildung), über die fundamentale Güter und Dienstleistungen für die Gesellschaft erbracht werden. Sie sind deshalb fundamental, weil sie alltäglich für alle Bürger:innen erforderlich und unverzichtbar für Wohlergehen und Wohlfahrt sind.
- 3 Zwar trat am 1. Juni 2022 die von der Ampelkoalition beschlossene Verordnung über die Mindestanforderungen für das Recht auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten (TK-Mindestversorgungsverordnung; TKMV) in Kraft (vgl. Deutscher Bundestag 2022: 880). Allerdings werden die dort (§ 2) definierten Mindestanforderungen von 10 Mbit/s im Down- und 1,7 Mbit/s im Upload von vielen Akteuren als nicht ausreichend kritisiert. Die digitalpolitische Sprecherin der Linksfraktion im Bundestag, Anke Domscheid-Berg, spricht vom »lahmen Internet für alle in der schlechtest möglichen Variante«, was angesichts der Pandemieerfahrung »peinlich« und »inakzeptabel« sei (zitiert nach Krempel 2022b), zumal das BMDV (2022c) eine »Gigabitstrategie« (begrifflich handelt es sich dabei um 1.000 und nicht 10 Mbit/s) veröffentlicht hat und in der von ihm verantworteten Digitalstrategie der Bundesregierung, die »moderne, leistungsfähige und nachhaltige Netze [Herv. i. O.]« als Voraussetzung für digitale Angebote und deren Nutzung benennt, weshalb sie daher den »Gigabausbau [...] weiter vorantreiben« will (BMDV 2022a: 11).

Hieran wird ersichtlich, dass die Debatte – auch bei digitalen Infrastrukturen – über den Ruf nach einer »Verstaatlichung« oder Rekommunalisierung privatisierter Infrastrukturen der Daseinsvorsorge hinausgeht. Denn daneben existieren »erste Suchbewegungen nach einer neuen, solidarischen, partizipativen, öffentlichen Alltagsökonomie und Infrastrukturen«; mithin nach einer solchen Alltagsökonomie, die über eine einfache Nutzung der Zivilgesellschaft als Leistungserbringer:in hinausgeht und »die Gestaltung und Verwaltung sozialer Rechte, Infrastrukturen und Daseinsvorsorge konsequent vergesellschaftet[t]« (Dyk/Haubner 2021: 159). Hierfür spielt unter anderem die Debatte um *Commons* eine wichtige Rolle, wobei jedoch Veränderungen in der staatlichen Steuerung bisher eher auf eine *Indienstnahme* der Zivilgesellschaft hindeuten (siehe Kapitel VI.1.2.1).

Grundsätzlich differenziert sich die Form der Leistungserbringung weiter aus, sie wird mithin hybrider. Aus dieser Perspektive lässt sich von einem *Patchworkstaat* im digitalen Zeitalter sprechen, der die Nachfolge des Gewährleistungsstaates des Industriezeitalters und dessen dominanten Paradigmas von Privatisierung und Liberalisierung antritt. Der Begriff *Patchwork* ist dabei aus mehreren Gründen und auf unterschiedlichen Ebenen passend. Zum einen steht der Flickenteppich⁴ bildlich für ein zusammen gesetztes Mosaik aus alten Teilen. Er passt damit sowohl für die im digitalen Zeitalter zunehmend verschiedenen Modi der Leistungserbringung jenseits der Gewährleistungs übertragung als auch für den hybrideren Steuerungsmix: Beide sind eher durch ein neues Mischungsverhältnis alter, bekannter Formen geprägt, als durch gänzlich neue Konzepte und Instrumente. Zum anderen knüpft der *Patchwork*-Begriff an die Beschreibungen der Ausgestaltung von Steuerung in föderalen Systemen oder unterschiedlicher nationalstaatlicher Regulierungstraditionen im Rahmen der EU-Gesetzgebung an. Hierbei werden die ineinandergreifenden oder teilweise auch konkurrierenden regulativen Politiken als *Patchwork* [*regulatory patchwork*] bezeichnet. Héritier (1995: 2) spricht so etwa vom »*Patchwork*-Charakter europäischer regulativer Politik«. Bezogen auf unterschiedliche nationalstaatliche Settings von Föderalismus und Sozialstaatlichkeit identifizieren Castles et al. (2005: 227f.) den »*Patchwork quilt*« als einen spezifischen Strategietypus, der Sozialpolitik durch eine »Vielzahl von Arrangements« strukturell nachhaltig prägt, wobei die Dimensionen der Finanzierung, die Form der Leistungserbringung (»Ausgestaltung des ›public-private-mix‹«) sowie »die Formen und Instrumente staatlicher Steuerung« eine Rolle spielen. Zum dritten betont der Begriff einen pragmatischen Charakter, wie er sich in den Experimentierräumen und Testlaboren politischer Steuerung exemplarisch zeigt, womit wir beim Modell der Staatlichkeit in der Steuerungsdimension angelangt sind.

Für die Bestimmung des Modells der Staatlichkeit im digitalen Zeitalter wird im Folgenden zunächst ein Blick auf eine Reihe von Steuerungsinstrumenten geworfen, die

4 Im Folgenden wird der Begriff *Patchwork* anstelle des deutschen *Flickenteppichs* genutzt, da gerade in der medialen Berichterstattung an prominenten Beispielen eine unterschiedliche Bewertung sichtbar wird. So wird der Begriff des *Flickenteppichs*, wie etwa bei den Diskussionen um die unterschiedlichen Corona-Regeln in den deutschen Bundesländern deutlich wurde, eher mit negativen Assoziationen besetzt. Im Gegensatz dazu ist etwa die *Patchwork*-familie eher positiv konnotiert, ohne dabei jedoch zugleich jegliche damit verbundene Herausforderungen zu negieren.

teilweise bereits bei den Fallbeispielen in Kapitel V eine Rolle gespielt haben. Im Zentrum steht die Frage danach, inwieweit sich die angewandten Steuerungsinstrumente des Staates im digitalen Zeitalter verändern, ob sich darin eine Relevanzverschiebung zwischen den Steuerungsformen abzeichnet. Daran anschließend wird gefragt, ob sich aus diesen Veränderungen die Existenz eines neuen Steuerungsparadigmas ableiten lässt. Dabei soll an dieser Stelle noch einmal deutlich darauf hingewiesen werden, dass nicht primär das (Nicht-)Vorhandensein neuer (digitaler) Steuerungsinstrumente entscheidend ist. Wandel kann sich viel eher in einem neuen Mix bekannter Steuerungsinstrumente niederschlagen. Gleichwohl steht zu Beginn zunächst die Frage nach möglicherweise neuen digitalen Steuerungsinstrumenten im Raum.

VI.1.1 Neue digitale Steuerungsinstrumente?

Die in Kapitel III.2 vorgestellten Steuerungsinstrumente fanden und finden in unterschiedlicher Kombination Anwendung im modernen Staat. Auch wenn ihre konkrete Umsetzung variieren kann, bleibt das Instrumentarium über die Zeit grundsätzlich gleich. Für das digitale Zeitalter schälen sich in der Darstellung jetzt jedoch mindestens zwei Steuerungsinstrumente heraus, die spezifisch für dieses Zeitalter zu sein scheinen.⁵ Im Folgenden werden diese beiden Instrumente – das Nudging sowie die algorithmische Steuerung – näher betrachtet und sowohl auf ihren Neuheitsgehalt als auch auf ihre Potenziale und Gefahren für politische Steuerung hin untersucht.

VI.1.1.1 Behavioral Governance: Nudging

Behavioral Governance oder verhaltensbasierte Regulierung ist kein grundsätzlich neues Phänomen. Es lässt sich zum einen auf kybernetische Vorstellungen zurückführen, nach denen Steuerungsobjekte nicht direkt gesteuert werden müssen, »sondern indirekt, durch die Veränderung der Umwelt, mit der Organismen und Maschinen via Feedback gekoppelt sind« (Stalder 2017: 228). Zum anderen knüpft es an indirekte Steuerungsinstrumente durch Information oder Strukturierung, vor allem aber durch Überzeugung an. Zugleich unterscheiden sich verhaltensbezogene Regulierungsversuche, die im digitalen Zeitalter unter dem Begriff des Nudging eine erhöhte Aufmerksamkeit erhalten haben,⁶ jedoch in einigen zentralen Punkten, sodass sie von den genannten Politikinstrumenten abzugrenzen sind.

»Today, behavioural public policy and related concepts such as nudge are at the core of a debate that challenges the foundational principles and traditional conceptualizations of public policy« (Straßheim/Beck 2019: 6).

5 Mitunter wird mit Blick auf solche Steuerungsinstrumente von »algorithmischer Gouvernementalität« gesprochen (siehe beispielsweise Nosthoff/Maschewski 2019: 40).

6 Das Konzept geht auf Thaler und Sunstein (2009) zurück (siehe auch grundlegend Sunstein 2014b). In der weiteren Darstellung wird jedoch gleich auf die aktuellere und konkretisiertere Rezeption des Nudging-Konzeptes zurückgegriffen.