

Die Frage nach der Sicherung oder Wiederherstellung von Souveränität im digitalen Zeitalter wird in der letzten Zeit vermehrt in unterschiedlichen Kontexten gestellt und diskutiert. Dabei geht es etwa um Datensouveränität, technologische Souveränität oder Bürger:innensouveränität – nicht zuletzt aber ganz grundsätzlich um *staatliche Souveränität*. Alle diese Debatten haben gemeinsam, dass der technologische Fortschritt und die digitale Transformation als Ausgangspunkte für die Herausforderung einer souveränen Gestaltung der Zukunft gesehen werden. Damit verbunden stehen nicht nur die Fragen im Raum, wie diese Zukunft gestaltet werden kann und welche Vision dabei verfolgt wird, sondern auch, wer diese Zukunft gestaltet. Während die großen, häufig US-amerikanischen Digitalkonzerne hierbei vielfach ohne Rücksicht auf gesellschaftliche und politische Auswirkungen Fakten schaffen – »Move fast and break things«¹ –, werden Nationalstaaten von einzelnen Akteuren² als behäbige, vom Aussterben bedrohte Dinosaurier des Digitalzeitalters gesehen. In der technokratisch-libertären Weltsicht stellen Nationalstaaten obsoletere Gebilde dar.

Libertäre Apologeten – in dieser Tech-Bubble tatsächlich fast ausschließlich Männer wie Raymond »Ray« Kurzweil von Google oder der Investor Peter Thiel – ergehen sich in einem technologischen Solutionismus und Techno-Eskapismus (vgl. Morozov 2013b). Jedwedes gesellschaftliche Problem könne als technologische Herausforderung umgelabelt werden und sei damit letztlich technisch lösbar. Technologie würde damit Politik überflüssig machen. Dieser technikeuphorischen, den Staat als Teil des Problems und nicht der Lösung verstehenden Weltsicht stehen die technikpessimistischen Fatalist:innen gegenüber, die nicht nur vor dem Überwachungskapitalismus, sondern auch vor einem Kontroll- und Überwachungsstaat warnen. Dieser nutze die neuen technischen Möglichkeiten, um seinen Bürger:innen – im Austausch gegen Freiheitsrechte – eine größere Sicherheit zu versprechen, und nehme dabei immer stärker autoritäre Züge an. Diesem machtvollen, totalitären Staat steht wiederum das Bild des starken, souveränen Bürger:innenstaates gegenüber. Dieser nutzt seine Handlungsfähigkeit unter anderem, um dem Datenfetischismus der Digitalkonzerne – und damit dem Überwachungskapitalismus – Einhalt zu gebieten, und setzt alles daran, dass seine Bürger:innen zu digital souveränen, mündigen Subjekten werden.

Egal wie man es dreht und wendet, alle diese Debatten um die Gestaltung des digitalen Zeitalters weisen – wenngleich aus stark divergierenden Perspektiven und mit konfligierenden Folgerungen – starke Bezugnahmen auf den Staat auf. Während das digitale Zeitalter und die digitale Gesellschaft in der Soziologie sowie der digitale Staat in der Verwaltungs- und Rechtswissenschaft bereits vielfältig Beachtung gefunden haben, fehlt es an einer umfassenden, genuin politikwissenschaftlichen Betrachtung.

1 Bis 2014 war dies das interne Motto von Facebook (Blodget 2009; Baer 2014).

2 Begriffe wie Akteur, Adressat, Sender und Empfänger werden in dieser Abhandlung nicht gegendert, wenn sie sich insbesondere auf kollektive Zusammenschlüsse beziehen oder technisch abstrakt verstanden und nicht auf Individuen bezogen werden. Gleiches gilt für eingängige Amtsbezeichnungen und Institutionen – Bundeskanzler:innen bekleiden das Amt des Bundeskanzlers und Betriebsrät:innen sind im Betriebsrat aktiv.

»Dass das Fach [der Politikwissenschaft] seinen Beitrag schon geleistet hat, das digitale Zeitalter besser zu verstehen, um die Entwicklung besser erklären und sie politisch besser gestalten zu können, lässt sich [...] nicht sagen, selbst wenn man die Forschungen in anderen Ländern einbezieht« (Wewer 2022: VI).

Dabei kann die spezifische disziplinäre Herangehensweise der Politikwissenschaft an Macht und Herrschaft im Wandel von Ideen, Interessen und Institutionen zum Verständnis der digitalen Transformation einen wertvollen Beitrag leisten. Auch deshalb erscheint es nicht nur angebracht, sondern notwendig, sich aus einer dezidiert politikwissenschaftlichen Warte, system- und steuerungstheoretische sowie politikfeldanalytisch, mit der Frage nach dem Wandel von Staat und Staatlichkeit im digitalen Zeitalter auseinanderzusetzen und dabei die Gestaltungs- und damit die Steuerungsfähigkeit ins Zentrum zu rücken. Denn auch jenseits der skizzierten Extrempositionen von utopischer Techniqueuphorie und dystopischem Technikfatalismus steht der Staat des digitalen Zeitalters unter Beschuss.

»Die Digitalisierung fordert den Staat nicht einfach nur heraus. Sie überfordert ihn« (Schallbruch 2018: 2). Viele Stimmen lassen verlauten, er sei nicht mehr auf der Höhe der Zeit, nicht dazu in der Lage, angemessen auf die Herausforderungen der digitalen Ära zu reagieren. Es mangle ihm an Fähigkeiten und Kompetenz, die Digitalisierung angemessen zu steuern und gemeinwohlorientiert zu gestalten. In der Studie »Zukunftspfade Digitales Deutschland 2020« des IT-Planungsrats (2013: 38f.) sprachen nur sieben Prozent der befragten Expert:innen aus dem Bereich der Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) dem Staat die Kompetenzen zu, »Digitalisierungspolitik auf der Höhe der Zeit« zu betreiben. Es sind aber nicht nur Expert:innen, die offenbar den Glauben an die Gestaltungsfähigkeit des Staates in digitalen Belangen verloren haben. Im Digitalisierungsmonitor 2021 verneinten 88 Prozent (ein Zuwachs um vier beziehungsweise fünf Prozentpunkten, verglichen mit 2020 und 2019) der erwachsenen deutschen Bevölkerung die Aussagen: »Die Politik in Deutschland bereitet die Bevölkerung ausreichend auf das digitale Zeitalter und die damit verbundenen Folgen vor«. Diese pessimistische Sicht verlief dabei weitgehend unabhängig von soziodemografischen Faktoren. Die Einschätzungen unterschieden sich maximal um vier Prozentpunkte. Dabei waren Männern (90 %) etwas pessimistischer als Frauen (86 %) und die Altersgruppe der 30- bis 44-Jährigen mit 90 Prozent drei bis vier Prozentpunkte pessimistischer als Personen aus den anderen Altersgruppen. Ebenfalls mit 90 Prozent am pessimistischsten äußerten sich Menschen mit Abitur oder Studium – im Vergleich zu 88 Prozent bei Personen mit mittlerem Abschluss und 86 Prozent bei solchen mit Hauptschulabschluss (vgl. forsa 2021: 7).

Diese verheerende Einschätzung deckt sich mit den diversen international vergleichenden Digitalisierungsindizes, bei denen sich Deutschland allenfalls im Mittelfeld wiederfindet, viel häufiger aber noch das Schlusslicht bildet. So kam Deutschland im *Digital Economy and Society Index (DESI) 2022* in der Gesamtübersicht immerhin noch auf Platz 13 der 27 EU-Mitgliedstaaten. In dem am direktesten mit dem Staat verbundenen Bereich der »digitalen öffentlichen Dienste« reichte es aber nur für Platz 18 (vgl. Europäische Kommission 2022a: 19, 66). Im *Global Competitiveness Report 2018* des World Economic Forum kam Deutschland im Baustein IKT (»ICT adoption«) auf Platz 31 zwi-

schen Malaysia (32) und Bulgarien (30) (Schwab/World Economic Forum 2018: 241). Im IMD (2022: 82f.) *World Digital Competitiveness Ranking 2022* landete Deutschland zwar insgesamt auf Platz 19 von 64 untersuchten Ländern (und verschlechtert sich damit um einen Platz im Vergleich zum Vorjahr), kam im Bereich Technology³ aber nur auf Platz 27 (verbesserte sich damit aber, verglichen mit 2021, um vier Plätze). Und das in einer Zeit, in der es nur wenige Begriffe gibt, die in den letzten Jahren eine ähnliche Omnipräsenz in medialen und wissenschaftlichen Debatten erfahren haben wie diejenigen der Digitalisierung, der Daten und der Disruption. Letzteres verweist auf das vermeintliche Paradigma, das früher oder später kleine, agile und innovative Neulinge mit disruptiven Technologien die etablierten, hierarchischen und auf den Status quo orientierten Platzhirsche aus dem Feld schlagen.

Was bedeutet das für den durch Globalisierung und Europäisierung bereits angeschlagenen souveränen Staat des vordigitalen Zeitalters? »Government has all the burdens of established corporations: institutionalized structures and norms that lead to lethargy, waste, inefficiency, and a lack of innovation« (Owen 2015: 8). Ist damit auch der Staat von Disruption bedroht? Owen (ebd.: 192ff.) spricht von einer *Krise des Staates im digitalen Zeitalter*, die sich um vier zentrale Aspekte herum entfaltet: Erstens fordern neuen Formen von Aktivismus, sozialen Bewegungen und partizipativen Organisationen seine demokratische Legitimität heraus. Diese neuen Formen sind zum einen insbesondere auf die technologische Entwicklung, das Internet sowie Social Media zurückzuführen und erscheinen zum anderen gerade für diejenigen attraktiv, die traditionellen Institutionen kritisch gegenüberstehen. Zweitens besteht die Gefahr eines Überwachungsstaates, die sich aus den neuen technischen Möglichkeiten der Datenbeschaffung und Informationsverarbeitung ergibt. Eine besondere Rolle kommt hierbei den großen Technologiekonzernen zu. Sie entwickeln sich nicht nur selbst zu Datenmonopolisten, sondern werden für den Staat sowohl als mögliche Partner und Datenlieferanten als auch als Gegenstand staatlicher Politik und Regulierung immer relevanter. Drittens stellt die Allgegenwart von Algorithmen, gerade wenn diese von staatlicher Seite für politische Steuerung genutzt werden, die Frage nach Verantwortlichkeiten und Transparenz. Vielfältige weitere Herausforderungen ergeben sich für den Staat viertens aus der grenzüberschreitenden Vernetzung durch das Internet. Die Gefahr eines Überwachungsstaates wird dabei konterkariert durch Entstaatlichung und Kontrollverlust bei gleichzeitig zunehmender Macht global agierender Akteure. Die Bedeutung des Internets, nicht nur für die Wirtschaft, sondern für gesellschaftliche Teilhabe, stellt die Frage nach Infrastruktur und Netzzugang als Teil der staatlichen Daseinsvorsorge. Darüber hinaus rufen Urheberrechtsverletzungen und Phänomene wie *Hate Speech* oder *Fake News* den regulierenden Staat auf den Plan.

Diese Schlaglichter auf den Staat im Kontext der Digitalisierung verdeutlichen zwei Dinge. Erstens erscheint nicht wenigen Beobachter:innen als klar: Die Digitalisierung geht dem Staat an die Substanz. Es geht nicht einfach um einen digitaleren Staat, sondern um seine grundlegende Gestalt und Bedeutung. Zweitens drehen sich dabei die zentralen Fragen – wenn auch nicht immer im Kern, so doch zumindest im erweiterten

3 In den beiden anderen Teilbereichen, Knowledge und Future Readiness lag Deutschland auf Platz 11 beziehungsweise 19.

Verständnis – um die *Bedingung der Möglichkeit für (erfolgreiche) politische Steuerung⁴ im digitalen Zeitalter*. Daher scheint es mehr als angebracht, sich auch aus politikwissenschaftlicher Perspektive mit dem Staat und seinem Wandel im digitalen Zeitalter zu befassen, zumal eine solche Beschäftigung bisher überraschenderweise nur eingeschränkt stattgefunden hat.⁵

Nimmt man das 2008 in zweiter, überarbeiteter und erweiterter Auflage erschienene Lehrbuch »Der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse« von Arthur Benz (2008: 266) zur Hand, wird man weder im Stichwortverzeichnis noch in der Übersichtstabelle zu den »Herausforderungen an den modernen Staat im 21. Jahrhundert« die Begriffe Daten oder Digitalisierung finden.⁶ Im 2018 von Voigt (2018) herausgegebenen »Handbuch Staat« existieren zwar Kapitel zu den Themen Datenschutz, Digitale Vernetzung oder E-Government, aber keine übergreifende Abhandlung zur Digitalisierung, zur Digitalpolitik oder zur Handlungsfähigkeit des Staates in digitalen Kontexten. In Thieles (2019) Monografie zum »gefräßige[n] Leviathan« kommt die Digitalisierung im Abschlusskapitel »Zur Zukunft des modernen Staates« genauso wenig wie im Stichwortverzeichnis vor.

Diese kursorischen Eindrücke von politikwissenschaftlichen und staatstheoretischen Abhandlungen über den (modernen) Staat sind verwunderlich, wo doch die Digitalisierung⁷ als Megatrend, wichtigster Faktor und treibende Kraft hinter einem permanenten und von hoher Dynamik geprägten Wandel der modernen Gesellschaft, der Politik, Wirtschaft und Arbeitswelt beschrieben wird. Es wird von der »digitalen Revolution« und »Transformation« (Helbig 2017: 51) oder gar dem »digitalen Epochenwandel« (Schirrmacher 2014) gesprochen. Die Rede vom digitalen Zeitalter lenkt den Fokus insbesondere auf die Allgegenwart (Ubiquität) der mit der Digitalisierung

-
- 4 Im Folgenden werden der vor allem aus der Politikwissenschaft stammende Begriff der *politischen Steuerung* sowie der insbesondere in den Rechts- und Verwaltungswissenschaft genutzte Begriff der *staatlichen Steuerung* synonym verwandt. Dabei erfolgt die inhaltliche Orientierung dieser Abhandlung am Begriff der politischen Steuerung und folgt dabei dem Argument von Voigt (1995: 57), dass dieser Begriff »es ermöglicht, auch solche Akteure und Aktivitäten in die Untersuchung mit einzubeziehen, die nicht zum Staat im engeren Sinne, wohl aber zum »politisch-administrativen System« gehören.« Während der politikwissenschaftliche Begriff eher auf das PAS abzielt, besitzt die Rechts- und Verwaltungswissenschaft den Staat als Bezugspunkt. Beiden gemeinsam ist hingegen, dass sie sich im Gegensatz zum soziologischen Begriff der »sozietaalen Steuerung« – der den Fokus auf das Steuerungsobjekt der Gesellschaft legt – auf die Ebene des Steuerungssubjekts und damit das Steuerungshandeln fokussieren (Voigt 1993: 291).
- 5 Allenfalls aus geschichtswissenschaftlicher Perspektive ist es wenig verwunderlich, dass in Mergels (2022) Geschichte von »Staat und Staatlichkeit in der europäischen Moderne« zwar aktuelle Bezugnahmen auf die Coronapandemie und monopolartige Digitalkonzerne vorkommen, die Ausführungen zu einer nationalstaatlichen Steuerungsperspektive jedoch dem Interventionsstaat und der Governance-Debatte des 20. Jahrhunderts verhaftet bleiben.
- 6 Allein »technologische Risiken« werden als eine von fünf Herausforderungen für den Leistungs- und Rechtsstaat genannt. Unter den anderen fünf Kategorien des Territorialstaats, Nationalstaats, Verfassungsstaats, der Demokratie und Bürokratie findet sich gar kein Hinweis auf technologische Entwicklungen – die Inter- und Transnationalisierung wird dagegen fast überall genannt (Benz 2008: 266).
- 7 Der Begriff der Digitalisierung wird häufig undifferenziert und ubiquitär genutzt. Eine definitorische Annäherung an die unterschiedlichen Ebenen der Digitalisierung erfolgt in Kapitel II.1.2.

einhergehenden Veränderungen und Herausforderungen sowie auf die umfassende Betroffenheit aller gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen (Sub-)Systeme. Die verschachtelten, ineinandergreifenden und einander nicht nur bedingenden, sondern wechselseitig beschleunigenden Veränderungs- und Innovationsprozesse führen zu einer neuen Komplexität: »a high level of complexity is involved as development affects political, economic, social and technical aspects« (Janssen/Voort 2016: 1). In der medialen und öffentlichen Darstellung erscheint Digitalisierung daher vielfach als unbändige Kraft, die keinen Stein auf dem anderen lässt. Sie kommt in den Diskursen quasi als Naturgewalt daher, die – so wird zwar vielfach betont – gestaltbar ist, in letzter Konsequenz dann aber doch als unaufhaltbar charakterisiert wird. Oder, wie Angela Merkel (zitiert nach dpa 2018) zum Digitalgipfel der Bundesregierung 2018 kompromisslos verkündete: »Wir leben im Zeitalter der Digitalisierung und das bedeutet, alles was digitalisierbar ist, wird auch digitalisiert werden.«

Was aber bedeutet das für politische Steuerung, die Steuerungsfähigkeit des Staates, das Zustandekommen verbindlicher Entscheidungen und deren Um- beziehungsweise Durchsetzung – nicht nur in der Digitalpolitik, sondern in allen von der Digitalisierung betroffenen Politikfeldern? Hierzu hat die Politikwissenschaft bisher nur wenig zu sagen – mit Ausnahmen wie dem Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung, in dem einige Facetten einzeln aufgegriffen werden (Klenk et al. 2020b). Klenk et al. (2020a: 12) stellen in ihrem Einführungsartikel zum Handbuch selbst die offene Frage, ob »die Digitalisierung zu einem Digitalen Staat als einer neuen Stufe in der historischen Entwicklung des modernen Staates« führe und liefern mit den Fragen nach der möglichen Erosion der Staatsgewalt im Internet oder Verdrängung der öffentlichen Daseinsvorsorge durch private Initiativen wichtige Hinweise auf zentrale Aspekte (ebd.: 12f.).

»Ein Digitaler Staat wäre ein Staat, dessen Struktur durch Digitalisierung deutlich anders wäre, sowohl in den Organisationsstrukturen als auch bei den Prozessabläufen, in der Zuschneidung der öffentlichen Aufgaben und Politikfelder, im Verhältnis von öffentlicher und privater Aufgabenwahrnehmung sowie in den Beziehungen zu den Bürger*innen« (ebd.: 8).

Auch in Wewers (2022: VII) »Alterswerk« zu 20 »Mythen und Realitäten des digitalen Zeitalters« spielt die staatliche Perspektive zwar durchgehend eine Rolle, ein dezidiertes eigenes Kapitel, das den digitalen Staat ins Zentrum stellt, gibt es jedoch nicht.

Somit fehlt nach wie vor eine umfassende, systematische politikwissenschaftliche Betrachtung des Staates im digitalen Zeitalter. Vielmehr hat sich die Bearbeitung staatlichen Wandels offenbar insbesondere in die Verwaltungswissenschaft verschoben (siehe etwa Veit et al. 2019; Mai 2016; Jann/König 2009). Entsprechend vielfältig sind die Studien zur Verwaltungsdigitalisierung. Aus soziologischer Perspektive hat sich insbesondere Castells (2009, 2013: 303ff.) mit dem Verhältnis von Digitalisierung und Gesellschaft auseinandergesetzt und dabei auch den Staat (»A Powerless State or a Network State?«) mit in den Blick genommen. Eine umfassende politikwissenschaftliche Bearbeitung der Frage nach den Auswirkungen der Digitalisierung auf Staat, Staatstätigkeit und staatliche Steuerung bleibt dagegen eine Leerstelle. Dabei bieten sich durchaus Anknüpfungsp-

punkte, die bislang jedoch vornehmlich in populärwissenschaftlichen Einlassungen zu finden sind. Sei es bei Yuval Noah Harari (2017: 506f., 511), der postuliert:

»Da sowohl Menge als auch Geschwindigkeit der Daten zunehmen, könnten altehrwürdige Institutionen wie Wahlen, Parteien und Parlamente obsolet werden [...], dann werden sich neue und effizientere Strukturen bilden und an deren Stelle treten. Diese neuen Strukturen können völlig anders aussehen als frühere politische Institutionen [...].«

Ähnlich konstatiert auch Kucklick (2015: 14, 145ff.), dass die bestehenden Institutionen nicht als geeignet erscheinen, mit den Anforderungen der digitalisierten Welt mitzuhalten. Schallbruch (2018) spitzt bereits in seinem Buchtitel entsprechend zu, wenn er vom schwachen Staat spricht, den die Digitalisierung infrage stelle.

Stehen wir damit auch aus politikwissenschaftlicher Perspektive vor einem neuen Zyklus in den Debatten um das Ende des Staates – nachdem zuvor die »Entmächtigung des Nationalstaates« durch die Globalisierung (Habermas 1999: 427) und der »Ausverkauf des Staates« durch Privatisierung und Deregulierung (Engartner 2016: 10) postuliert wurde? Anter (2013: 17) konstatiert für den »Staat als Beobachtungsobjekt der Sozialwissenschaft«, dass sich seit einigen Jahren in großen Teilen der Veröffentlichungen die Ansicht wiederfinde, dass der Staat »am Ende« sei oder sich zumindest in einem Status befinde, in dem es höchste Zeit sei, sich »gedanklich von ihm zu verabschieden«. Die Perspektiven auf die Gründe, Schubkräfte und Faktoren für den Wandel des Staates sind genauso vielfältig wie die Abhandlungen über die vergangenen, stattfindenden oder perspektivischen Entwicklungen sowie die tatsächlichen oder möglichen Auswirkungen auf *Staatlichkeit*. Staat und Staatlichkeit sind eng miteinander verflochten, aber nicht deckungsgleich – gleichwohl wird dieser Unterschied in den Debatten um den Wandel von Staat und Staatlichkeit nicht immer deutlich. An dieser Stelle⁸ sei zur Differenzierung kurz Mergel (2022: 12) angeführt: »Mit ›Staatlichkeit‹ ist das Bündel an Funktionen gemeint, das, treten sie zusammen auf, einen Staat ausmachen kann, die aber auch für sich oder schwächer ausgeprägt auftreten können.« Staatlichkeit macht also noch keinen Staat, und Staaten können verschiedene Ausprägungen von Staatlichkeit (zu unterschiedlichen Zeitpunkten) aufweisen.

Noch einmal zurück zu den Debatten um das Ende des Staates: Diese sind kein alleiniges Phänomen des ausgehenden 20. Jahrhunderts. Dies unterlegen neben Anter (2013: 18) oder Vesting (1992: 32) auch viele andere Autor:innen mit dem Verweis auf die deutlichen Worte von Carl Schmitts (1963: 10) aus den 1960er-Jahren: »Die Epoche der Staatlichkeit geht jetzt zu Ende. Darüber ist kein Wort mehr zu verlieren.« Unter anderem wurde auf einen von den Verbänden gemolkenen Staat rekurriert (vgl. etwa Gehlen 2016: 107). Im neuen Jahrtausend konstatiert etwa Reinhard (2007: 122) aus geschichtswissenschaftlicher Perspektive: »Der moderne Staat, der sich in vielen hundert Jahren europäischer Geschichte entwickelt und durch die europäische Expansion über die Welt verbreitet hat, hat bereits aufgehört zu existieren.« Zur Begründung führt er aus, dass

8 Eine ausführlichere Auseinandersetzung mit Staat, Staatlichkeit und Staatsfunktionen findet in Kapitel IV statt.

die Jellinek'schen Kriterien des Staates (vgl. Jellinek 1914: 394ff.) – Staatsgebiet, Staatsvolk, Staatsgewalt und Staatssouveränität (legitimes Gewaltmonopol nach innen und außen) – nur noch bedingt gegeben seien. »Das staatliche Machtmonopol hat sich zugunsten intermediärer Instanzen [nach innen] und substaatlicher Verbände [nach außen] aufgelöst« (Reinhard 2007: 123). Entgegen solcher Prognose⁹ ist allerdings bis heute weder der Staat noch die Staatlichkeit an ihr Ende gelangt. Gleichwohl lässt sich kein Ende der Debatte darüber absehen, ob sich denn nicht jetzt doch ein Verschwinden des Staates abzeichnet. Dieses Trugbild über ein Ende des Staates führt Anter (2013: 20) unter anderem auf ein möglicherweise »irreales Bild vom Staat« beziehungsweise einen »irrealen Staatsbegriff« zurück. Sein »vermeintlicher Machtverlust« sei »eher eine perspektivische Täuschung« (Anter 2010: 7). Denn die Entgrenzung des Staates nach außen – durch Europäisierung und Globalisierung – und der Rückzug des Staates im Inneren – durch den Abbau von Staatstätigkeit durch Deregulierung und die Privatisierung der Leistungserbringung – sind nur eine Seite der Medaille. Zeitgleich werden staatliche Zuständigkeiten und Tätigkeitsfelder ausgebaut, etwa im Verbraucher- und Datenschutz. »Das vielfach verkündete Ende des Staates lässt also noch auf sich warten, und die vollmundigen Untergangsklarstellungen haben sich als ziemlich voreilig erwiesen« (ebd.).

Boehme-Neßler (2018: 19) nennt zwar auch eine »perspektivische Verzerrung« als möglichen Grund für die These vom Ende des Staates, bezieht sich dabei aber auf eine gewisse Geschichtsblindheit: Aus historischer Perspektive verlaufe die Entwicklung des Staates nicht linear, sondern in »Wellenbewegungen«. Phasen des Bedeutungszuwachses haben sich immer wieder mit Phasen abgewechselt, »in denen der Staat sich zurückzog oder zurückgedrängt wurde« (Boehme-Neßler 2008: 174). Genschel und Zangl (2008: 431) sprechen ebenfalls von Trends und Gegentrends der Verstaatlichung und Entstaatlichung. Der Abschiedsliteratur, die den »Untergang oder Verfall des Staates« proklamiert, steht daher unter anderem die »Vorstellung eines zyklischen Verlaufs« von »Aufstieg und Niedergang« des Staates entgegen, wie Schuppert (2013: 29) es formuliert.

»Die bisweilen treffend beobachteten Auflösungserscheinungen dürften (auch zeitbedingt) in ihrer Bedeutung schlicht überzeichnet und mit einem tatsächlich nicht eingetretenen Souveränitätsverlust verwechselt worden sein« (Thiele 2019: 269).

Bei aller Wandlungssemantik besteht die Quintessenz darin, dass zwar »bestimmte Staatstypen untergehen, erodieren oder ausfransen, der Staat als Ordnungsmodell politischer Herrschaft« davon aber offenbar unberührt bleibt (Schuppert 2010: 10). Es geht mithin um die *Transformation* des Staates, bei der dieser nicht verschwindet, sondern seine Gestalt verändert. Dabei spielen auch Krisensymptome, die sich in den Begriffen von Staats- und Steuerungsversagen manifestieren, eine Rolle. Diese lassen aber nicht den Schluss auf ein Ende von Staatlichkeit zu (vgl. Anter 2010: 6). Nicht ohne Grund

9 Thiele (2019: 270) weist dabei einschränkend darauf hin, dass es vielen bei der Auflösungsthese »nie um eine formelle, sondern um eine materielle Auf- beziehungsweise Ablösung des modernen Staates durch schleichende Aufgaben- und Steuerungsverluste und zunehmende globalisierungsbedingte Komplexität« gegangen sei.

wird also etwa Governance als »Beleg für die Anpassungsfähigkeit von Staaten« an Veränderungen, als Zeichen für Wandel gesehen und nicht als Indiz für deren Untergang (Blumenthal 2005: 1153). »Wenn mithin auch (noch) kein Ende des Staates abzusehen ist, so ist doch ein tiefgreifender Strukturwandel von Staatlichkeit zu konstatieren«, gekennzeichnet durch »vielfältige Metamorphosen und strukturelle Transformationen« (Bach 2013a: 9).

In diesem Sinne »scheint [auch] die Informationsgesellschaft [...] auf eine grundsätzliche Neubestimmung von Politik, Staat und Staatlichkeit hinauszu laufen« (Steinbicker 2013: 200). Ausgehend von der Annahme eines zyklischen Verlaufs staatlicher Wandlungsprozesse, lässt sich auch für den Staat im digitalen Zeitalter – selbst wenn mit der Digitalisierung etwa physische Grenzen (wie die des Staatsgebietes) weiter durchlässig werden – schlussfolgern, dass dieser nicht ausgedient hat. Offen bleibt damit aber die Frage nach der Dynamik und Richtung des Wandels von Staat und Staatlichkeit. Denn die vielfältigen Herausforderungen der Digitalisierung haben zur Folge, dass politische Systeme »need to adapt their policies, legislations, systems and even internal structures« (Janssen/Voort 2016: 1). Insofern zielt diese Abhandlung darauf ab, zu analysieren, welche Ausformung die moderne Staatlichkeit im digitalen Zeitalter annimmt. Denn moderne Gesellschaften sind als gesteuerte Gesellschaften zu verstehen, die auf politische Steuerung¹⁰ setzen (vgl. Schimank 2000: 11ff.). Damit stellt sich zentral die Frage, inwieweit sich durch die Digitalisierung die staatlichen Regulierungs- und Steuerungspotenziale verändern. Es geht somit um die Handlungsfähigkeit des Staates in der digitalen Welt: »Is strategic steering of an information society even possible?« (Rončević/Tomšič 2017: 11). Mit der sich rasch zum Meme¹¹ entwickelnden Aussagen An-

10 Eine differenzierte Betrachtung des für diese Abhandlung zentralen Begriffs der (politischen) Steuerung erfolgt in Kapitel I.2 und III.

11 Der Begriff Meme stellt das kulturelle Äquivalent zum biologischen Gen dar (vgl. Grünewald-Schukalla/Fischer 2018: 1). Dawkins (2014: 316–334) entwickelte den Begriff zur Beschreibung, wie kulturelle Phänomene, wissenschaftliche Ideen, Überzeugungen wie der Glaube an Gott oder Verhaltensmuster weitergegeben werden. Memes sind komplexe Ideen, die als codierte Informationen über unterschiedliche Vehikel kommuniziert werden und sich so reproduzieren (vgl. hierzu ausführlich etwa Shifman 2014: 40–45). »Ab den 1990er Jahren entkoppelte sich dieses Konzept von seinen theoretischen Bezügen und wurde als populärkultureller Phänomenbegriff für digitale, das heißt technisch reproduzierte und manipulierte Objekte in der Internetkultur angeeignet« (Grünewald-Schukalla/Fischer 2018: 1). Beim Meme-Konzept Dawkins' (2014: 324) spielt jedoch, analog zum Gen, »Langlebigkeit, Fruchtbarkeit und Wiedergabetreue« eine wichtige Rolle. Im Unterschied dazu können Internet-Meme viral gehen, sie sind aber ebenso »alltägliche kommunikative Praxis [...], in der die kreative Veränderung, Verbreitung und Aneignung kultureller Formen auch jenseits messbarer Wellen großer und bekannter Memes« stattfindet (Grünewald-Schukalla/Fischer 2018: 5).

Im Fall von Internet-Memes erfolgt die Verbreitung oftmals durch eine Kombination aus Text und Bild oder Video. Dabei verstetigen sich diese aber nur bedingt, viel häufiger unterliegen sie Veränderungen in Form und Inhalt. Während der Reproduktion erfolgt also eine Aneignung, in der Memes variantenreich transformiert und variiert werden. Zudem werden sie vielfach remixed (kombiniert) und beziehen sich wechselseitig aufeinander (referenzieren). Dabei können Memes sich auch verselbstständigend und über ihren Ursprungskontext hinaus in andere Bereiche eindringen (vgl. ebd.: 7). Sie knüpfen damit stark an den von Stalder (2017: 95ff.) herausgearbeiteten drei kulturellen Formen der Digitalität an: Referenzialität, Gemeinschaftlichkeit und Algorithmizität.

gela Merkels aus dem Jahr 2013 im Hinterkopf, dass das Internet für uns alle ja #Neuland sei, mag diese Frage reflexartig häufig zunächst abschlägig beschieden werden.¹² Willke (1997: 8) sah in den 1990er-Jahren durchaus »noch vorhandenes Steuerungspotential«, aber auch die Gefahr, dass dieses nicht genutzt werden könnte, weil nicht gesehen wird, dass »der Kontext für Gesellschaftsteuerung sich unter dem Druck von Globalisierung, Digitalisierung und latenter Vernetzung grundlegend ändert«. Zugespitzt formuliert Schallbruch (2018: 218) über den Schwachen Staat im Netz:

»Die Digitalisierung zwingt den Staat in einen brutalen Wettbewerb: Der Gegner ist dabei nicht eine Art ›Online-Staat‹ [...]. Gegenspiel des Staates ist vielmehr ›kein Staat, das Zurückdrängen des Staates aus mehr und mehr Lebensbereichen.«

Oder verläuft die Entwicklung im digitalen Zeitalter in die genau entgegengesetzte Richtung? Mayntz (2001: 16) postulierte zur Jahrtausendwende:

»Indem große technische Systeme wegen ihrer hohen positiven Bedeutung ebenso wie ihres hohen Störpotentials eine staatliche Regelung provozieren, fördern sie wiederum den starken, den Interventionsstaat.«

Für Willke (1997: 204) scheint bereits Mitte der 1990er-Jahre klar zu sein, dass sich »infolge einer stürmischen technologischen Entwicklung Herausforderungen an die Politik [stellen], die sich den einfachen Alternativen von Regulierung oder Deregulierung, Verstaatlichung oder Privatisierung, Monopol oder Wettbewerb nicht mehr fügen.«

Diese Zitate stehen nicht nur für die Frage nach dem, elementar mit seiner Steuerungs(un)fähigkeit verbunden, Leitbild und Modell des Staates im digitalen Zeitalter. Sie stehen genauso dafür, dass bislang in der wissenschaftlichen Forschung der Fokus in der Frage nach politischer Steuerung maßgeblich auf dem Steuerungsobjekt lag: dem Staat. Dagegen nimmt die vorliegende Analyse eine breitere Perspektive ein, die nicht allein die Entwicklung der *Steuerungsfähigkeit* des Staates im Blick hat, sondern auf die *Steuerungspotenziale* – die *mögliche*, und nicht nur die tatsächlich erfolgende Steuerung – abzielt. Diese lässt sich nur aus einer wechselseitigen Perspektive heraus betrachten. Folglich müssen die Steuerungsobjekte – die auch selbst zu Steuerungsobjekten werden können – und deren *Steuerbarkeit* mit berücksichtigt werden.¹³ Die Steuerungsobjekte – gesellschaftliche Gruppen, einzelne Akteure oder Individuen in der Gesellschaft

12 Gleichwohl bezog sich Merkel mit ihrer Aussage auf der Pressekonferenz anlässlich des Besuchs Barak Obamas direkt auf die sich zeitgleich in immer weiteren Details entfaltenden Enthüllungen Edward Snowdens über den NSA-Überwachungsskandal. Krieger und Machnyk (2019) weisen daher zu Recht darauf hin, dass die heute memetische Aussage »Das Internet ist für uns alle Neuland« aus ihrem Kontext herausgehoben und rekontextualisiert wurde. »Dadurch, dass der *Prism*-Kontext [Herv. i. O.], auf den sich die Aussage ursprünglich bezog, komplett ausgeblendet wurde, stand der Satz schließlich völlig isoliert im Raum und legte semantisch eine völlig andere Lesart nahe, nämlich, dass das Internet an sich ein Gebiet darstelle, auf dem keine oder nur unzureichende Erfahrungen bestünden« (ebd.: 123).

13 Zur vertiefenden Darstellung von Steuerung, Steuerungsfähigkeit, Steuerbarkeit und Steuerungspotenzial siehe Kapitel I.2.

an sich oder in gesellschaftlichen Subsystemen – werden jedoch in den politikwissenschaftlichen Steuerungstheorien eher stiefmütterlich behandelt (vgl. Schimank 2000: 12f.). Dagegen nimmt die Governance-Perspektive diese Akteure zwar in den Fokus, verliert dabei aber tendenziell den Staat aus dem Blick, der nur noch ein Akteur unter vielen ist. Vor dem Hintergrund der Digitalisierung ist eine beidseitige Perspektive besonders relevant, da die hier vorzufindenden Entwicklungen und Wandlungsprozesse eben nicht nur den Staat – und damit dessen Steuerungsfähigkeit – betreffen, sondern auch die in den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Subsystemen anzutreffenden Akteure – und damit deren Steuerbarkeit. Diese Abhandlung fragt damit grundlegend nach den *Bedingungen der Möglichkeit von staatlicher Steuerung im digitalen Zeitalter*.

Die weitergehende Betrachtung im Rahmen dieser Fragestellung fokussiert sich explizit auf Deutschland. Sie bezieht sich sowohl für die zentralen Debatten als auch bei der Empirie der analysierten Felder auf den Kontext des deutschen Nationalstaats.¹⁴ Die Debatten um die Veränderung von Staat und Staatlichkeit im Rahmen der Europäisierung, Globalisierung und Transnationalisierung bleiben daher, soweit möglich, ausgespart, wenngleich sie als Phänomen immer mitgedacht werden. Auch wenn gerade der Themenbereich der Digitalisierung – aufgrund seiner globalen Dimension – entscheidende inter- und transnationale sowie europäische Referenzen besitzt, muss die Frage nach *staatlichen* Steuerungspotenzialen an der nationalstaatlichen Rahmung ansetzen. Auch wenn etwa Bach (2013b: 123f.) konstatiert, dass sich der »Kernbestand der politischen Gewalt des europäischen Nationalstaates, sein Raumbezug wie seine gesellschaftliche Steuerungsfähigkeit [...], unwiederbringlich aufzulösen« scheint, bleibt der Staat auch beim freiwilligen Transfer von Kompetenzen etwa auf die europäische Ebene weiterhin Nationalstaat.¹⁵ Zum einen, weil »kaum zu übersehen [ist], dass verschiedene Nationen immer schon unterschiedliche Vorstellungen davon gehabt haben, was von einem Staat zu erwarten sei« (Töller 2007: 67). Daher spielt für normative Vorstellungen von staatlichen Aufgaben sowie die daraus folgenden Formen von Staatstätigkeit der Nationalstaat eine zentrale Rolle. Dieser bleibt damit weiterhin »der Gewährleister von einem Minimum an öffentlichen Aufgaben, ohne die die liberalen Demokratien nicht bestehen können« (Walkenhaus 2006: 20). Zum anderen haben sich nicht nur in Nationalstaaten, sondern auch innerhalb von Staaten in den einzelnen Politikfeldern pfadabhängige Regulationsregime etabliert, die weiterhin Wirksamkeit entfalten und dementsprechend berücksichtigt werden müssen.¹⁶

-
- 14 Der Nationalstaat ist hier ein Untertyp des modernen Staates, der durch die politische Gemeinschaft als besonderes Verhältnis der zwischen Staat und Staatsvolk, dessen Zusammengehörigkeitsgefühl auf historischen Ereignissen beruht, und politische Selbstbestimmung auf einem begrenzten Territorium gekennzeichnet ist. Auch wenn Deutschland zugleich dem Untertyp des demokratischen Verfassungsstaates zuzuordnen ist, folgt daraus in keiner der beiden Richtungen eine bedingte Abhängigkeit zwischen den Typen (vgl. Thiele 2019: 212ff., 235).
- 15 Wenngleich natürlich weitergehende Überlegungen und Modelle, bei denen die Nationalstaaten durch »kosmopolitischen Föderalismus« oder einen »Weltbundesstaat« ersetzt werden, existieren (siehe etwa Zürn 2011: 87ff.).
- 16 Dementsprechend führt Willke (1997: 9f.) mit Blick auf die Gesellschaft aus: »Nur territorial und normativ ausgegrenzte Einheiten sind in der Lage, die Tiefenstrukturen ihrer (Selbst-)Steuerung autonom zu setzen. [...] Solange es keine Instanz, kein Verfahren und keine Regeln gibt, welche

Damit wird nicht negiert, dass sich die Bedingungen staatlichen Handelns durch die zwischenstaatlichen Verflechtungen verändern. Und es soll daher keinesfalls impliziert werden, dass sie folgenlos für die Frage nach Staatlichkeit und Steuerungspotenzialen wären. Vielmehr knüpft die Untersuchung an die Unterscheidung zwischen *externem* Wandel – etwa durch Europäisierung, Internationalisierung, Transnationalisierung und Globalisierung – und *internem* Wandel von Staatlichkeit – der auf den Wandel von Aufgaben, Handlungs- und Organisationsformen sowie Instrumenten abzielt – an (vgl. Schuppert 2008: 335–339).¹⁷ Aus dieser Perspektive legt die Abhandlung den Fokus deutlich auf den Wandel von Staatlichkeit im Innern. Das Ziel ist, einerseits generelle Herausforderungen für staatliche Steuerung im digitalen Zeitalter herauszuarbeiten, andererseits in der Frage der tatsächlichen Auswirkungen und des Umgangs auf den deutschen Fall zu rekurrieren. Deutschland lässt sich zwar zweifelsfrei als moderner Staat¹⁸ westlicher, liberaler demokratischer Prägung¹⁹ kategorisieren, eine einfache idealtypische Herausarbeitung von Steuerungspotenzialen des Staates diesen Typus im digitalen Zeitalter ausschließlich anhand dieses einen Falls aber nicht plausibel begründen. Vielmehr sprechen gerade spezifische institutionelle Merkmale wie etwa korporatistische Traditionen (siehe Kapitel III.1.4) in bestimmten Politikfeldern, die nicht nur Auswirkungen auf die Steuerungsfähigkeit und Instrumentenwahl des Staates haben, sondern auch Selbststeuerungskapazität auf Akteursebene voraussetzen, dafür, dass eine dezidiert einzelstaatliche Analyse dem Erkenntnisinteresse angemessen ist.

Dies umso mehr, als diese Abhandlung die Frage danach stellt, mit welchem Typ von Staat und Staatlichkeit wir es mit Blick auf Deutschland im digitalen Zeitalter zu tun haben. Anter und Bleek (2013) befassen sich mit den (theoretischen) Staatskonzepten in der deutschen Politikwissenschaft im Zeitverlauf. Ausgehend von dem ambivalenten Verhältnis zum staatsrechtlich geprägten Staatsverständnis nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs, stehen dabei die neomarxistische und systemtheoretische Perspektive, das Aufkommen der Policy-Analyse und Verwaltungsforschung sowie letztlich die Renaissance der institutionalistischen Staatstheorie im Fokus. Dabei kommen sie zu dem Ergebnis, dass es »weder sinnvoll noch möglich [erscheint], einen spezifischen politikwissenschaftlichen Staatsbegriff zu entwickeln« (ebd.: 119). In der praktischen Auseinander-

für die Welt insgesamt verbindliche Normen der Selbststeuerung setzen, macht die Rede von der Weltgesellschaft keinen Sinn.«

- 17 Dementprechend beantwortet etwa Boehme-Neßler (2009: 194) seine Frage danach, wie Staaten mit »ihrer Relativierung durch die Globalisierung und die Digitalisierung« umgehen, mit »zwei gegensätzliche[n] Entwicklungen – oder Modelle[n] – [...]: Supranationalisierung und Governance.« Supranationalisierung verändert dabei die Rolle des Nationalstaates durch sein gewandeltes Verhältnis zu anderen Akteuren (Staaten oder supranationalen Organisationen) nach *außen*. Durch Governance wandelt sich die Rolle des Staates durch veränderte Beziehungen zu anderen Akteuren (Unternehmen oder Organisationen) nach *innen*.
- 18 Eine Spezifizierung des modernen Staates (etwa als westlich, liberal, demokratisch) ist notwendig, denn eine »absolutistische Monarchie, ein totalitäres Regime oder eine Militärdiktatur kann ebenso moderner Staat sein wie eine konstitutionelle Monarchie oder Demokratie« (Thiele 2019: 211).
- 19 Da es in dieser Abhandlung um die Frage nach Steuerungspotenzialen und einem veränderten Steuerungsparadigma geht, wird an dieser Stelle bewusst nicht vom demokratischen Rechts- und Interventionsstaat westlicher Prägung (DRIS) gesprochen.

setzung können die »erforderlichen Differenzierungen zwischen verschiedenen Typen oder historischen Formationen des Staates« vielmehr durch das einfache Hinzufügen von Attributen (wie etwa *Wohlfahrtsstaat*) vorgenommen werden (ebd.). Wenn die vorliegende Abhandlung also analysiert, ob im digitalen Zeitalter veränderte Steuerungsinstrumente mit einem neuen Steuerungsparadigma einhergehen, dann verbindet sich damit die Frage, ob Staatsbilder wie der *kooperative Gewährleistungsstaat* noch eine angemessene Beschreibung des vorliegenden Modells von Staat und Staatlichkeit darstellen oder ob ein neues Attribut angemessener ist.

