

»Der Eindruck der Neuigkeit ›weicher‹ Instrumente entsteht wohl dadurch, daß das Problem, an dem wir die Neuigkeit beobachten, ein relativ neues ist, nämlich die Umweltschutzproblematik.«

Dieses Argument aufgreifend, lässt sich mit Blick auf Nudging und algorithmische Steuerung feststellen, dass hier neben dem neuen Politikbereich der Digitalpolitik die neue technologische – datengetriebene – Komponente den Eindruck der Neuigkeit erweckt. Verglichen mit den etablierten Steuerungsinstrumenten (siehe Kapitel III.2) zeigt sich dann aber wenig Neues. Im Kern stellt Nudging eine weiche Form der indirekten, horizontalen Steuerung über *Anreize* dar. Allerdings erfolgt ihre Umsetzung auf subtilere Art und Weise. Darüber hinaus findet Nudging besonders in technologischen Bereichen (etwa durch entsprechend designete Apps oder Websites) Anwendung.

Auch der Neuigkeitsgehalt von algorithmischer Steuerung ist begrenzt. Eher ließe sich argumentieren, dass es sich im Kern gar nicht um ein Steuerungsinstrument handelt, sondern eher um Steuerungsvorbereitung. Algorithmische Steuerung meint primär automatisierte Entscheidungsfindung. Erst nach der Entscheidung folgt die eigentliche Anwendung eines Steuerungsinstruments. Algorithmische Steuerung ist also eine Steuerung der ersten, innerorganisatorischen, Ebene und keine der systemischen Ebene.

## VI.1.2 Veränderte Steuerungsformen?

Jenseits der vermeintlich neuen Steuerungsinstrumente ist auch ein Blick auf die etablierten Instrumente notwendig. Verändert sich etwa die Art ihrer Anwendung oder die Relevanz einzelner Instrumente im digitalen Zeitalter? Und spielen damit andere Steuerungsformen als bisher eine Rolle?

### VI.1.2.1 Indienstnahme der Zivilgesellschaft: Neues Kooperationsparadigma?

Seibel (2017: 165) konstatiert für die Verwaltung, dass »hybride Arrangements« als Mischformen von »Organisationsstrukturen und Steuerungslogiken« nicht nur in »traditionellen und manifesten Formen von Hybridität« vorzufinden seien, sondern auch »latente Erscheinungsformen« beachtet werden sollten. Eine solche latente Form stellt im digitalen Zeitalter die *Indienstnahme der Zivilgesellschaft* dar, in der sich veränderte Steuerung und Leistungserbringung miteinander verbinden.

Grundsätzlich lässt sich die Rolle von Zivilgesellschaft und bürgerschaftlichem Engagement in Bezug auf den Staat nicht von vornherein eindeutig festlegen. Gleichwohl kommt ihr aus staatsfokussierter, etatistischer Tradition eine funktionale Bedeutung zu. Dass zivilgesellschaftliche Akteure in die staatliche Aufgabenerfüllung eingebunden sind, ist damit kein neuer Befund (siehe Kapitel IV.3). Beim Wandel hin zum Modell des kooperativen Gewährleistungsstaat spielt bezogen auf die Daseinsvorsorge vor allem die Übertragung der Leistungserbringung auf privatwirtschaftliche – unter den Begriffen Privatisierung, Liberalisierung und Public-Private-Partnership – und gemeinwohlorientierte Akteure eine zentrale Rolle. Die Zivilgesellschaft übernimmt unter staatlicher

Aufsicht und Leitung gesellschaftsrelevante Funktionen. Dagegen dient bürgerschaftliches Engagement aus einer liberalen Perspektive eher dem Abbau von Staatlichkeit. So zeigen etwa die Debatten um die Tafeln und ihre Rolle im Sozialstaat beispielhaft die Herausforderung einer (tatsächlich oder vermeintlich) schleichen Kompensation entfallender staatlicher Leistungen (im aktivierenden Sozialstaat) durch freiwilliges Engagement. Diese (kontroversen) Sichtweisen beziehen sich auf die etablierten Konstellationen zwischen Staat und Zivilgesellschaft. Solche Konstellationen sind hier jedoch mit der *Indienstnahme* der Zivilgesellschaft explizit nicht gemeint.<sup>34</sup>

Das Angebot der Tafeln existiert unabhängig von sozialstaatlichen Leistungen und folgt einer eigenen (Bedarfs-)Logik:

»Man übersieht, dass den sozialstaatlichen Aktivitäten nicht die Bedarfskonstruktion der Tafeln zugrunde liegt, übersieht vor allem, dass die dem Sozialstaat eigene Konstruktion [...] komplexer und zugleich realistischer als die der Tafeln ist« (Möhring-Hesse 2014: 205).

Dieser Befund zum Verhältnis zwischen Staat und Tafeln gilt unabhängig davon, ob die sozialstaatliche Leistungsfähigkeit als aus- oder unzureichend gesehen wird.

Die etablierten Konstellationen waren – wie auch zwischen Staat und Wirtschaft – durch drei Settings geprägt: 1. Ko-Regulierung (Netzwerk-Governance mit dem Staat als einem Akteur unter vielen). 2. Selbstregulierung (im Schatten des Staates) und 3. Selbststeuerung (Abwesenheit des Staates). Die Indienstnahme unterscheidet sich von allen drei Konstellationen. Im Gegensatz zum ersten Setting finden keine langfristige, formale Einbindung und Steuerung der zivilgesellschaftlichen Akteure statt. Im Unterschied zum zweiten Setting fehlt die indirekte Wirkung des Staates im Sinne des Schattens der Hierarchie (unabhängig davon, ob dieser eher von der Erwartung der Steuerungsobjekte selbst ausgeht oder ob tatsächlich mit hierarchischer Steuerung gedroht wird). Zugleich gibt es in Abgrenzung zum dritten Setting jedoch ein staatliches Steuerungsinteresse in diesem Bereich, wobei der Staat die erwartete, freiwillige zivilgesellschaftliche Übernahme von Aufgaben in seinen weitergehenden Steuerungsbemühungen oder Leistungserbringungen einkalkuliert. Durch die veränderte Ausgestaltung der Bereitstellung unterscheiden sich allerdings auch die resultierenden Güter von den klassischen *öffentlichen Gütern* der Daseinsvorsorge (siehe Kapitel IV.1.1.1). In den – zuletzt verstärkt im Kontext

34 Damit wird der Begriff der Indienstnahme in dieser Abhandlung anders verstanden als etwa von van Dyk und Haubner (2021: 13) in ihrer Studie über die »sozialstaatliche Indienstnahme von Engagement und Freiwilligenarbeit«. Sie postulieren nicht nur einen entstandenen »Community-Kapitalismus [Herv. d. A.], der eine Antwort auf die Funktions- wie Legitimationskrise des Neoliberalismus« darstelle (ebd.: 123). Die Indienstnahme stelle auch einen »Modus der Steuerung« in Form einer »Regierung posttraditioneller Gemeinschaften im Modus der [durch moralische Affizierung und Schuld abgesicherten] Freiwilligkeit« dar, weshalb sie von einem »ambivalenten Charakter der Indienstnahme der Ressource Gemeinschaft« sprechen (ebd.: 39). Diese würde durch den Staat durch eine »moralische Aufwertung« von Engagement, »(materielle) Förderprogramme und Policy-Instrumente« sowie eine »Politik des Unterlassens, die Lücken der Infrastruktur und Daseinsvorsorge erzeugt, die selbsttätig von engagierten Bürger\*innen geschlossen werden«, vorangetrieben werden (ebd.: 44f.). Damit würde ein »Insourcing der Zivilgesellschaft« zur »einseitige[n] Staatsentlastung« an die Stelle der »outsourcenden neoliberalen Praxis« treten (ebd.: 157).

von Nachhaltigkeit und Subsistenz – geführten Debatten taucht daher immer häufiger wieder der Begriff der *Commons* auf – die im Deutschen auch als *Gemeingüter* oder *Allmende* bezeichnet werden.<sup>35</sup> Gemeinsam ist beiden, dass es sich um Kollektivgüter handelt. Bei den öffentlichen Gütern der Daseinsvorsorge ist es der Staat oder von ihm legitimierte Dritte, die für die Allgemeinheit Leistungen erbringen beziehungsweise Infrastrukturen bereitstellen. Gemeingüter werden dagegen von (engagierten) Menschen selbst – häufig kollektiv aus Teilen der organisierten Zivilgesellschaft – erbracht, was jedoch nicht einfach mit ehrenamtlicher Tätigkeit, freiwilligem Engagement oder *Sharing Economy* gleichzusetzen ist (vgl. Helfrich 2021: 421). Die Beteiligten sind beim *Commoning* nicht nur Nutzer:innen, sondern selbst Produzent:innen. Damit verbunden ist auch die Hoffnung, dass sich die in kooperativer Koproduktion und -verwaltung von Ressourcen selbstbestimmt eingebundene Menschen nicht nur aus moralischer und sozialer Verantwortung heraus, sondern auch aus eigenem Interesse auf nachhaltige Formen des Wirtschaftens verständigen (vgl. Quilligan 2012: 99ff.). Die dabei bestehenden Herausforderungen, wie eine Übernutzung der Ressourcen durch einzelne, sind als Tragik der Allmende zusammen mit möglichen Lösungen, etwa in Form institutionalisierter Selbstverpflichtungen, insbesondere von Elinor Ostrom (1990) nobelpreisträchtig behandelt worden.

Damit wird diese Form der Leistungserbringung auch aus Steuerungsperspektive interessant. Paradigmatisch stehen Commons für Selbstorganisation. Gemeingüter »sind jene Dinge, die Menschen gemeinsam nutzen und verwalten, indem sie, basierend auf Tradition oder sozialen Normen und Praktiken, ihre eigenen Regeln aushandeln« (Quilligan 2012: 99). Dies erkennt man auch in dem Bereich, indem Commons bereits heute eine bedeutende Rolle einnehmen: der freien, quelloffenen Software [*Free/Libre Open Source Software; FLOSS*]<sup>36</sup>, ohne die etwa nicht nur Googles Mobilgeräte-Betriebssystem Android, sondern letztlich auch das World Wide Web, seine Dienste und die großen Internet-Plattformen in ihrer heutigen Form nicht existieren würden (vgl. Berlinguer 2020: 11ff.). FLOSS steckt als Basistechnologie in der Hard- und Software, die das digitale Zeitalter vorantreiben. Ihre Entwicklung erfolgt selbstgesteuert und community-getrieben, wenngleich insbesondere bei großen Projekten auch privatwirtschaftliche Unternehmen als Sponsoren auftreten oder Zeitkontingente von Mitarbeiter:innen für Projekte abstellen. Im Ergebnis liegt dann ein, durch eine entsprechende Lizenzform (wie etwa die GNU General Public License; GNU GPL) rechtlich abgesichertes, Gemeingut vor, das von jeder und jedem kostenlos geprüft, genutzt, verändert und weiterverbreitet werden kann.<sup>37</sup>

Nicht zuletzt im Zug der Debatten um digitale Souveränität (siehe Kapitel IV.4.3) wurde aufgrund der zentralen Bedeutung von FLOSS nicht nur über Fragen der Qua-

35 Helfrich (2021: 422) weist allerdings darauf hin, dass es sich bei Commons nicht um eine (reine) Güterkategorie handele, weshalb der Begriff Gemeingut in die Irre führe. Denn die sozialen Praktiken des Commoning, als Melange aus Organisationsstrukturen, -kulturen und damit selbstorganisierter kooperativer Koproduktion, seien notwendiger Bestandteil der Commons.

36 FLOSS ist das umfassendste Akronym für freie Software und Open-Source-Software (weniger umfassend, aber bekannter sind die Abkürzungen FOSS und OSS).

37 Die sogenannten vier wesentlichen Freiheiten von freier Software.

litätssicherung und der häufigen Unterfinanzierung kleinerer Projekte diskutiert, sondern auch das Potenzial von freier Software bei der Digitalisierung von Staat und Verwaltung in Deutschland<sup>38</sup> neu in den Blick genommen.<sup>39</sup> Dies zeigt sich insbesondere am Posten von rund 51 Millionen Euro im Bundeshaushalt, auf den sich im Mai 2022 die Bundestagsfraktionen zur Stärkung von Open Source und digitaler Souveränität einigten. Hier von stehen 8,3 Millionen Euro für den Aufbau des *Zentrums für digitale Souveränität (ZenDiS)* zur Verfügung. Der Großteil der Mittel (32 Millionen Euro) soll in den Aufbau des Open-Source-basierten *souveränen Arbeitsplatzes* in der Verwaltung von Bund und Ländern fließen. 713.000 Euro entfallen auf die Open-Source-Entwicklungs- und Softwareplattform Open CoDe, der gemeinsamen Plattform für Verwaltungssoftware. Insgesamt stehen aber sieben Millionen Euro für den *Sovereign Tech Fund (STF)* bereit, mit dem »häufig unterfinanzierte Open-Source-Projekte und -Communities finanziell gestärkt werden« sollen (OSBA 2022).<sup>40</sup> Neben diesen großen staatlichen Initiativen kommen die in Kapitel V.1.4.2 genannten Ansätze von Open Social Innovation und Hackathons hinzu.

Diese Beispiele zeigen, dass der Staat Commoning unterstützen und fördern kann, etwa indem Ressourcen oder Infrastrukturen bereitgestellt werden. Auch deswegen sollte Indienstnahme nicht per se negativ (beispielsweise als Abwälzung von Aufgaben) gesehen werden. Zugleich können (in-)direkte Kompensationen auch als Strukturierung und damit als weiche Form der Steuerung verstanden werden. Daher werden solche Indienstnahmen der Zivilgesellschaft auch kritisiert und stehen dem Gedanken einer *Commons Public Partnership (CPP)* – bei der die öffentliche Hand (Public) im Gegensatz zur *Public Private Partnership (PPP)* oder zur *Public Civic Partnership (PCP)* begrifflich auf den zweiten Platz verwiesen wird, um das erwartete Verhältnis zwischen Commons und Staat bereits im Begriff deutlich zu machen – entgegen:

»Gleichwohl ist Kooptierung auch in der Commons-Debatte nicht unbekannt; gemeint ist die ›(un-)freundliche‹ Umarmung von Commons durch Staats- oder Marktakteure, in deren Folge Bedürfnisorientierung und Selbstbestimmung schrittweise durch Wertungsorientierung und Fremdbestimmung ersetzt werden« (Helfrich 2021: 424).

Zugleich finden sich gegenüber Commons-Communitys, ähnlich wie gegenüber organisierten Interessen, demokratietheoretische Vorbehalte. Autonomie und Kooperation (Collaboration) in freiheitlichen Gemeinschaften sind nur bedingt ein Gegenmodell zu Bürokratie und Hierarchie (vgl. Stalder 2017: 84, 245ff.). An die Stelle von Markt und

- 
- 38 Dass Deutschland dabei unter den europäischen Staaten keinen Einzelfall darstellt, zeigt der Bericht der des European Working Team on Digital Commons (2022).
- 39 Dagegen hatte München 2017 noch das über ein Jahrzehnt laufende Vorzeigeprojekte zum Einsatz von GNU/Linux anstelle von Microsoft Windows als Betriebssystem auf den Rechnern der Stadtverwaltung (LiMuX) gestoppt (vgl. Berlinguer 2020: 6f.).
- 40 Im besonderen Fokus stehen dabei Offene Digitale Basistechnologien (ODB), »die für den Betrieb des Internets und weiterer Kommunikationsmedien erforderlich sind, Sicherheitstools wie Zertifikate und auch kritische Komponenten für Softwareentwicklung wie Compiler und Libraries«, wie die zuvor von der Open Knowledge Foundation Deutschland erstellte Machbarkeitsstudie ausführt (Groh et al. 2021: 3).

Hierarchie treten bei Commons komplexe Interaktionsstrukturen, bei denen die Mitglieder in »ökonomische[n], soziale[n], kulturelle[n] und technische[n] Dimensionen« eng miteinander verbunden sind (ebd.: 248). Damit spielen bei kollektiven Entscheidungen häufig einige wenige Personen eine besonders große Rolle, wobei ebenso häufig gilt: Wer mehr beiträgt bekommt mehr oder kann die Entwicklung stärker beeinflussen beziehungsweise mitbestimmen. Insofern wird der, in gewisser Weise anknüpfend an Eschenburgs (1955) Frage nach der Herrschaft der Verbände, von Schaefer (2016: 417) vorgebrachte Befund verständlich, dass sich »[i]m Kooperationsparadigma [...] ein Befund der Informationsgesellschaft fort[setzt]: dass die Gesellschaft mindestens ebenso auf den Staat als zentralen Wissensakkumulator angewiesen bleibt wie der Staat auf die Kooperationsbereitschaft der Gesellschaft. Folglich erscheint, was als ›Indienstnahme‹ oder gar ›Instrumentalisierung‹ des Bürgers durch den Staat bezeichnet werden kann, mindestens ebenso umgekehrt als Instrumentalisierung des Staates durch den Bürger.«

Die genannten Beispiele verdeutlichen, dass sich das Verhältnis zwischen (zivilgesellschaftlicher) Selbstorganisation und Staat ändern kann, ohne dass dadurch eines der drei anfangs genannten Steuerungssettings zustande kommt. An die Stelle von »Public-Commons-Partnerships« könnte daher auch eine Indienstnahme der Zivilgesellschaft treten (Helfrich 2021: 423). Dabei kommt es zu einer politisch bewusst forcierten oder berechnend in Kauf genommenen (wenngleich nicht immer auch explizit so formulierten) Aufgabenübernahme durch zivilgesellschaftliche Akteure, ohne dass damit zugleich (automatisch) eine Kompensation (Ressourcen, Tausch), Kontrolle (Gewährleistung) oder Steuerung einherginge. Die Indienstnahme unterscheidet sich insofern explizit von der Aufgabenübertragung im Sinne des Gewährleistungsstaates.

### VI.1.2.2 Privatisierung der Rechtsetzung und Rechtsdurchsetzung

In der Netz-, Dienste- und Inhaltspolitik zeigt sich zunächst eine Kontinuität in der dualen Steuerung aus regulativen staatlichen Vorgaben einerseits und Selbstregulierung andererseits. Mit Blick auf das NetzDG (siehe Kapitel V.3) stellt sich jedoch die Frage, ob sich hier nicht nur eine Form der Selbstregulierung etabliert, sondern Entscheidungsverantwortung an die Privatwirtschaft delegiert wird. Dies könnte als eine Privatisierung von Recht(sdurch)setzung interpretiert werden. Dem im Zuge der Debatte um den Niedergang des Korporatismus kolportierten Indiz der schwindenden Ordnungsfunktion von Verbänden würde dann hier das Erstarken einer Ordnungsfunktion privatwirtschaftlicher Einzelakteure gegenüberstehen (die in diesem konkreten Fall darüber hinaus weitere Brisanz in Form einer automatischen Regulierung durch Algorithmen erhält). Im Gegensatz zur Setzung und Kontrolle eigener Regelungen im Rahmen der Ko-Regulierung hat sich erstens der Adressat der Steuerung geändert. In der klassischen (analogen) Rundfunk- und Medienpolitik erfolgt Selbststeuerung durch korporative Akteure – Verbände oder übergreifende Gremien. In der digitalen Inhaltspolitik agieren die großen Plattformbetreiber dagegen als eigenständige Akteure.<sup>41</sup>

41 Für die großen Digitalunternehmen weist Pistor (2021: 9) darüber hinaus am Beispiel von Facebook darauf hin, dass diese verstärkt versuchen würden, sich »in das Gewand der Staatlichkeit zu

Die Kooperation findet also verstärkt zwischen Staat und Unternehmen und weniger zwischen Staat und Verbänden statt.

Zweitens folgt daraus ein neokybernetisches Steuerungsmodell, unter dem »frühe kybernetische Steuerungskonzepte gegenwärtig eine Renaissance im Politischen erleben« (Nosthoff/Maschewski 2019: 40). Dieses unterscheidet sich jedoch von den früheren Ideen einer linearen, rückkopplungsbasierten Regelung, in der der Staat als Steuerungssubjekt direkt mit den Steuerungsobjekten interagiert. Im neokybernetischen Staatsdenken tritt der Staat vielmehr als Regler der Regelungen, im Sinne der *second order cybernetics* (siehe Kapitel I.2.1), in Erscheinung (vgl. ebd.: 45f.). Aus der zentralen Steuerung wird damit eine dezentrale Selbststeuerung. Nur tendenziell erhält sie einen Regulierungsrahmen, sodass sich von hierarchisch koordinierter Selbststeuerung sprechen lässt.

»Der Staat wird seiner Schutzpflichten für die Menschenwürde und das Persönlichkeitsrecht nur unzureichend gerecht, wie beispielsweise das Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG) zeigt, das einen Teilverzicht staatlicher Souveränität erklärt und stattdessen auf freiwillige Selbstzensur der Anbieter sozialer Medien setzt« (Schliesky 2020a: 337).

Auch wenn die Einbindung privater Akteure in die Rechtsdurchsetzung kein neues Phänomen darstellt, verändert sich – mit den im digitalen Zeitalter neuen Möglichkeiten und Notwendigkeiten, technische Instrumente anzuwenden – tendenziell ihre Autonomie. Während Ko-Regulierung ohnehin ihre Einordnung als Steuerungssubjekte verschwimmen lässt, werden sie hierdurch noch stärker zu selbstständigen Steuerungssubjekten.

Soll dieses Setting stärker in Formen regulierter Selbstregulierung überführt werden, stellt sich mit Blick auf die Privatisierung der Rechtsetzung und Rechtsdurchsetzung die Frage der Überwachung und Kontrolle – insbesondere, wenn neue (digitale) Instrumente eingesetzt werden. Die in diesem Zusammenhang bestehenden Herausforderungen werden dabei anhand von Algorithmen sowohl aus der Regulierungsperspektive (Governance of Algorithms) als auch der Steuerungsperspektive (Governance by Algorithms) besonders deutlich.

Insgesamt kann mit Blick auf die hier stattfindende Entwicklung hin zu (regulierter) Selbstregulierung durchaus von einer kontextbezogenen, pfadabhängigen Renaissance korporatistischer Arrangements gesprochen werden. Gleichwohl sind sie sehr viel volatiler und offener geworden. Dies bezieht sich sowohl auf die Tiefe und Verbindlichkeit der Vereinbarungen als auch auf das Feld der beteiligten Akteure. Es liegt eine Mischung aus Ge- und Verboten im Kontext einer regulierten Selbstregulierung vor – bei jedoch gleichzeitig technologiebasierter stärkerer Autonomie bei der konkreten Ausgestaltung der Selbstregulation.

---

hüllen«, wenn Mark Zuckerberg etwa andeutet, »dass Facebook eher eine Regierung als ein Unternehmen sei«.

### VI.1.2.3 Steuerungsakteure: Von der abhängigen Behörde zur (teil-)autonomen Agentur

Für den kooperativen Gewährleistungsstaat wurden staatliche Regulierungsbehörden als hervorstechende Steuerungsakteure benannt, die die Privatisierungs- und Liberalisierungsprozesse als Aufsichts- und Überwachungsakteure flankierten (siehe Kapitel IV.3.2). Bereits Mitte der 1990er-Jahre sah Willke (1997: 289) für die »Zukunft der Wissensgesellschaft« dagegen eine Veränderung hin zu »an die Politik lose gekoppelte[n] Institutionen für die Generierung relevanter Expertise der Systemsteuerung«. Heute wird eine solche, allenfalls lose Kopplung auch für an politischer Steuerung beteiligte, staatliche oder staatsnahe Behörden, Ämter und Agenturen eingefordert.

Parallel zu den im digitalen Zeitalter zunehmenden, differenzierteren und volatilen Formen (regulierter) Selbstregulierung (siehe Kapitel VI.1.2.2 und VI.1.2.4) verändert sich auch die Erwartungshaltung an die Resilienz regulierender Behörden gegenüber (partei-)politischer Vereinnahmung. Diese zeigt sich in wiederholten Forderungen nach einer (stärkeren) Unabhängigkeit von zentralen Behörden, die diese zum Teil auch selbst einfordern. Konkret geht es darum, diese aus der rechtlichen- und fachlichen Aufsicht durch Ministerien zu entlassen. Agenturen sollen als ausführender Arm eines Ministeriums von der Verwaltungslogik gelöst werden – und sich damit vom intermediären Steuerungsakteur zu einem eigenständigen Steuerungssubjekt weiterentwickeln.

Bereits umgesetzt wurde dies für die Datenschutzaufsicht beziehungsweise den Bundesdatenschutzbeauftragten (BfDI), der seit 2016 als eigenständige oberste Bundesbehörde agieren kann und nicht mehr vom Innenministerium beaufsichtigt wird – nicht zuletzt, weil der Europäische Gerichtshof deren Abhängigkeit lange beanstandet hatte. Erste Hinweise des EuGH, dass auch die Bundesnetzagentur (BNetzA) nicht in allen Bereichen ausreichend unabhängig sei, haben dagegen noch zu keinen Änderungen geführt (siehe auch Kapitel V.3.6).

Von zivilgesellschaftlicher Seite, insbesondere aus der Datenschutzcommunity, kommen schon lange Forderungen, das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) seinen Aufgaben entsprechend unabhängig aufzustellen. Bislang unterliegt es der Weisung des Innenministeriums. Eine besondere Schwierigkeit, die sich laut einigen Akteuren daraus ergibt, liegt darin, dass das BSI zwar einerseits der erste Ansprechpartner sein soll, wenn es um »Cybersicherheit« – und hier insbesondere (kritische) Sicherheitslücken – geht. Diese können dem BSI gemeldet werden, dass dann auf die verantwortlichen Hersteller zugeht (vgl. BSI o.J.b). Allerdings untersteht dem Innenministerium zugleich auch der Verfassungsschutz, dessen Eingriffsrechte in die eigentlich grundrechtlich geschützte *Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme*<sup>42</sup> in den letzten Jahren tendenziell immer weiter ausgeweitet worden sind.<sup>43</sup> Das Gesetz zur Anpassung des Verfassungsschutzrechts

42 Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27.02.2008 (vgl. BVerfG 2008).

43 Hierbei sind insbesondere das Erste und Zweite Gesetz zur Erhöhung der Sicherheit informationstechnischer Systeme (IT-Sicherheitsgesetz, ITSIG; IT-Sicherheitsgesetz 2.0, ITSIG 2.0) zu nennen (vgl. Deutscher Bundestag 2021d).

(Deutscher Bundestag 2021a: 2276f.) zur Ausweitung verpflichtet unter anderem Telekommunikationsdienste, bei der für die der Quellentelekomunikationsüberwachung (Quellen-TKÜ) auf Smartphones nötige Aufbringung der Software – die von Gegner:innen vor allem unter dem Begriff des Staatstrojaners kritisiert wird – mitzuwirken (Art. 5). Grundsätzlich steht dabei ein vom Innenministerium abhängiges BSI vor einem Dilemma: Einerseits gehört es zu seinen Aufgaben, die Sicherheit von Systemen zu erhöhen – wozu explizit die »Warnung vor Schadprogrammen oder Sicherheitslücken in IT-Produkten und -Dienstleistungen« gehört (BSI o.J.a). Andererseits ist unklar, ob das BSI dazu verpflichtet werden könnte, gemeldete Sicherheitslücken in besonderen Fällen zugunsten des Verfassungsschutzes zurückzuhalten, um damit den Einsatz von Staatstrojanern nicht zu gefährden oder auszuweiten. Zumindest ermöglicht das ITSIG 2.0 Ausnahmen von der Weiterleitung dem BSI bekannt gewordener Sicherheitslücken (§ 4b Abs. 4). Die im Juli 2022 veröffentlichte Cybersicherheitsstrategie des BMI (2022: 6) unter Nancy Facer kündigt nun eine – wenngleich nicht unabhängige – zumindest »[u]nabhängiger Aufstellung« des BSI als ein Ziel für die 20. Legislaturperiode an (daneben soll es weiter ausgebaut werden und unter anderem als Zentralstelle eine effektivere Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern ermöglichen).

Wenn tatsächlich im digitalen Zeitalter weitere Behörden und Agenturen unabhängiger gegenüber ministerieller Kontrolle werden, steigt damit die Zahl relevanter Steuerungssubjekte. Damit könnten diese einerseits ihrer Regulierungsverantwortung unabhängig(er) von (partei-)politischen Einflussversuchen nachkommen. Andererseits erschwert diese Unabhängigkeit eine zentrale, hierarchische Steuerung jenseits der Änderung des Regulierungsrahmens.

#### **VI.1.2.4 Plattformisierung: Zwischen Selbststeuerung, Selbst- und Ko-Regulierung**

Aus Steuerungsperspektive können Plattformen unterschiedlich ausgestaltet sein. Dies betrifft ihre Ziele, die Rolle der beteiligten Ministerien (und damit die Steuerungsinstrumente) und die (erwarteten) Ergebnisse. Sie reichen von Selbststeuerung über Selbstregulierung bis hin zu regulierter Selbstregulierung. Im Ergebnis können daher informelle Absprachen, mehr oder weniger konkrete Codes of Conduct, Standardisierungsvereinbarungen oder staatlich gerahmte Regulierung – oder auch das Scheitern der Plattform – stehen.

Die weite Verbreitung von Plattformen – jenseits der bereits in Kapitel V.2.4 dargestellten Plattform Industrie 4.0 – sowohl in Bezug auf die beteiligten Ministerien als auch die Breite der Themen zeigt Tabelle 20.

Plattformen können in einer pfadabhängigen Tradition korporatistischer Arrangements gesehen werden, unterscheiden sich von deren klassischer Implementation jedoch auf zwei Ebenen. Im Gegensatz zum Tripartismus oder Makro-Korporatismus sind Plattformen auf einen deutlich längeren Zeitraum ausgerichtet oder auf Dauer gestellt. Darüber hinaus setzen sie sich nicht (ad hoc) mit einer spezifischen (Krisen-)Situation auseinander, sondern adressieren Problembündel (längerfristiger) grundlegender Herausforderungen. Verglichen mit meso-korporatistischen Settings, stellen Plattformen sehr viel offenere Foren dar. Dies betrifft sowohl die Bandbreite der möglichen beteilig-

ten Akteure als auch die offenere Frage der konkreten oder möglichen Ergebnisse. Allerdings sind sie – wiederum im Gegensatz zu Dialogformaten oder Bündnissen – grundsätzlich ergebnis- und implementationsorientiert ausgerichtet.

Begrifflich anknüpfend an die Entwicklung der Internetökonomie (siehe Kapitel II.2.2) kann also für die Richtung der veränderten staatlichen Steuerung in diesem Bereich von einer *Plattformisierung* gesprochen werden. Die daraus resultierende Steuerungsform könnte, verweisend auf pfadabhängig-korporatistische Tendenzen, als *Plattformkorporatismus* bezeichnet werden.

*Tabelle 20: Ausgewählte Bündnisse und Plattformen auf Bundesebene*

Ressort	Bündnis/Plattform	Zeitraum
BMWi/BMVI	Nationale Plattform Elektromobilität (NPE)	5.2010-12.2018
BMBF/BMVBS/BMU	Nationale Plattform Zukunftsstadt (NPZ)	3.2013-2.2015
BMWK/BMBF	Plattform Industrie 4.0	4.2013-
BMWK	Bündnis Zukunft der Industrie	3.2015-
BMWK	Energiewende-Plattform Forschung und Innovation (Ful-Plattform)	5.2015-
BMBF	Nationale Plattform Bildung für nachhaltige Entwicklung (NP BNE)	5.2015-
BMBF/BMU/BMI/BMVI/BMWi	Innovationsplattform Zukunftsstadt (IPZ)	2.2016-
BMBF	Plattform Lernende Systeme (PLS)	9.2017-
BMDV/BMWK/BMUV	Nationale Plattform Zukunft der Mobilität (NPM)	9.2018-
BMI	Nationale Plattform zur Bekämpfung der Manipulation von Sportwettbewerben	7.2019-
BMUV	Corporate Digital Responsibility Initiative	5.2019-
BMWSB	Bündnis bezahlbarer Wohnraum	4.2022-

Quelle: Eigene Zusammenstellung und Darstellung.

Insgesamt wird Steuerung damit kontingenter. Mithin könnte in Bezug auf das Modell der Staatlichkeit im digitalen Zeitalter von einem kontingenten Staat gesprochen werden. Viele Logiken der Steuerung im Gewährleistungsstaat gelten weiterhin. Allerdings nehmen zugleich hierarchische Steuerungsimpulse zu und die genutzten Steuerungsinstrumente diversifizieren sich weiter aus. Damit löst sich das Steuerungsparadigma des kooperativen Staates auf, ohne dass sich im kontingenten Staat ein neues Paradigma herausbilden würde.