

I.1 Forschungslinien

Die äußerst vielfältige Literatur über den modernen Staat aus den unterschiedlichen wissenschaftlichen Disziplinen¹ kann an dieser Stelle nicht gewürdigt werden, sondern fließt an den relevanten Stellen direkt ein. Im Zentrum dieser Abhandlung steht die Frage nach dem Wandel von Steuerung und Staatlichkeit. Die Untersuchung knüpft damit insbesondere an zwei politikwissenschaftliche Forschungs- und Debattenstränge

¹ Der moderne Staat ist expliziter Gegenstand geschichtswissenschaftlicher und zeithistorischer Betrachtungen (siehe etwa Reinhard 2007; oder jüngst Mergel 2022) oder soziologischer Analysen (siehe etwa Schulze-Fielitz 2013). Rechtswissenschaft, Staatsrecht und Staatsttheorie beschäftigten sich mit dem Wandel von Staatsverständnissen und Staatssouveränität (siehe etwa Lepsius 2013; Vesting 1992; Grimm 2009; oder jüngst Thiele 2019) oder seiner Legitimität (Herbst/Zucca-Soest 2020; Schliesky 2020b). Einen umfassenden Blick auf die Staatswissenschaft liefert Schuppert (2003).

In Bezug auf die rechtswissenschaftliche Debatte um Staatlichkeit im Wandel spricht Schulte (2017: 44) von einer »Renaissance der Verfassungstheorie, die an die Stelle des ‚Denkens vom Staat her‘ getreten sei«. Diese Debatte bringe »die Chiffre ›Verfassung statt Staat‹ versus ›Verfassungsstaat‹ [...] plakativ auf den Punkt« (ebd.: 51). Dieses Wechselspiel findet sich etwa auch bei Pernice (2020) und seiner Beschäftigung mit »Staat und Verfassung in der Digitalen Konstellation«. Zwar steht das letzte (und jüngste) Kapitel seiner kumulativen Habilitation unter dem Titel »Der Staat in der Digitalen Konstellation« und stellt unter anderem die Frage, ob der Staat sich neu erfinden müsse, denn: »Letztlich kann es nur um den Wandel von Staatsbild und Staatsfunktionen unter den Bedingungen der Digitalisierung gehen« (ebd.: 227). Letztlich kratzt die Darstellung aber nur an der Oberfläche. Der Staat muss sich in der der digitalen Konstellation neu erfinden und rekonstruieren – wobei die »Digitalisierung [...] zugleich Gegenstand und Instrument bei diesem Bemühen« darstellt (ebd.: 228). Dabei kommt Pernice (ebd.: 236) zwar zu dem Ergebnis, dass der Staat »keineswegs seine zentrale Funktion für den Menschen verloren« hat, ihn jedoch die »neuen Bedingungen zur Abkehr von traditionellen Leitbildern wie der staatlichen – potentiellen – Allzuständigkeit, Souveränität oder Unentrinnbarkeit« zwingen. Zugleich bleibt er aber die Antwort schuldig, was die (möglichen) neuen Leitbilder aus- und kennzeichne.

Die Verwaltungswissenschaft hat den Staat ohnehin, auch als steuernden Akteur der Verwaltung, im Blick (siehe etwa Döhler 2007a; Döhler et al. 2015). Die umfassende Bedeutung, die dabei der Digitalisierung zukommt, zeigt jüngst beispielhaft das »Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung« (2020b). Für einen Überblick über disziplinäre und interdisziplinäre Zugänge zum Staat siehe weiterhin etwa Voßkuhle et al. (2013).

an. Diese sollen im Folgenden kurz rekapituliert und in Bezug auf die konstatierte Forschungslücke hin abgeklopft werden, der sich diese Abhandlung widmet. Zunächst wird die *Governance-Debatte* aufgegriffen, die unter der Maxime von Government zu Governance konzediert, dass sich die Formen von Steuerung gewandelt haben. Dieser Formwandel wiederum ist einer der Aspekte, die für die Forschungslinie der *Transformation von Staatlichkeit* beziehungsweise des *Wandels des Staates* eine Rolle spielen. Mit ihm gehen veränderte Paradigmen von Steuerung und Leistungserbringung und damit letztlich ein neues Leitbild von Staatlichkeit und Staat einher.

I.1.1 Governance-Debatte

Die Forschungslandschaft, die sich auf eine Governance-Perspektive bezieht, ist sehr weit ausgefächert, was dem Governance-Begriff nicht nur eine steile Karriere, sondern auch den Vorwurf der Bedeutungslosigkeit beschieden hat (vgl. Jann 2013: 94f.; Mayntz 2009: 9).² Seinen anfänglichen Fokus auf die transnationale Ebene (*Global Governance*) und normative Aspekte (*Good Governance*) hat er auf jeden Fall schon lange hinter sich gelassen (vgl. Benz et al. 2007; Schuppert 2006).³ Diese Abhandlung knüpft daher zunächst an ein Verständnis von Governance an, das die »Gesamtheit der in einer politischen Ordnung mit- und nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte« umfasst (Mayntz 2010: 37). Damit soll Governance explizit nicht als Gegensatz zu politischer Steuerung verstanden werden.⁴ Damit wird zugleich auch der von Seibel (2017: 164) als Schwäche der Governance-Forschung erkannte »unverkennbare Anti-Etatismus« eingeschränkt. Vielmehr erweitert sich damit die Steuerungsperspektive und Bandbreite an Steuerungsformen und -instrumenten.

»None of this means that states are no longer important governors. Many states retain decision-making powers in many spheres. Moreover, states are deliberately sharing power as a means of exercising it. Much of this falls under the umbrella of partnership approaches to governance, wherein the state attempts to maintain a hand on the tiller, steering governance processes in the public interest« (Burris et al. 2008: 4).

- 2 Mit Blick auf die Steuerung der Verwaltung konstatiert so etwa Seibel (2017: 161): »So verdienstvoll die *Governance*-Forschung [Herv. i. O.] in deskriptiver Hinsicht war und ist, so unzureichend ist und bleibt sie in normativer und analytischer Hinsicht. Wie bedeutsam und einflussreich nicht-hierarchische und informelle Steuerungsformen im öffentlichen Sektor letzten Ende sind, wurde niemals untersucht.«
- 3 Dementsprechend hat sich der Begriff weiter ausdifferenziert. So beinhaltet er, beispielsweise als *Internet Governance*, »formelles oder informelles Handeln zur Erreichung bestimmter Ziele« im Rahmen einzelner Policies oder Politikfelder (Betz/Kübler 2013: 97). Als *Multi-Level-Governance* nimmt er Regelungsverfahren jenseits des Nationalstaats oder Koordinationsstrukturen in innerstaatlichen Mehrebenensystemen in den Blick (vgl. etwa Schuppert 2011: 30f.), während *Public Governance* als Reformstrategie zur Verwaltungmodernisierung diskutiert wird (vgl. etwa Klenk/Nullmeier 2004: 9f.).
- 4 In einem engen Verständnis von Governance wird dieser als Gegenbegriff zu staatlicher Steuerung (Hierarchie) verstanden und nimmt damit eine nicht-staatliche Perspektive ein (vgl. Schuppert 2011: 32f.).