

I.1.2 Transformation von Staatlichkeit und Staat im Wandel

Die erste Anlaufstelle für diese Forschungslinie kann nur der Sonderforschungsbereich 597 an der Universität Bremen sein, der über ein Jahrzehnt lang die Staatlichkeit im Wandel [*Transformation of the State*] in drei Forschungsphasen zwischen 2003 und 2014 in den Blick nahm. Frick (2018: 1919) konzediert, dass der Sfb »die These der Transformation des Staates besonders wirkmächtig vertreten« habe. Ausgehend von einem zugrunde gelegten vierdimensionalen Staatlichkeitskonzept¹⁰ im demokratischen Rechts- und Interventionsstaat (DRIS)¹¹, wurde in der ersten Phase des Sfb ein Wandel von Staatlichkeit diagnostiziert und mit dem (bildlichen) Begriff der Zerfaserung beschrieben (vgl. Zürn et al. 2004: 6f.; Leibfried/Zürn 2006a: 13f.). Dass die moderne Staatlichkeit zerfasere, zeige sich darin, dass die »vier ehemals national gebündelten Dimensionen« auseinanderdrifteten und sich »in einer Vielzahl andersartiger Muster« neu konfigurierten (Leibfried/Zürn 2006b: 41). Konkreter meint dies, dass sich »neue nicht-staatliche Träger von Staatlichkeit oberhalb und neben dem Staat etablieren: Staatlichkeit zerfasert« (Genschel/Zangl 2007: 12). Als Ursachen und Erklärung des Wandels wurden in der zweiten Phase des Sfb insbesondere die Globalisierung der Wirtschaft, der technische Fortschritt, die demografische Entwicklung und der Wertewandel identifiziert, ergänzt um knapper werdende natürliche Ressourcen (vgl. Sfb 597 2015). Die Zerfaserung der Staatlichkeit lasse sich jedoch nicht allein auf eine Selbstwirksamkeit der genannten Ursachen zurückführen. Diese seien allein nicht prägend genug, als »dass die Entwicklung von Staatlichkeit generell in eine bestimmte Richtung gedrängt wird« (Sfb 597 2010: 25). »Der Wandel des Staates ist mithin eine Kombination aus Selbsttransformation und freigesetzten Eigendynamiken« (Sfb 597 2015). Die Weichstellung für den Wandel erfolge somit durch den Staat selbst, also durch politische Entscheidungen.

»Nur wenn man eine breite Palette materieller, ideeller und institutioneller *Weichensteller* beachtet, die die Wirkung von Antriebskräften je nach Dimension, Politikfeld und Land beschleunigen, bremsen oder kanalisieren, kann man erklären, warum Staatlichkeit zerfasert [Herv. i. O.]« (Sfb 597 2010: 26).

Frick (2018: 1916) bescheinigt der Transformationsperspektive, dass diese das »Auf und Ab aus Verabschiedung und Wiederentdeckung des Staates hinter sich« lässt, weil sie sich klar von dem »mitunter lautstark prophezeiten Ende des Staates« abgrenzt. Der Staat bleibt die »zentrale Herrschaftsinstitution« und damit unverzichtbar (Genschel/Zangl 2007: 14) – entwickelt sich aber »tendenziell vom Herrschaftsmonopolisten zum Herrschaftsmanager« (ebd.: 16). Er garantiert letztverantwortlich dafür, dass zentrale

10 Die vier Dimensionen des Staatlichkeitskonzeptes des Sfb sind die Rechts-, Legitimations-, Wohlfahrts- und Ressourcendimension.

11 Dieser Ausgangspunkt des Goldenen Zeitalter des Staates liegt in den 1960er- und 1970er-Jahren (vgl. Zürn et al. 2004: 6). Zur Kritik an diesem Bezugspunkt, von dem ausgehend »alles nur noch als Verfallsgeschichte gesehen und geschrieben werden kann«, siehe Schuppert (2008: 332f.).

normative Güter¹² erbracht werden, und behält daher die *Verantwortung* für Organisation und Entscheidung.¹³ Gleichzeitig teilt er jedoch die *Kompetenzen* für Organisation und Entscheidung mit anderen Akteuren (vgl. auch Ziekow 2011: 45). Genschel und Zangl (2007: 13f.) charakterisieren die Zerfaserung der Staatlichkeit letztlich in zwei Dimensionen: Mit der Internationalisierung verlagert sich Entscheidungskompetenz auf internationale Organisationen, während die Organisationskompetenz bei den Nationalstaaten verbleibt. Mit der Privatisierung dagegen gibt der Staat Organisationskompetenzen an private Instanzen ab, behält aber die Entscheidungskompetenz.¹⁴ Schuppert (2008: 329) kritisiert die »Zerfaserungssemantik« als ein »*schiefes Bild*, das gerade für den Wandel von Staatlichkeit, wie er von den Autoren selbst beschrieben wird, überhaupt nicht passt [Herv. i. O.]«. Statt des Verfalls des Staates, auf den die Begrifflichkeit der Zerfaserung des Staates des Goldenen Zeitalters hindeute, gehe es um eine veränderte *Rolle des Staates* in einer veränderten Akteurskonstellation – und damit »nicht um ›Rise and Decline‹, sondern um die Konzeptualisierung von etwas Neuem, Anderem als bisher« (ebd.: 333; vgl. auch Schuppert 1996). Die Theorie des Wandels von Staatlichkeit richtet sich darauf, den Geschichten vom Verfall der Staatlichkeit oder vom Ende und Niedergang des Staates eine nüchternere, langfristig orientierte Perspektive entgegenzusetzen. Wenn Benz (2013: 79) für die Staatstheorie feststellt, dass sie »diesen Wandel als dauerhaft, zum modernen Staat gehörend begreifen« soll, dann gilt dies für die Politikwissenschaft gleichermaßen. Denn in einer »prozesshaften Perspektive« sind »Veränderungen von Staatlichkeit der Normalfall« (Schuppert 2013: 34).

Die Bremer Perspektive berücksichtigt dabei den Wandel von Staatlichkeit in zwei Dimensionen:¹⁵ Der *externe Wandel* – die Entgrenzung des Staates nach außen – erfolgt durch Europäisierung und Globalisierung. Der *interne Wandel* – der Rückzug des Staates im Inneren – folgt aus Deregulierung und Privatisierung der Leistungserbringung. So wird auch im Oxford Handbook of Transformations of the State die Bedeutung von »international factors« und »domestic factors« wiederholt hervorgehoben (Huber et al. 2015b: 2ff.), wobei auch hier die herangezogenen Ursachen für die Transformation von Staatlichkeit auf die Internationalisierung und Privatisierung beschränkt bleiben. Dementsprechend werden auch die zukünftigen Herausforderungen für den Staat in der globalisierten Welt verortet, wobei die »greatest challenge to state authority and capacity seems to come, not from supra- or international organizations with delegated decision-making power, but rather from private economic actors«, die global tätig sind und sich damit nationalstaatlicher Kontrolle entziehen (Huber et al. 2015a: 837). Digitalisierung

12 Die vier, auf die vier Dimensionen des Staatlichkeitskonzeptes des SfB bezogenen, normativen Güter sind Rechtsstaatlichkeit, demokratische Legitimität, Wohlfahrt und Sicherheit.

13 Im SfB 597 wurden Letztverantwortung (garantiert, dass ein Gut erbracht wird), Entscheidungsverantwortung (entscheidet darüber, wie ein Gut erbracht wird) und Organisationsverantwortung (führt die Aufgaben zur Erbringung des Gutes durch) unterschieden (vgl. Hurrelmann et al. 2008: 305).

14 Die dritte Phase des SfB, die an dieser Stelle nicht weiter aufgegriffen wird, untersuchte dann empirisch die Auswirkungen dieser Zerfaserung auf die Versorgung mit normativen Gütern (Outcome) und veränderte (politische) Ansprüche an die privaten Träger von Staatlichkeit (Reaktionen) (vgl. SfB 597 2015).

15 Zur Differenzierung siehe Schuppert (2008: 325–341).

spielt dagegen keine Rolle, allenfalls wird die technologische Entwicklung als Teil der *domestic factors* erwähnt. Eine Ausnahme bildet der Bereich der Internetentwicklung, der unter dem Aspekt der transnationalen Regulierung und Multi-Level-Governance durchaus aufgegriffen wird. Allerdings wird diese Entwicklung nur als Unterpunkt der Globalisierung betrachtet, wie Bendrath et al. (2008: 209) es deutlich zum Ausdruck bringen: »Nichts symbolisiert die Globalisierung besser als das Internet.« Der SfB bietet daher keine grundlegende Perspektive auf den Strukturwandel des Staates im digitalen Zeitalter. Zugleich bleibt auch die Dimension der staatlichen Steuerung(sfähigkeit) unterbelichtet.

Die Steuerungsperspektive wird in den Debatten um den *Wandel von Staat und Staatsbildern* stärker berücksichtigt. Mit Blick auf einen sich verändernden Typus von Staatlichkeit im digitalen Zeitalter liegen die theoretischen Anknüpfungspunkte in den Analysen zum Übergang vom Leistungs- oder Interventionsstaat zum Gewährleistungsstaat (vgl. u.a. Schuppert 2005a) sowie in den Debatten um den schlanken beziehungsweise aktivierenden Staat (vgl. u.a. Damkowski/Rösener 2003). Auch die Perspektive auf einen verhandelnden Staat (vgl. u.a. Heinelt 2005) und kooperativen Staat ist nicht neu. So spricht in den 1990er-Jahren etwa Scharpf (1993) vom »verhandelnden Staat«, der »ganz wesentlich auf der Autonomie der beteiligten gesellschaftlichen Akteure, auf deren Kooperation er in hohem Maße angewiesen ist«, beruhe (Zimmer 1999: 221), Voigt (1995) vom »kooperativen Staat«, und Mayntz (1993) erforscht Verhandlungssysteme und Policy-Netzwerke. Alle diese beschreibenden Begrifflichkeiten beinhalten eine steuerungstheoretische Komponente, indem sie eine bestimmte Steuerungsform oder ein Steuerungsinstrument hervorheben. Mit Blick auf diese Verbindung von Leit- und Staatsbildern mit der Steuerungsperspektive wird in der vorliegenden Arbeit vom *Steuerungsparadigma* gesprochen. Damit ist gemeint, dass sich trotz der Varianz an Steuerungsinstrumenten, insbesondere zwischen unterschiedlichen Politikfeldern und gesellschaftlichen Subsystemen, für bestimmte Phasen die Dominanz eines Instrumentes konzedieren lässt.¹⁶

Weitere Anknüpfungspunkte liegen in den Debatten um die Transformation des Regierens (vgl. u.a. Haus 2010) und dem Konzept der Ko-Produktion von Staatlichkeit (vgl. Schuppert 2010: 158), beispielsweise durch *Public Private Partnerships* (vgl. u.a. Hodge/Greve 2005; Sack 2009). Damit ist explizit die Perspektive auf Steuerung verbunden: sowohl über die Diskussion um mögliche Steuerungsverluste (vgl. Wohlfahrt/Zühlke 1999), als auch über die Potenziale von (gesellschaftlicher) Selbststeuerung (vgl. Mayntz/Scharpf 1995a; Wiesenthal 2006).

Hier zeigt sich, dass darüber hinaus für Deutschland der Modell-Deutschland-Ansatz ergänzend genannt werden sollte. Der Begriff steht für ein »bestimmtes politikökonomisches Regime« um den verhandelnden Staat mit »konsensualer Politikgestaltung« als spezifische Form der Entscheidungsfindung (Zimmer 1999: 212). Er bildet damit eine »Metapher für die gewachsenen Governance-Strukturen« und ein »spezifisches Zusammenspiel von Wirtschaft, Gesellschaft, Politik und Verwaltung«, das zu Formulierung und Implementierung von Politik »unter maßgeblicher Beteiligung der gesell-

16 Siehe vertiefend Kapitel I.2 und III zu Steuerung und Kapitel IV für die mit den unterschiedlichen Staatsbildern verbundenen Steuerungsparadigmen.

schaftlichen Akteure, politikfeldspezifisch eingebettet, in neo-korporatistischen Arrangements« führt (ebd.: 211). Aus Steuerungsperspektive tritt hier also neben die Steuerung von Akteuren und Individuen die Nutzung von Akteuren zur Steuerung.

Der Modell-Deutschland-Ansatz lässt sich – auch weil er mitunter nicht explizit genannt wird – insbesondere über zwei Zugänge berücksichtigen: Zuvorderst über die Diskussionen über Korporatismus beziehungsweise Neokorporatismus, der aus Steuerungsperspektive unter anderem als ein Ausnutzen der Steuerungsressourcen kollektiver Akteuren zu sehen ist. Elemente des Modell-Deutschland-Ansatzes finden sich aber auch in den Debatten um die Verhandlungsdemokratie,¹⁷ denn bei der Entscheidungsfindung in korporatistisch organisierten Subsystemen wird der Modus der Verhandlung häufig angewandt. »Die Verhandlungs- oder Konsensdemokratie basiert also auf der Einbindung möglichst vieler Interessen sowie einer Entscheidungsfindung auf der Grundlage breiter gesellschaftlicher Zustimmung« (Neunecker 2016: 92). Lehmbruch (1996: 1) führt an, dass staatliche Steuerung in Konkordanzdemokratien insbesondere auf der Nutzung von »»verhandlungsdemokratischen« Strategierepertoires« beruht, und sich diese in »eigentümlichen Entwicklungspfaden moderner Staatlichkeit« widerspiegeln.

Bezogen auf die Ebenen des Wandels von Staatlichkeit nach Botzem et al. (2009: 12), finden sich für diese Analyse Bezüge in allen vier Kontexten:

1. im Wandel von Akteurskonstellationen und einer Akteursperspektive, die Steuerungsobjekte und -subjekte berücksichtigt,
2. in neuen institutionellen Arrangements, Regelungsstrukturen und Regelungsebenen,
3. in sich wandelnden Konzepten von Verantwortlichkeiten und Legitimitätsbezügen, sowie
4. in formale und informale Formen der Entgrenzung oder Grenzverschiebung (von politischen Räumen) bei gleichzeitig stattfindender neuer Netzwerkbildung und Vernetzung.

Diese Staatlichkeitsdiskurse, die sich um den Wandel des staatlichen Modells vom intervenierenden Leistungsstaat hin zum kooperativen Gewährleistungsstaat spinnen, werden aufgrund ihrer besonderen Bedeutung für die Frage dieser Abhandlung nach einem neuen Modell von Staat und Staatlichkeit im digitalen Zeitalter in Kapitel IV ausführlich bearbeitet.

Während sich weder in der Forschung zur Transformation der Staatlichkeit noch zum Wandel des Staates und staatlicher Modelle und Leitbilder direkte Bezugnahmen auf die Digitalisierung finden lassen, sieht für das Thema der staatlichen Steuerung im digitalen Zeitalter anders aus. Allerdings verbleiben die Betrachtungen vielfach auf einzelne Ebenen, Felder oder Elemente beschränkt. Hervorzuheben ist etwa die Forschungsliteratur, die sich mit der Digitalisierung von Verwaltung und Verwaltungshandeln (vgl. etwa Veit et al. 2019; Mai 2016; Jann/König 2009), der Rolle des Staates in

17 Die Verhandlungsdemokratie wird alternativ auch als Konsensdemokratie oder Konkordanzdemokratie bezeichnet.

der Bereitstellung von (digitaler) Infrastruktur (häufig staatlicherseits mit einer ökonomischen Perspektive auf Wirtschaft, Standort und Wettbewerb), Innovationspolitik (vgl. Bauer et al. 2012) oder Regulierungsfragen in einzelnen Feldern der Digital- und Netzpolitik auseinandersetzt.¹⁸ Gerade der letztgenannte Forschungszweig ist bislang durch eine »staatszentrierte Regulierungsforschung« gekennzeichnet, die insbesondere aus der Perspektive der »staatlichen Normsetzung« heraus erfolgt (Hofmann 2012: 13).

Unterbelichtet bleibt eine übergreifende Perspektive, die Veränderungen in der Regulierung und Steuerung in unterschiedlichen Politikfeldern und einzelner Policy Issues im Zuge der Digitalisierung mit einem inklusiven Blick auf Steuerungssubjekte und -objekte analysiert. In diese Forschungslücke soll die vorliegende Abhandlung durch den Fokus auf die Frage nach veränderten Steuerungspotenzialen im digitalen Zeitalter, einem neuen Steuerungsparadigma und dem sich daraus ableitenden Modell von Staatlichkeit vorstoßen.

18 Vergleiche etwa Scheffel (2016) oder Betz und Kübler (2013) zu Internetregulierung beziehungsweise Internet Governance oder Imhof et al. (1999) sowie Hachmeister und Anschlag (2013) zum umfassend bearbeiteten Feld der Medienregulierung.

