

tungsgemeinschaft gesehen, die daher gemeinsam die Gesamtverantwortung für die Aufgabenerfüllung tragen. In der Folge übernehmen zum einen zivilgesellschaftliches Engagement und gemeinnützige Akteure bei der Leistungserbringung in der Daseinsvorsorge (insbesondere im sozialen Bereich) eine wichtige Aufgabe (auch aufgrund des Subsidiaritätsverständnisses im Wohlfahrtsstaat) – wenngleich nicht immer in institutionalisierter *Public Civic Partnership* (PCP), »a new hybrid form of institutional arrangements wherein the democratic agency of citizens and their vibrant social energy is coupled with the institutional stability of public administration« (Horvat 2019: 4). Dieser Aspekt wird hier nicht weiter vertieft, sondern im Rahmen der Diskussion um eine (verstärkte beziehungsweise veränderte) Einbindung der Zivilgesellschaft – zwischen Indienstnahme und *Commons Public Partnership* (CPP) – in Kapitel VI.1.2.1 aufgegriffen. Zum anderen spielt – unter dem Begriff des *aktivierenden Staates* – aber auch die »Verantwortungsteilung« zwischen Staat und Bürger« eine Rolle (Franzius 2003: 493). Der Begriff des aktivierenden Staates ist eng mit der ersten rot-grünen Regierung unter Gerhard Schröder und der Agenda-Politik um die Jahrtausendwende verbunden. Sie stärkt die Dimension der individuellen Verantwortung. Aufgabe des Staates ist es, »die Gesellschaft [...] zu aktivieren, zu fordern und zu fördern, sich selbst als Problemlöser zu engagieren« (Bandemer/Hilbert 2005: 30).

Damit kommt es insgesamt zu einer neuen Verantwortungsteilung zwischen Staat, Wirtschaft, Gesellschaft und Individuum. Mit dem Leistungsmix und der verteilten Leistungserbringung übernimmt der Staat in diesen Bereichen nicht mehr die Erfüllungs-, sondern primär die Gewährleistungsverantwortung, deren Steuerung er insbesondere über Regulierung(sverantwortung) ausführt (vgl. Schuppert 2013: 32, 2005b: 14). Dabei geht es aber nicht nur um die Frage, wie (kooperativ) und durch wen (staatliche, private, zivilgesellschaftliche Akteure) Leistungen erbracht und öffentliche Güter produziert werden. Vielmehr ist damit auch Staatlichkeit – also die Steuerungsdimension – nicht mehr ausschließlich auf den Staat bezogen, sondern entsteht ebenfalls in Ko-Produktion (vgl. Schuppert 2013: 41). Der kooperative Staat kennt daher Regulierung genauso wie Selbstregulierung und Ko-Regulierung.

IV.3.2 Modell der Staatlichkeit: Kooperativer Staat

In der Betrachtung von PPP, PCP, CPP und aktivierendem Staat verbindet sich die Leistungsebene des Staates mit der Steuerungsebene der Staatlichkeit. Aus der gemeinschaftlichen Leistungserbringung im Gewährleistungsstaat folgt eine Mischung aus politischer Steuerung und gesellschaftlicher Selbststeuerung. Diese Mischung bedarf der Kooperation und Koordination durch den Staat, dem über die Auffangverantwortung immer die Letztverantwortung für die tatsächliche Aufgabenerfüllung verbleibt.⁵

»Seit Mitte der 1990er-Jahre ist der kooperative Staat einer der am meisten rezipierten Leitbilder zur Erklärung eines neuen Kerns von Staatlichkeit« (Walkenhaus 2006: 43).

5 Darüber hinaus spielen aber auch veränderte Erwartungen an Staatsaufgaben eine Rolle. So wurden etwa die »anerkannten Staatsziele [...] um Vorsorge und Risikomanagement erweitert und die Instrumente staatlichen Handelns [...] reflexiv, prozedural und temporal« (Bora 2012: 344).

Es löst das Bild des Interventions- und Leistungsstaats ab, wobei am Ende der Diskussion um das Versagen dieses Staates diagnostizierte Steuerungsmängel standen. Für das sich anschließend herausbildende Modell des kooperativen Staates⁶ ist unter anderem der Wechsel der Steuerungsinstrumente prägend für die Begriffsbildung. Insofern bestätigt sich, dass der Wandel von Steuerungsformen und der Wandel von Staatlichkeit Hand in Hand gehen (vgl. Zürn 2009: 65). Mayntz (1997a: 187f.) weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Problemdiagnose des Steuerungsversagens und das Aufkommen neuer Steuerungsansätze zumindest in der Diskussion häufig nicht, oder zumindest nicht explizit, in einem systematischen Zusammenhang miteinander in Verbindung gebracht werden.

Gegenüber der Problemdiagnose der Wissens- und Implementationsprobleme in den 1960er- und 1970er-Jahren, die an den Steuerungssubjekten ansetzten, verschob sich die Perspektive hin zu Steuerbarkeitsproblemen – und damit auf die Steuerungsobjekte.

In doppelter Hinsicht gilt dies für die hier nur kurz angeführte Verwaltungsmodernisierung im Gewährleistungsstaat. »Ein zentrales Moment von Staatlichkeit ist Verwaltung« (Mergel 2022: 121). Als »vollziehende Gewalt« steht sie für die »Tätigkeit des Staates außerhalb von Gesetzgebung, Rechtsprechung und Regierung« (Seibel 2017: 15). Ihre Rolle bei der Implementierung und Umsetzung staatlicher Entscheidungen fand in der Politikwissenschaft mit dem Aufkommen der Policy-Analyse eine stärkere Berücksichtigung. Aus Steuerungsperspektive relativiert sich die Rolle der Verwaltung mit dem Übergang von hierarchischen Steuerungsformen zum Governance-Paradigma zwar, von einem Bedeutungsverlust kann aber keinesfalls gesprochen werden.

Die Diskussion um Verwaltungsmodernisierung stand in den letzten Jahrzehnten unter dem Zeichen des *New Public Management* (NPM) – und damit eines (für die Verwaltung) neuen Steuerungsmodells. Die Reform ersetzt die hierarchische Verwaltungssteuerung durch betriebswissenschaftliche Instrumente. Ziel war es, die Verwaltung und ihre Abläufe effizienter und effektiver zu gestalten. Der Ausgangspunkt des Versuchs, das Spannungsverhältnis zwischen besseren Leistungen (im Sinne von Wirksamkeit) und gleichzeitig günstigerer Leistungserbringung aufzulösen, lag in der Übernahme privatwirtschaftlicher Managementprinzipien. Steuerung erfolgt leistungs- und ergebnisorientiert, mit dezentraler Verantwortung, die nicht mehr auf einer durchgehenden Legitimitätskette basiert, sondern durch Benchmarking im Wettbewerb transparent erarbeitet wird (vgl. Döhler 2007b: 50f.). Die Leistungserbringung wurde so an überprüfbare Effizienz- und Zielkriterien gebunden und einem Controlling (Benchmarking und Qualitätskontrolle) unterworfen. Damit fand ein Wechsel der Steuerung von einer Inputorientierung (Vorgaben) auf eine Outputorientierung (Leistungsmessung) statt.

6 Der teilweise in der Literatur zum kooperativen Staat synonym genutzte Begriff des Steuerungsstaates erklärt sich dadurch, dass hier Steuerung als neue Form staatlichen Handelns jenseits von Intervention verstanden wird. Von einem Steuerungsbegriff ausgehend, der hierarchische Intervention als eine mögliche Form von Steuerung versteht, erscheint der Begriff des kooperativen Staates passender.

»Praktisch heißt das: Orientierung an Zielvorgaben (statt Verfahrenskontrolle), dezentrale Ressourcenverantwortung (statt zentrale Mittelverwaltung), Evaluation und Controlling (statt Kameralistik) und Mitarbeitermotivation durch Leistungsanreize (statt Alimentation)« (Mayntz 1997b: 65).

Des Weiteren gehörte ein durch flachere Hierarchien und kleinere Arbeitsgruppen verschlankter Organisationsapparat zu den Ergebnissen des NPM (vgl. Seibel 2017: 159).

Dabei rücken erstens die Sachbearbeiter:innen selbst als Steuerungsobjekte in den Blick. Mit NPM gehen allerdings nicht nur Veränderungen *innerhalb* der Verwaltung(organisation) einher, sondern auch nach *außen*. Daher findet zweitens die Betonung der individuellen Verantwortungsdimension (fördern und fordern) auf dieser Ebene ihren Ausdruck in Kund:innen, die als Steuerungsobjekte über Maßnahmen und Sanktionen in Richtung Arbeitsmarktbeteiligung gesteuert werden sollen. Diese doppelte Steuerungsperspektive systematisiert Weyer (2019)⁷ in der von ihm postulierten Echtzeitgesellschaft in Form *operativer* und *politischer* Steuerung (siehe Kapitel IV.4.2).

Indem gesellschaftliche Subsysteme als Adressaten von Steuerung in den Fokus rückten, ging die Wahrnehmung einher, dass aufgrund von (Teil-)Autonomie, Dynamik sowie Selbstreferenzialität in den Feldern die Steuerungsfähigkeit des Staates, im Sinne traditioneller hierarchischer Steuerung, zurückgeht. Zugleich steigt in funktional ausdifferenzierten gesellschaftlichen Subsystemen mit zunehmender Autonomie und Rekursivität deren Interdependenz. Dazu trägt nicht unerheblich die wahrgenommene zunehmende Komplexität gesellschaftlicher Problemlagen und politischer Herausforderungen bei (vgl. Braun/Giraud 2014: 180; Willke 1996: 60, 64ff.).

IV.3.2.1 Von Government zu Governance

Als Antwort auf den überforderten Staat auf der Steuerungsebene rückte die »selbständige Anpassungs-, Reaktions- und Problemlösungsfähigkeit der gesellschaftlichen Akteure« in den Fokus (Mayntz 1997a: 197) – und damit die »dezentrale Selbstorganisation und Selbststeuerung« (Willke 1996: 61). Infolgedessen ist »die verstärkte Bedeutung gesellschaftlicher Akteure für Steuerung häufig mit dem Schlagwort vom kooperativen Staat verbunden« (Dose 2006: 100). Zugleich verschwindet mit der Diskussion um das Steuerungsversagen der Begriff der Steuerung aus vielen Debatten, »weil er scheinbar untrennbar mit dem unzeitgemäßen Anspruch der Hierarchie verbunden blieb« (Göhler et al. 2010: 692f.). Stattdessen begann der bis heute andauernde Aufstieg des Governance-Begriffs (siehe Kapitel I.1.1 und III.1.3).

Mit der für den Übergang vom Leistungs- zum Gewährleistungsstaat kennzeichnenden »neue **Arbeits-, Funktionen- und Verantwortungsteilung** zwischen den Sektoren [Herv. i. O.]« wandelt sich die Rolle des Staates als Steuerungssubjekt (Schuppert 2005b: 13). Castells (2010: 357) kommt für die Nationalstaaten des Informationszeitalter zu dem Schluss, dass dieser weiter existieren, aber nur noch »nodes of a broader network

⁷ Nicht unähnlich der bereits genannten Unterteilung in innerorganisatorische, interinstitutionelle und systemische Steuerung von Derlien (1993: 505) (siehe Kapitel IV.2.2.2).

of power [Herv. i. O.]« darstellen. Als »Primus inter Pares« ist der Staat in der Netzwerkgesellschaft ein Machtzentrum neben anderen und büßt damit an Autonomie ein (Rončević/Tomšić 2017: 14). »Er übt Herrschaft zwar oft nicht mehr allein und unmittelbar aus, sondern mittelbar durch die Komplementierung des Herrschaftshandelns nicht-staatlicher Akteure« (Genschel/Zangl 2008: 451). Gleichwohl korrespondiert der Machtverlust durch Machtstreuung nicht direkt mit einem staatlichen Einflussverlust. Der Nationalstaat »seems to be losing power, although, and this is essential, not its influence [Herv. i. O.]« (Castells 2010: 303). Der Staat wandelt und transformiert sich somit vom »Herrschtsmonopolisten zum Herrschtsmanager«, bleibt aber »zentrale Herrschtsinstanz« (Genschel/Zangl 2008: 451).

»Der Staat am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts agiert zwar in einem immer dichtenen Geflecht innergesellschaftlicher und transnationaler Verhandlungsbeziehungen, die seine Fähigkeit zur einseitig hierarchischen Steuerung eng begrenzen. Aber [...] diese Verhandlungssysteme verfügen über eigenständige Wohlfahrtspotentiale. Sie bedürfen deshalb auch nicht der umfassenden Steuerung, sondern lediglich der korrigierenden Intervention und komplementären Partizipation staatlicher Instanzen« (Scharpf 1991: 29).

An die Stelle der Handlungsperspektive der hierarchischen Regelung tritt die Strukturperspektive der netzwerkförmigen, kooperativen (Selbst-)Steuerung. Diese Abkehr von den mit Government verbundenen – und in der Zeit der technokratischen Planungseuphorie auf die Spitze getriebenen – simplifizierenden, kybernetischen Steuerungskonzepten findet im Begriff der Governance ihren Ausdruck. Zugleich diversifizieren sich die jenseits von hierarchischer Steuerung genutzten Steuerungsinstrumente aus (vgl. Willke 1996: 79f.). Gleichwohl bleibt der Staat »zentrale[r] Governanceakteur« (Schuppert 2013: 33). Dies bedeutet auch, »dass hoheitliche oder vertragsrechtliche Steuerungsformen [nicht] obsolet werden, jedoch werden sie auf ihre Kernbereiche zurückgedrängt und durch stärker koordinierende und kooperierende Aktivitäten ergänzt« (Bandemer/Hilbert 2005: 33). Diese Koordination erfolgt vielfach über Strukturierung von Verhandlungs- und Entscheidungskontexten. Daher ist »Struktursteuerung« eine zentrale Form von Governance (vgl. Schuppert 2004: 287ff.). Folglich »berühren sich der Governance-Ansatz und das Leitbild des Gewährleistungsstaates auf das Engste« (Schuppert 2007: 481). Dabei greift er auf unterschiedliche Steuerungsinstrumente zurück.

Mit dem Übergang zur Gewährleistung »verändert [der Staat] die Steuerungsformen, indem er verstärkt ausgehandelte oder kontextregulierte Rechtsnormen einsetzt, weniger auf finanzielle Anreize setzt und weniger Leistungen selbst produziert, die Finanzierungsform von Staatsaufgaben verändert«, um »die Steuerungsprobleme zu bewältigen, die aus der Diskrepanz zwischen der Komplexitätssteigerung seiner Aufgaben und den verfügbaren Mitteln erwachsen« (Benz 2008: 275). Im Kern setzt der kooperative und verhandelnde Staat mit Governance auf eine Steuerungsform, die zwischen Staat und Markt, also zwischen hierarchischem Government auf der einen Seite und marktli-

cher Selbstorganisation und -koordination auf der anderen Seite, angesiedelt ist (siehe Kapitel III.1).⁸

IV.3.2.2 Regulierender Staat

In dem Maße, in dem der Leistungsstaat zum Gewährleistungsstaat wurde und damit in der Steuerungsdimension als kooperativer Staat die Kollektivgüterproduktion zwischen staatlichen und privaten (sowie zivilgesellschaftlichen) Akteuren managen musste, wurde er zugleich zum *regulatorischen* Staat. Denn insbesondere die Privatisierung ehemals staatlicher Dienstleistungserbringung ging mit der Ausweitung von Regulierungstätigkeit und dem Aufbau von (unabhängiger) Regulierungsbehörden einher. So zog sich der Staat zwar aus der Leistungserbringung und Aufgabenwahrnehmung zurück, behielt aber die Erfüllungsverantwortung, was entsprechende Kontrollregime notwendig macht. Damit verändert sich seine Rolle, er wird »vom Eigentümer zum Regulierer« (Sturm 2004: 388) mit »Regulierung als Staatsaufgabe« (Busch 2012: 37).

Busch (ebd.: 35) bezeichnet Regulierung als einen Begriff, der unterschiedliche »Formen der Staatstätigkeit« zusammenfasst. Unter Bezugnahme auf die von Majone (1994) beschriebene Herausbildung des regulierenden Staates in Europa verweist er auf einen »Regulierungsstaat«, der durch »Regel(durch)setzung Steuerung betreibt« und den »Leistungsstaat«, der selbst Güter bereitstellt, ersetzt (Busch 2012: 36). Dagegen brachte die Beschreibung des kooperativen Gewährleistungsstaates als ein Akteur unter vielen, wobei dessen Moderationsrolle an die Stelle staatlicher Souveränität tritt, Willke (1997) dazu, vom »Supervisionsstaat« zu sprechen. Dessen »Subvisionsregime« kennzeichnen »[d]ezentrale Kontextsteuerung[en]«, die sich »aus dem Zusammenspiel autonomer und reflektierter Akteure in selbstorganisierten Verhandlungssystemen ergeben« (ebd.: 142). Supervision als Staatsaufgabe unterscheidet sich daher deutlich von einer aktiven Kontextsteuerung oder direkter gesetzlicher Regulierung, die der Staat als Steuerungsinstrument einsetzt.

Der kooperative Staat setzt mithin auf unterschiedliche, insbesondere weiche beziehungsweise indirekte Steuerungsinstrumente. Zugleich zeigt die besondere Bedeutung von Regulierung, dass auch hierarchische Komponenten weiterhin eine Rolle in der Steuerung spielen. Deren Aufwertung geht direkt mit der Privatisierung staatlicher Unternehmen und der Liberalisierung öffentlicher Infrastruktur einher. Die Wahrnehmung der Gewährleistungsverantwortung durch den Staat führte zum Aufbau entsprechender neuer Steuerungs- und Kontrollstrukturen. Fortan sichern Aufsichtsbehörden den Wettbewerb oder simulieren konkurrierende Märkte. Im Zuge dessen erleben *Agenturen*, als generischer Verwaltungstyp, der allein für den Vollzug und nicht die inhaltliche Ausgestaltung von Aufgaben zuständig ist, einen Aufschwung. Diese (Regulierungs-)Behörden unterliegen zwar (fachlicher) ministerieller Aufsicht, werden selbst aber nicht direkt (wie in der klassisch-hierarchischen Verwaltungsbürokratie), sondern indirekt gesteuert (vgl. Döhler 2007c: 12f.; Sack 2019: 278f.). So blieb nach der Privatisierung der

8 Aus diesem Grund ist der Begriff des kooperativen oder regulierenden Staates angebrachter als der Begriff des Wettbewerbsstaates. Letzterer ist vielmehr »ein Gegenmodell, weil hier die ökonomische Wettbewerbs- und Marktlogik über den Staat bestimmt« (Walkenhaus 2006: 48).

Deutschen Bundespost zwar zunächst das Bundesministerium für Post und Telekommunikation für die hoheitlichen Aufgaben unter anderem in der Telekommunikation – und damit für die Deutsche Telekom AG – zuständig. Nachdem das Ministerium aufgelöst worden war, ging dessen Funktionalität 1998 jedoch an das Bundesamt für Post und Telekommunikation (BAPT) und anschließend an die neu geschaffene Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (Reg TP) über, die heutige Bundesnetzagentur (BNetzA).

Wenn im digitalen Zeitalter daher Agenturen als Steuerungsakteure eine wichtige Rolle spielen (siehe Kapitel VI.1.2.3), stellen diese zunächst für den deutschen Kontext nichts grundlegend Neues dar. Allerdings wies Döhler (2007c: 30f.) noch 2007 darauf hin, dass Verwaltungshandeln immer noch primär als Vollzug des Gesetzgeberwillens und nicht als politische Steuerung und Gestaltung gesehen wird. Wenn daher ein Ministerium seine Fachaufsicht nutzt, um die Entscheidung einer Agentur aus politischen Beweggründen zu revidieren, wird dies allenfalls aus rechtlicher Perspektive diskutiert, aber nicht als Form politischer Steuerung wahrgenommen. Im digitalen Zeitalter könnte sich dies ändern, da beispielsweise wiederholt Debatten über die ministerielle Fach- und Rechtsaufsicht von Agenturen und Behörden geführt werden. Hier werden regelmäßig Stimmen laut, die eine stärkere Eigenständigkeit für Agenturen fordern (beispielsweise, indem einem Ministerium nur mehr die Rechtsaufsicht überlassen wird).

Eine solche Autonomisierung von Agentur kann wiederum eigene Steuerungsprobleme mit sich bringen. So erlangen Agenturen über einen längeren Zeitraum erhebliche Expertise, durch die sie selbst zu einem politisch relevanten Akteur werden können. Dies lässt sich beispielsweise an der häufigen Beteiligung von Agenturen an öffentlichen Anhörungen in Bundestagsausschüssen sehen. Dass dabei automatisch »mit der funktionalen Expansion einer Behörde [durch die Etablierung einer Agentur] auch deren Gewicht innerhalb ihres Politikfeldes steigt«, wie Döhler (ebd.: 36) vermutet, gilt daher nur unter der Annahme, dass sich die Forderungen nach Autonomie nicht durchsetzen können.

Es ist daher nicht verwunderlich, wenn Streeck (2019: 12) auch heute noch ein »angestrengetes Nachdenken unter Staatstechnokraten über gemeinwirtschaftlich wirksame Methoden der Regulierung privatisierter Sektoren der Fundamentalökonomie« beobachtet. Gerade im digitalen Zeitalter eröffnen sich mit der Regulierung *durch* Algorithmen [Governance by Algorithms] potenziell neue Steuerungsmöglichkeiten (siehe Kapitel VI.1.1.2.).

IV.3.3 Vision: Schlanke Staat

Hinter dem kooperativen Gewährleistungsstaat steht die Vision eines schlanken Staates. Diese zielt auf einen leistungsfähigen Staat und unterscheidet sich daher von einem Minimal- oder Nachtwächterstaat. Ziekow (2011: 48) sieht den schlanken und den aktivierenden Staat als Hinweise darauf, dass »der Charme des Konzepts des Gewährleistungsstaats in seiner Anschluss- und Aufnahmefähigkeit für verschiedene Leitbilder und Diskussionskontakte« besteht. Unter der Ägide »Markt statt Staat« wurden dafür vielfach staatliche Betriebe privatisiert und Wettbewerbsstrukturen zwischen staatlichen, pri-