

Legitimation. Für eventuell zur Durchsetzung hierarchischer Vorgaben notwendige Sanktionen bei Nichteinhaltung kann der Staat sich auch auf sein Gewaltmonopol berufen.

Zu den immer wieder genannten möglichen Nachteilen der Steuerungsform Staat zählen fehlende Kompetenzen. Gerade in Bezug auf die Gestaltung der Digitalisierung werden von unterschiedlichen Seiten immer wieder fehlendes Wissen und Expertise beklagt. Auch die Langwierigkeit politischer Prozesse und die Trägheit von Bürokratie gehören zu den genannten klassischen Schwächen. Bezogen auf die Verwaltung kommen als Argumente häufig ein vermeintlich unverhältnismäßig hoher Aufwand (Ineffizienz) auf der einen Seite, gepaart mit Defiziten bei Umsetzung und Vollzug (Ineffektivität) auf der anderen Seite hinzu (vgl. Fuchs/Rucht 1988: 173).

III.1.2 Markt: Selbststeuerung (Regulierung)

Die Steuerungsform des Marktes ist kennzeichnend für den Minimal- und Nachwächterstaat. Dem Staat kommt dabei aus neoliberaler Perspektive ausschließlich die Rolle der Absicherung der Marktfunktionalität und der Verhinderung von Marktversagen zu: dem anonymen Tausch von Gütern und Waren zwischen beliebigen Tauschpartner:innen zu frei ausgehandelten Konditionen im freien Wettbewerb unter gleichen, freien Markt(zugangs)bedingungen. Die Steuerung erfolgt hier *durch den Markt* über Angebot und Nachfrage (Preisbildung) – und damit über Nutzen(maximierungs)kalküle der rationalen Marktteilnehmer:innen. Im Kern handelt es sich damit um eine (spezifische) Form der Selbststeuerung, die an die Stelle politischer Steuerung tritt (vgl. Czada 2007: 68, 73).

Die idealtypische Funktionsfähigkeit von Märkten und Selbststeuerung – die Vorteile wie flexible und zügige Anpassung an veränderte Gegebenheiten oder die Entlastung des Staates mit sich bringen kann – ist allerdings voraussetzungsvoll. Sie benötigt Transparenz und vollständige Information, rational handelnde Akteure, voneinander unabhängige Tauschprozesse und gleiche Zugangsbedingungen für einen funktionierenden Wettbewerb. Dem können begrenzte Rationalität, Informationsasymmetrie, negative Externalitäten, die ungleiche Ausstattung mit Ressourcen und (natürliche) Monopole entgegenstehen. Diese marktstörenden Effekte zu verhindern, ist eine der verbliebenen Steuerungsaufgaben des Staates und der Kern dessen, was bei einer engen Definition das Steuerungsinstrument der *Regulierung* ausmacht (weshalb häufig auch direkt von Marktregulierung gesprochen wird). Daher wurde mit der Privatisierung und Vermarktlichung bestimmter Politikfelder im kooperativen Gewährleistungsstaat zugleich die Regulierungsfähigkeit – insbesondere durch die Schaffung von Agenturen wie etwa der Bundesnetzagentur – ausgebaut (siehe Kapitel IV.3).

Aber auch bei zwei weiteren Nachteilen des Marktes kommt der Staat als Korrektiv ins Spiel (vgl. Fuchs/Rucht 1988: 173). Die Marktlogik führt zum einen zur Externalisierung von Kosten und damit etwa zu Umweltbelastungen oder gesellschaftlichen Folgewirkungen. Gewinne werden privatisiert, Risiken und Verluste, wenn möglich, vergesellschaftet. Zum anderen produziert der Markt nur marktförmige und -fähige Güter (Waren und Dienstleistungen), die mit Gewinn verkauft werden können. Unrentable öf-

fentliche Güter – und damit erhebliche Teile des Gemeinwohls beziehungsweise der Daseinsvorsorge – die sich durch Nichtrivalität und Nichtausschließbarkeit⁴ auszeichnen, werden durch den Markt nicht ohne Weiteres bereitgestellt. Daher kommt der Staat als eigenständiger Leistungserbringer (Staat) oder als Garant für eine marktähnliche Leistungserbringung (Netzwerk) ins Spiel. Hieran wird zugleich deutlich, dass die Ausprägung von Staat und Staatlichkeit zu einem bestimmten Zeitpunkt zwar durch die Dominanz einer Steuerungsform gekennzeichnet sein kann, aber dass – bezogen auf die ganze (mögliche) Bandbreite an Staatstätigkeit in unterschiedlichen Politikfeldern – je nach Bereich auch andere Steuerungsformen anzutreffen sind.

III.1.3 Netzwerk: Horizontale Steuerung (Governance)

Netzwerke als Form der horizontalen Steuerung sind kennzeichnend für den kooperativen Staat (siehe Kapitel IV.3.2). Im Sinne von Verhandlung und Kooperation vermischt Netzwerk-Steuerung dabei Aspekte von Hierarchie und Markt (vgl. Willke 2014a: 14).

»Die Stärke von Verhandlungssystemen liegt demnach darin, die streng egoistische Logik des Marktes und die streng paternalistische Logik der Hierarchie verknüpfbar und teilweise kompatibel zu machen« (Willke 1997: 140).

Die Logik der horizontalen Steuerung ist eng mit dem Begriff der Governance verbunden. Laut Schulte (2017: 34) soll »die verantwortungsvolle Kooperation im Netzwerk« die »Regierungsform« von Governance sein. Diese hat einen erheblichen Hype hinter sich. Der Begriff wird dabei in unterschiedlichen Kontexten auf vielfältige Art und Weise genutzt, entsprechend unklar ist er in seiner generellen Bedeutung (siehe auch Kapitel I.1.1 zur Governance-Debatte). Blumenthal (2005: 1150) spricht von einem »anerkannt uneindeutigen Begriff[]«. Gemeinsam ist den verschiedenen Konzepten, dass es sich um eine Form der politischen Steuerung handelt, die sich von klassischer hierarchischer Steuerung – dem Government – abgrenzen. Ein grundsätzlicher Unterschied besteht dagegen in der Perspektive darauf, ob Governance als *normatives* Konzept einer erwünschten Steuerungsform verstanden wird (wie es etwa im Begriff der *good governance* deutlich wird) – oder, ob es als *kategoriales* Konzept der Beschreibung und Einordnung spezifischer, empirisch vorfindbarer Steuerungsformen dient. Im Kern der Governance-Debatte, bei der es um die Frage »nach den Bedingungen der Möglichkeit einer gemeinwohlorientierten Gesellschaftsgestaltung, welche den strukturellen Gegebenheiten einer polykontextualen, nicht zentral steuerbaren Gesellschaft Rechnung trägt«, geht, verbinden sich beide Perspektiven (Bora 2012: 350).

4 Von dem Konsum solcher Güter können Einzelne nicht ohne Weiteres ausgeschlossen werden. Zugleich ist der Konsum für viele gleichzeitig möglich, ohne dass sie um ihren Anteil rivalisieren müssen. Beides würde prinzipiell auf alle digitalen Güter zutreffen, weil diese verlustlos und quasi ohne Kosten kopier- und reproduzierbar sind (wenn dies nicht extra technisch beschränkt wird). Siehe hierfür zusätzlich die Anmerkungen in Kapitel V.1.1.1 zu Kollektiv-, Club- und öffentlichen Gütern.