

VI.1.3 Das neue Staatsbild des kontingenten Patchworkstaates

In beiden Dimensionen, sowohl beim Modell des Staates in der Leistungsdimension als auch beim Modell der Staatlichkeit in der Steuerungsdimension, weicht der Staat des digitalen Zeitalters vom Staatsbild des kooperativen Gewährleistungsstaates ab (siehe Tabelle 21).

Tabelle 21: Staatsbilder des modernen Staates I bis III

| Modell des Staates: Leistungsdimension | Leistungsstaat | Gewährleistungsstaat | Patchworkstaat |
|-----------------------------------------------|----------------------|----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| Zeithorizont | Bis ~1990er-Jahre | ~1980er- bis ~2020er-Jahre | Ab ~2010er-Jahren |
| Staatlichkeit | Produktion | Ko-Produktion | Ko-/Produktion |
| Daseinsvorsorge Kollektivgüter | Gemeinwohlmonopol | Supervision | Hybride Gemeinwohlproduktion |
| Beispielhaft | Staatsbetriebe | Public Private Partnerships | Plattformen |
| Modell der Staatlichkeit: Steuerungsdimension | Interventionsstaat | Kooperativer Staat | Kontingenter Staat |
| Form | Government | Governance | Kontingent |
| Steuerungsparadigma | Planungsmodell | Marktmodell | Experimentalmodell |
| Instrument | (Um-)Verteilung | Selbstregulierung Ko-Regulierung | Selbststeuerung Regulierung |
| Steuerungsobjekte | Individuelle Akteure | Kollektive Akteure (Verbände) | Kollektive Akteure (Unternehmen) |
| Grundrechte | Abwehrrechte | Schutzauftrag | Freiheit vs. Sicherheit |
| Staatsvision | Starker Staat | Schlanker Staat | Digital souveräner Staat |
| Übergangsphänomene | Demokratisierung | Liberalisierung Deregulierung Privatisierung | Digitalisierung Re-Regulierung (Rekommunalisierung) |

Quelle: Eigene Zusammenstellung und Darstellung.

Er zeigt einerseits Tendenzen, einzelne Elemente des intervenierenden Leistungsstaates zu reaktivieren. Andererseits erfolgt eine Anpassung von Elementen des kooperativen Gewährleistungsstaates an neue digitale Möglichkeiten. In der Folge kommt es zu einer Hybridisierung bei den Formen und Strukturen der Leistungserbringung sowie einer Kontingenz bei den genutzten Steuerungsformen und -instrumenten. Aus Steue-

rungsperspektive ist der *kontingente Patchworkstaat* daher gerade *nicht* durch ein neues Steuerungsparadigma gekennzeichnet. Vielmehr unterscheidet ihn die *Abwesenheit eines Paradigmas* sowohl vom kooperativen Gewährleistungsstaat als auch vom intervenierenden Leistungsstaat.

Der von *distributiven* Netzwerken geprägten Netzwerkgesellschaft und den komplexen Problemen im Informationszeitalter stand das Paradigma einer distributiven, komplexen, netzwerkorientierten Steuerung durch horizontale Governance gegenüber. Dagegen spielt in der von dezentralen Netzwerken geprägten Daten- und Plattformgesellschaft⁴⁴ des digitalen Zeitalters, unter Bedingungen von (datengetriebener) Kontingenz und Ambiguität, die stärkere vertikale Koordinierung horizontaler Kooperation eine zunehmende Rolle. Vielfältige Herausforderungen durch digitale Transformationsprozesse, unterschiedlich interpretierbare Daten und Informationen sowie multiple Risiken in komplexen Systemen und Problemzusammenhängen erhöhen den Druck und Bedarf an politischem Handeln. Auf der einen Seite nimmt damit die Bedeutung des Staates und staatlicher Interventionen tendenziell zu. Insofern bestätigt sich hier teilweise die kolportierte Rückkehr (etwa in Bezug auf den Umgang mit der Coronapandemie) des hierarchischen Staates. Auf der anderen Seite geht jedoch die Bedeutung horizontaler Zusammenarbeit nicht zurück, und die Steuerung differenziert sich aus. Kennzeichnend sind somit einerseits die »decentralization and fragmentation of the state« und »various forms of cooperation between the state and other actors« (Rončević/Tomšić 2017: 13). Korte (2022: 15) spricht bezogen auf die Ampelkoalition im Kontext der Coronapandemie, der Klimakrise sowie des Kriegs in der Ukraine auch von »multizentristische[m], kollaborative[m] Regieren[]«. Andererseits kommt in diesen Beschreibungen die neue Qualität des starken Staates unzureichend zur Geltung. Die sich herausbildende neue Mischform aus horizontalen und vertikalen Steuerungsinstrumenten könnte vielmehr als Korporatismus 3.0 beschrieben werden. Insofern lässt sich übertragen, was Schroeder (2021: 203) für die Steuerung in der Energie- und Verkehrspolitik in der doppelten Transformation feststellt:

»Die Governance der Energiewende weist einen durch *muddling through* [Herv. i. O.] geprägten Stil auf. Die ehemals stabile korporatistische Governance wird in eine eher pluralistische Struktur transformiert, die allerdings kleinteiliger und weniger berechenbar ist. Auf jeden Fall setzt sie eine verstärkte Steuerung des Staates voraus.«

Vom Neokorporatismus (siehe Kapitel III.1.4) – dem Korporatismus 2.0 – grenzt sich die neue Version insbesondere durch zwei Aspekte ab: Erstens wird eine deutlich größere Bandbreite an privatwirtschaftlichen, zivilgesellschaftlichen und wissenschaftlichen Akteuren einbezogen. Durch die damit einhergehende größere Heterogenität sinkt zugleich die Steuerbarkeit. Zweitens liegt daher der Staatsentlastung eine andere Logik

44 Plattformisierung spielt (bei einem breiteren Begriffsverständnis) sowohl auf wirtschaftlicher Ebene (Plattformökonomie), auf gesellschaftlicher Ebene (als gesellschaftliche Segmentierung oder schwindenden gesellschaftlichen Zusammenhalt; durch Digitalisierung etwa infolge von Singularisierung und Vereinheitlichung, Filter Bubble und Echokammern) als auch auf staatlicher Ebene (Abkopplung von China und Russland; in der Debatte über digitale Souveränität aber auch ansatzweise in demokratischen Ländern) eine Rolle.

zugrunde. Diese basiert weniger auf einer Kostenreduktion durch die Verschiebung von Steuerungskapazitäten auf nicht-staatliche Akteure. Vielmehr geht es darum, dass der Staat im von wicked problems und multiplen Transformationskrisen geprägten digitalen Zeitalter durch die Inkorporierung wieder an Steuerungsfähigkeit zurückgewinnt. Dabei weicht die (autonome) Selbststeuerung des Neokorporatismus zugleich einer stärker hierarchisch koordinierten Selbstorganisation im Korporatismus 3.0. Insgesamt fällt dadurch das Steuerungspotenzial jedoch sehr viel volatiler aus.

Warum erscheint es passender, von Korporatismus 3.0 als von einer stärker hierarchisch gestützten Form von Governance zu sprechen? Zum einen verweist allein der Begriff des Korporatismus bereits auf die relevante Rolle des Staates. In der Governance-Debatte dagegen erfolgte bereits früher die Wiedereinführung des Staates, und zwar in Form des Schattens der Hierarchie, eher durch die Hintertüre. Zum anderen finden sich in zentralen Politikfeldern in Deutschland weiterhin korporatistische Arrangements. Diese verändern sich zwar, bleiben dabei aber in ihrer Logik der Steuerungsform des Korporatismus näher als den Formen von Staat, Markt oder Netzwerk (siehe Kapitel III.1).

Da sich Hybridisierung und Korporatismus 3.0 verbinden, wurde am Beispiel der Gesundheitspolitik (siehe Kapitel V.1) deutlich. Bezogen auf die Steuerungsformen im Kontext der Digitalisierung zeigen sich disparate Trends, die zu einem Steuerungsmix führen, was zur Typisierung des Gesamtsteuerungsparadigmas als Hybridisierung passt. Die von Heyen und Reiß angesprochenen kooperationsfreudigen Settings finden sich weniger bei den etablierten Akteuren und Akteurskonstellationen im Gesundheitswesen als vielmehr bei den Fällen im *Randbereich*, wo experimentell neue (zivilgesellschaftliche) Akteure und Bürger:innen eingebunden werden. Dagegen lässt sich für den *Kernbereich* eine pfadabhängige, inkrementelle Entwicklung feststellen, die der Logik des ersten Großtrends der 2000er-Jahre folgt. Diese kennzeichnet auf der einen Seite die etablierten Strukturen der Selbstverwaltung und ihrer Kollektivorganisationen. Auf der anderen Seite lässt sich eine stärkere Zentralisierung und (Androhung) direkterer hierarchischer Steuerungsmöglichkeiten dort feststellen, wo die auf politischer Ebene gesehenen Entwicklungsdefizite auf (nicht auflösbare) Interessenkonflikte der Selbstverwaltungsakteure zurückgeführt werden, was als Korporatismus 3.0 beschrieben werden kann (zu dem auch die Erweiterung des inkorporierten Akteursfeldes um Vertreter:innen von Patient:inneninteressen passt). Der sich schnell entwickelnden *Wachstumsbereich* digitaler Gesundheitsdienstleistungen, geprägt durch neue Akteure aus dem Feld der Start-ups und großen Digitalkonzerne, erweitert nicht nur die Akteurslandschaft. Er schafft darüber hinaus weitere Hybridisierung durch die Etablierung eines sekundären Gesundheitsmarktes, der dem zweiten Großtrend der 2000er-Jahren – der grundsätzlichen Unterstützung von Wettbewerbslogik und Marktsteuerung folgt. Mit zwei Konsequenzen:⁴⁵ 1. einer Nachsteuerung durch Regulierung, wo eine Notwendig-

45 Dieses Zusammenspiel zeigt sich beispielsweise in der Gesundheitsprävention, etwa am Beispiel des Themas Rauchen. Hier existieren zum einen regulatorische Eingriffe wie das Werbeverbot für Tabakprodukte wie Zigaretten in audiovisuellen Mediendiensten wie Fernsehen, Hörfunk (Radio), Print und Internet. Dies regeln §19 und §20 des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie über Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse (Tabakerzeugnisgesetz; TabakerzG) (vgl. Deutscher Bun-

keit aus Wettbewerbs- oder Qualitätssicherungsgründen gesehen wird, und 2. einer auf souveräne Bürger:innen fokussierten weichen Steuerung durch Information und Aufklärung, also auf indirekte Steuerung, die letztlich auf Eigenverantwortung abzielt.

Wie steht es nun um die Steuerungsfähigkeit und das Steuerungspotenzial des kontingenten Patchworkstaats im digitalen Zeitalter?

destag 2016). Daneben stehen verhaltensbezogene Nudging-Ansätze. Hierunter sind wohl die um Bilder von gesundheitlichen Folgen ergänzten Warnhinweise auf Tabakprodukten am bekanntesten.

