

Gleichwohl findet eine solche Selbststeuerung nicht im leeren Raum statt. Sie benötigt zum einen ausreichend relevante Ressourcen aufseiten der sich selbst steuernden Akteure. Des Weiteren unterliegt Selbststeuerung nicht nur der staatlichen Rahmense-tzung, sondern wird überhaupt erst durch die Übertragung der notwendigen Kompetenzen durch den Staat ermöglicht. »Selbststeuerung hat regulative Eingriffe als Voraussetzung« (Traxler/Vobruba 1987: 13). Aus dieser Perspektive ist Selbststeuerung kein Gegen-satz zu staatlicher Steuerung,<sup>19</sup> sondern ein Steuerungsinstrument, das zu den indirekten Steuerungsformen<sup>20</sup> gehört. Traxler und Vobruba (zitiert nach Mayntz 1997a: 202) heben daher mit Verweis auf den wechselseitigen Nutzen (etwa Entlastung) und Res-sourcentransfer sowie die Angewiesenheit auf den Staat im Sinne des Setzens regulie-render Rahmenbedingungen hervor, dass die in »ordnungspolitischen Diskussionen häufig anzutreffende Dichotomisierung zwischen Selbststeuerung und Staatsintervention [...] damit obso-let [ist] [Herv. i. O.]«<sup>21</sup> Eine solche kooperative statt hierarchischer Steuerung verändert jedoch die Rolle des Staates, womit sich Fragen nach Steuerung nicht mehr mit dem Fo-kus allein auf Steuerungsobjekt und -objekt beantworten lassen. Steuerung muss »aus der Gesamtsicht des Verhandlungssystems unter Einbezug aller Partizipanten beschrie-ben werden« (Braun 2000: 169). Außerdem erfolgt sie weniger durch punktuelle Eingriffe als vielmehr in komplexen Steuerungsprozessen (vgl. Mayntz 1997a: 191f.).

### 1.2.3 Kontingenz von Steuerung

Die Steuerbarkeit des Objekts und die Steuerungsfähigkeit des Subjekts werden im Folgenden daher nicht losgelöst voneinander betrachtet. Stattdessen sollen unter dem Begriff des Steuerungspotenzials erstens beide Perspektiven und ihre Wechselwirkung sowie die verschwimmenden Grenzen zwischen Steuerungsobjekt und -subjekt berück-sichtigt werden. Zweitens stellt der Begriff heraus, dass vorhandene Steuerungsfähig-keit und Steuerbarkeit im Umkehrschluss nicht automatisch auch (funktionierende) Steuerung bedeuten.<sup>22</sup> Potenzial ist zum einen nur ermöglichend. Selbst wenn es vor-handen ist, muss es nicht zwingend abgerufen werden. Zum anderen ist vorhandenes Potenzial nicht gleichbedeutend mit einer trivialen Nutzbarmachung. Damit erweitert das Steuerungspotenzial den analytischen Blick auf die Differenz zwischen einer mög-lichen Steuerung und der tatsächlich stattfindenden Steuerung. Wie könnte sich eine solche Differenz erklären lassen? Steuerungspotenzial könnte vorhanden sein, aber

19 Mayntz (1997a: 192) dagegen spricht bei »freiwilliger Handlungskoordination« nicht von Selbst-steuerung, sondern von Selbstorganisation, weil »konsequente Dezentralisierung [aus einer Per-spektive auf den Staat als Steuerungsobjekt] nicht Steuerung, sondern ganz im Gegenteil einen Steuerungsverzicht« bedeuten würde.

20 Zur Ausdifferenzierung von Steuerungsformen und -instrumenten siehe Kapitel III.1 und III.2.

21 »Angesichts einer solchen Abhängigkeit von [funktional spezifizierten] staatlichen Hilfen können die betrachteten Steuerungssysteme nicht als Äquivalente staatlicher Regulierung gelten« (Trax-ler/Vobruba 1987: 12).

22 In dieser Dimension schließt der Begriff an den von Scharpf (1989: 18) genutzten Begriff der Steue-rungschance an, nach dem keinesfalls gesichert ist, dass politische Systeme die Möglichkeit zur (erfolgreichen) Steuerung auch tatsächlich nutzen.

- vom Steuerungssubjekt bewusst nicht genutzt werden, weil kein Steuerungsbedarf gesehen wird oder aufgrund begrenzter Ressourcen andere Prioritäten gesetzt werden (*Steuerungsverzicht*);
- vom Steuerungssubjekt nicht erkannt werden, weil ihm Steuerungswissen fehlt oder die eigene Steuerungsfähigkeit oder die Steuerbarkeit des Steuerungsobjekts unterschätzt wird (*Steuerungsblindheit*);
- durch das ausgewählte Steuerungsinstrument nicht abgerufen werden. In diesem Fall würde ein grundsätzlich steuerbares Objekt auf die Instrumente entweder gar nicht reagieren beziehungsweise Widerstand leisten (*Steuerungsversagen*) oder nicht in der erwarteten Weise (mit mitunter nicht intendierten Nebeneffekten) reagieren (*Fehlsteuerung*).

Der Begriff des Steuerungspotenzials weist damit drittens auf die Kontingenz von Steuerung hin. Steuerung basiert auf unsicheren Kausalannahmen (Hypothesen) des Steuerungssubjekts auf mindestens vier Ebenen:

- Erstens besteht die Annahme, dass das zu lösende Problem und dessen Ursachen korrekt identifiziert worden seien,<sup>23</sup> woraus sich die Zielperspektive des Steuerungsversuches ergibt.<sup>24</sup>
- Die zweite Annahme betrifft die Wirkungsweise des gewählten Steuerungsinstrumentes, dass dieses also zur Zielerreichung geeignet ist. Mayntz (ebd.: 192) spricht von »einer Vorstellung der Wirkungsbeziehung zwischen Steuerungsaktivität und -ergebnissen.«<sup>25</sup>
- Drittens liegt eine Annahme über die Um- und Durchsetzbarkeit (Vollzug) durch die relevanten Implementationsinstanzen zugrunde.
- Die vierte Annahme betrifft schließlich die antizipierte Reaktion des Steuerungsobjektes – und damit dessen Steuerbarkeit.<sup>26</sup>

Eine weitere Ebene, aufgrund deren die Auswirkungen von Steuerungsbemühungen schwer in ihrer Gänze absehbar sind, zeigt sich an der Unterteilung in *unmittelbare* und

23 Dose (2003: 39) gibt zu bedenken, dass ohnehin »die normativen und weniger die analytischen Ansätze die Debatte um Richtung und Ansatzpunkt politischer Steuerung [dominieren]«, es insofern »der politischen Steuerungstheorie bis heute an einer systematischen Problemdiagnose [mangelt]« und mithin »Problemdefinitionen und – soweit vorhanden – Problemlösungsansätze [...] oft ideologisch gefärbt [sind]«. Diese Perspektive ist für die Frage nach Steuerungspotenzialen und Steuerungsfähigkeit insofern nicht relevant, als weder eine tatsächlich belegbare Wirkung noch das Vorliegen einer objektiven Problemdiagnose maßgeblich für das Vorhandensein von politischer Steuerung sind.

24 Diese These ähnelt der *Kausalhypothese* in der Steuerungskonzeption Doses (2008: 81) über den kausalen Zusammenhang zwischen Phänomen und Verhalten.

25 Im Konzept von Dose (2008: 82) verbindet die *Aktionshypothese* »die Wirkungskette vom Steuerungsimpuls über die Beeinflussung des Phänomens bis zur Veränderung des sozialen oder wirtschaftlichen Zustandes bzw. Verhaltens auf einem direkten Weg: Steuerungsimpuls bewirkt anvisierten Zweck.«

26 Diese These ähnelt der *Interventionshypothese* über den Zusammenhang von Steuerungsimpuls und Kausalhypothese (vgl. Dose 2008: 82).

*mittelbare* Steuerungsobjekte, die Dose (1993: 399f.) vornimmt. Mit dieser ist gemeint, dass jenseits der direkten Adressaten von Steuerungsversuchen externe Effekte und nicht intendierte Nebenfolgen der Steuerung auch Dritte betreffen und zu Verhaltensänderungen bewegen können. Da diese Dritten nicht Adressat der Steuerung sind, führt der Begriff Steuerungsobjekt hier jedoch in die Irre, sodass die Auswirkungen im Folgenden mit unter die nicht intendierten Nebeneffekte gefasst werden.

Steuerung ist auf allen diesen Ebenen mit Komplexität und Unsicherheit konfrontiert. »Komplex bedingte Sachverhalte sind prinzipiell kontingent; sie können, aber müssen nicht eintreten; und falls sie eintreten, können sie ›so‹ oder ›anders‹ ausfallen« (Wiesenthal 2006: 16). Voigt (1993: 311) spricht vom »Doppelproblem von Komplexität und Kontingenz«, das »von großer Bedeutung für die Steuerungsproblematik ist.« Folglich ist weder der Erfolg von Steuerungsversuchen, im Sinne der erwünschten Wirkung, sicher vorhersagbar, noch sind nicht intendierte Nebenwirkungen absehbar – Regieren mithin komplex und die Voraussetzungen erfolgreicher politischer Steuerung prekär (vgl. Mayntz 2008: 43f.; Schimank 2000: 13; Lange 2000; Mai 2016: 42). Oder wie Willke (2014b: 7) es ausdrückt: »[J]ede Steuerungstheorie [sieht sich] heute mit einem Trümmerhaufen gescheiterter praktischer Steuerungsvorhaben und Steuerungshoffnungen konfrontiert.« Insofern berücksichtigt diese Abhandlung die systemtheoretischen Zweifel an der Möglichkeit von Gesellschaftsteuerung<sup>27</sup> durch das Konzept der Unsicherheit und Kontingenz von Steuerung (vgl. Wiesenthal 2006: 27).<sup>28</sup>

Aus Steuerungsskepsis und -problemen sollte jedoch nicht geschlossen werden, dass staatliche Steuerung nicht weiter untersuchenswert wäre. Insofern gibt die vorliegende Studie die akteurstheoretische Steuerungsidee nicht auf. Aus dieser Perspektive ist die Frage nach den veränderten Steuerungspotenzialen im digitalen Zeitalter vielmehr eine Reminiszenz an Voigt (1996: 57), nach dem eben nicht »der Steuerungserfolg, sondern die Steuerungsabsicht [...] konstitutiv für den Tatbestand ›politischer Steuerung‹« ist. Steuerung stellt damit den zielgerichteten *Versuch* des steuernden Akteurs dar, mit ausgewählten Instrumenten eine Zustandsänderung beim Adressaten der Steuerung

27 Vergleiche hierzu insbesondere Luhmann (1989: 7), der systemtheoretisch argumentiert, dass jeder Versuch von Gesellschaftsteuerung in funktional ausdifferenzierten Teilsystemen zwei Problemen gegenübersteht: 1. »Während man steuert, [...] passiert gleichzeitig milliardenfach schon etwas anderes, das man, weil gleichzeitig, weder kennen noch kausal beeinflussen kann«, und 2. ist das System als Ziel der Steuerung »als zukünftig different zu denken«, mithin als »›offene‹ Zukunft«. Damit ist aber Gesellschaftsteuerung als Differenzminimierung zwischen Ist- und Soll-Zustand nicht möglich, weil der Soll-Zustand nicht zu definieren ist.

Mayntz (1997a: 201) argumentiert dagegen, dass »hochgradig institutionalisierte und organisierte soziale Teilsysteme« zwar über erhöhte Selbstorganisations- und Selbststeuerungsfähigkeit verfügen, diese aber »nicht zwangsläufig die politische Steuerbarkeit mindern, sondern [...] sie ganz im Gegenteil ebenfalls erhöhen [können].« Dies zeige sich am Neokorporatismus, der als politische Steuerungsform gerade auf der Selbstorganisationsfähigkeit von Großorganisationen basiert. Durch die von ihnen betriebene Interessenaggregation und -selektion handeln sie »tendenziell rationaler und damit auch berechenbarer«, was die Steuerungsmöglichkeiten erhöht (ebd.).

28 Damit unterscheidet sich der hier genutzte Steuerungs-begriff grundlegend von dem frühen, engen Begriffsverständnis der Politikwissenschaft von Steuerung als »der (Fähigkeit zur) konzeptionell orientierten Gestaltung der gesellschaftlichen Umwelt durch politische Instanzen« (Mayntz 1997a: 189).

zu erreichen.<sup>29</sup> Konstitutiv für politische Steuerung ist, dass sich die *Steuerungssab-sicht* in *Steuerungshandeln* niederschlägt, aber nicht die *Steuerungswirkung* oder der *Steuerungserfolg* (vgl. Mayntz 1997a: 191f.; König/Dose 1993b: 520). Dies trägt nicht nur der Kontingenz von Steuerung Rechnung, sondern erlaubt es überhaupt erst, auch Konzepte wie symbolische Steuerung zu berücksichtigen. Symbolische Steuerung meint dabei im Kern, dass Steuerungshandeln losgelöst von der eigentlich erwarteten Problemlösungsorientierung erfolgt.<sup>30</sup> Sie ist ein Teilbereich der symbolischen Politik<sup>31</sup> und kann sowohl im Kontext von unlösbaren Problemen<sup>32</sup> als auch im Bereich eines vom Problem divergierenden (Steuerungs-)Ziels vorliegen.<sup>33</sup> Letzteres wäre etwa der Fall, wenn ein Gesetz verabschiedet werden würde, das vordergründig Straftaten im Internet bekämpfen sollte und mit der Erhöhung der objektiven Sicherheit begründet werden würde, dessen Unwirksamkeit jedoch bekannt wäre. Als divergierendes Ziel dieser Steuerung wäre dann etwa eine Verbesserung des subjektiven Sicherheitsempfindens von Menschen oder eine Vereinfachung der Strafverfolgung denkbar.<sup>34</sup>

29 Diese Definition geht damit etwa über die von Scharpf (1989: 18) gewählte hinaus, der Steuerung als »die Möglichkeit einer absichtsvollen und im Sinne der eigenen Ziele *erfolgreichen* Intervention [Herv. d. A.]« beschreibt.

30 Unter einem engen Begriffsverständnis liegt »[s]ymbolische Gesetzgebung bzw. Politik [...] danach vor, wenn die Ineffektivität eines Gesetzes (die formulierten Policy-Ziele im Verhältnis zu den erwartbaren Wirkungen) zum Zeitpunkt der Gesetzesverabschiedung bereits absehbar war« (Holtkamp 2016: 15).

31 Dies trifft insbesondere dann zu, wenn ein weites Begriffsverständnis von symbolischer Politik zugrunde gelegt wird. Dieses umfasst auch lösungsorientierte Policies, wenn diese gleichzeitig mit starker Symbolisierung und Inszenierung insbesondere in der kommunikativen Dimension einhergehen.

32 Unlösbare Probleme meint hier sowohl Probleme, für die (technische oder andere) Lösungsmöglichkeiten fehlen, nicht bekannt oder nicht umsetzbar sind, als auch solche, bei denen eine Lösung (politisch, gesellschaftlich etc.) nicht durchsetzbar ist.

33 Daher sind auch gänzlich jenseits von politischer Steuerung liegende Ziele möglich. »[N]icht selten scheinen politische Maßnahmen sogar mit der Vermutung (oder von interessierter Seite sogar in der Hoffnung) auf ihre Unwirksamkeit beschlossen zu werden, um zumindest den Anschein politischer Problembekämpfung zu erwecken« (Kaufmann 1991: 18).

34 Dies weist insbesondere darauf hin, dass symbolische Politik und Steuerung keinesfalls wirkungslos ist. »Ganz im Gegenteil kann sie deutlich stärkere Eskalationseffekte aufweisen als die i.d.R. inkrementalistische Entscheidungspolitik und so bei minimalem Aufwand größtmöglichen Schaden anrichten« (Holtkamp 2016: 15).

