

prototypische Systematisierung, eine Antwort auf die zu *einem bestimmten Zeitpunkt* dominante(n) Steuerungsform(en) – im Sinne eines Steuerungsparadigmas – zu geben und daran anschließend die Frage nach dem Wandel von Staatlichkeit *zwischen diesen Zeitpunkten* zu stellen. Doch zunächst werden nachfolgend die sieben Steuerungsinstrumente näher vorgestellt.

III.2.1 Gebote und Verbote

Gebote und Verbote werden mitunter als regulative Instrumente bezeichnet, sodass bei der klassischen Form der hierarchischen Steuerung auch von regulativer Politik die Rede ist. Diese Begrifflichkeiten werden im weiteren Verlauf der Abhandlung, soweit möglich, vermieden, da der gebräuchlichere Begriff der Regulierung mit diesen nicht deckungsgleich ist. »Gesteuert wird durch die Fixierung unpersönlich formulierter verbindlicher Verhaltensnormen«, wobei entweder unerwünschtes, normabweichendes Verhalten verboten oder erwünschtes, normkonformes Verhalten vorgeschrieben wird (Voigt 1993: 308). Unmittelbar verbunden mit dieser Form der Steuerung sind Sanktionen, die bei der Nichtbefolgung von Ge- oder Verboten drohen. Denn nicht immer kann eine freiwillige Regeleinhaltung vorausgesetzt werden. Bei dieser Form der Steuerung fällt daher ein großer Teil der Kosten nicht in der Formulierungs- und Entscheidungsphase an (außer den Einigungskosten), sondern in der Implementations-, Umsetzungs- und Durchsetzungsphase. Staatlich beauftragte Akteure müssen kontrollieren, ob die Regeln befolgt werden, und gegebenenfalls sanktionieren (vgl. Braun/Giraud 2014: 185).

Bezieht sich die Steuerung auf Wirtschaftsobjekte, wird häufig von Regulierung gesprochen. Diese »regulierende gesetzgeberische Aktivität im Bereich der Wirtschaft [ist] regelmäßig motiviert durch die Korrektur von Marktversagen. Die klassischen Formen von Marktversagen sind Marktmacht, öffentliche Güter, externe Effekte und Informationsasymmetrien« (Weber/Schäfer 2017: 563). Daher unterscheidet⁴ Windhoff-Héritier (1987: 39f.) drei Regulierungsformen: Hierunter fallen erstens die »kompetitiv-regulativen« Instrumente wie das Verbot von Preisabsprachen. Staatliche Agenturen übernehmen die Regelung und Kontrollaufsicht, um gegen Marktungleichgewichte und Monopolbildung vorzugehen. Der Ausbau von Agenturen (als Steuerungssubjekte) und kompetitiv-regulativer Steuerung sind eine direkte Folge von Privatisierungen und dem Übergang zu staatlicher Gewährleistungsverantwortung und damit ein Kennzeichen des koordinierenden Gewährleistungsstaates (siehe Kapitel IV.3). Ebenfalls wirtschaftsbezogen sind zweitens »protektiv-regulative« Instrumente, die negative Folgen und Externalitäten der Marktwirtschaft verhindern sollen, etwa das Verbot von Kinderarbeit. Instrumente der direkten Gesellschaftssteuerung, die auf individuelle und kollektive Verhaltensweisen abzielt, fasst Windhoff-Héritier drittens unter dem Begriff der »sozial-regulativen« Instrumente, wie etwa das Gleichstellungsgesetz ein solches darstellt, zusammen.

4 Windhoff-Héritier (1987: 35ff.) teilt Steuerungsinstrumente (beziehungsweise Policy-Typen) in drei Gruppen ein: materielle Leistungen, immaterielle Leistungen und Verhaltensnormierung ohne Leistungscharakter (regulative Policy).

Für das Scheitern von oder Probleme mit regulativer Politik können unterschiedliche Gründe verantwortlich sein. Mayntz (1997a: 194) nennt Implementationsprobleme (Umsetzung durch Vollzugsinstanzen scheitert), Motivationsprobleme (Adressat der Steuerung verweigert sich), Wissensprobleme (des Steuerungssubjekts über steuerungsrelevante Wirkungszusammenhänge) sowie Steuerbarkeitsprobleme (Unmöglichkeit der Steuerung etwa aufgrund vorhandener Steuerungsinstrumente).

III.2.2 (Um-)Verteilung

Bei der (Um-)Verteilung – auch als distributive und redistributive Politik bezeichnet – handelt es sich ebenfalls um ein hierarchisches Steuerungsinstrument. Steuerung erfolgt hierbei über die Verteilung (beispielsweise durch Subventionen) oder Umverteilung von Geld (etwa Transferleistungen der Sozialhilfe). Damit stellen sie eine direkte Form der finanziellen, materiellen Steuerung dar. König und Dose (1993a: 100, auch b: 532) sprechen folglich von durch »unmittelbare staatliche Leistungserbringung von Gütern und Dienstleistungen gekennzeichneten *Leistungsprogramme[n]* [Herv. i. O.]« (Einkommens- und Transferprogrammen).⁵ Zu anderen Formen indirekter finanzieller Anreize (siehe unten) unterscheiden sie sich vor allem durch ihren Anspruchscharakter (wenngleich häufig dennoch ein Antragserfordernis besteht).

Während bei der distributiven Politik finanzielle Mittel an Steuerungsadressaten verteilt werden, ohne dass sich daraus unmittelbar Nachteile für Nichtadressaten ergeben, ist dies bei der Umverteilung anderes. Hier erfolgt gezielt eine Besserstellung der Adressaten durch den Staat zulasten Dritter, wobei diese Besserstellung nicht nur durch ein Mehr an Leistung, sondern auch in Form einer geringeren Belastung erfolgen kann. Beispielhaft hierfür ist die progressive Ausgestaltung der Einkommensteuer.

Neben direkten Steuern gehören auch Abgaben in Form von Beiträgen zum Steuerungsinstrument der (Um-)Verteilung. Diese werden für die mögliche Inanspruchnahme öffentlicher Güter erhoben und nicht erst bei deren tatsächlicher Nutzung. Regelmäßig für Diskussionen sorgt etwa der Rundfunkbeitrag zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (Hörfunk, Fernsehen, Internet).

Während bei Ge- und Verboten mögliche Kosten, wenn überhaupt, erst später in der Implementierungsphase in Form von Kontrolle und Durchsetzung anfallen, sieht dies bei der (Um-)Verteilung anders aus. Bei der Verteilung werden direkt alle Kosten mit der Implementierung fällig (beziehungsweise nach Antragstellung). Bei Umverteilung dagegen können bereits erhebliche Einigungskosten in der Formulierungs- und Entscheidungsphase anfallen, wenn diese Umverteilung zunächst gegen den Widerstand der belasteten Akteure durchgesetzt werden muss.

5 Der Begriff Leistungsprogramm oder Leistungssteuerung wird im Folgenden nicht verwendet, weil unter diesem häufig zusätzlich Infrastrukturprogramme und immaterielle Dienstleistungsangebote (wie etwas Arbeitsvermittlung) subsumiert werden, die in der vorliegend genutzten Einteilung unter der indirekten Steuerung durch Strukturierung gefasst werden.