

III.2 Steuerungsinstrumente

Politische Steuerung kann sehr unterschiedliche Ausprägungen annehmen, was die Vielzahl an Steuerungsformen und -instrumenten deutlich zeigt. Die dargestellten vier idealtypischen Steuerungsformen verwenden dabei unterschiedliche Steuerungsinstrumente.¹ Diese können sich in ihrer Wirkungsweise, ihrem Ressourcenbedarf, ihrer Eingriffstiefe oder ihrer Spezifität unterscheiden, um nur einige Kriterien für eine mögliche Systematisierung oder Kategorisierung zu nennen.² Vom steuernden Akteur aus gedacht, bietet sich als erstes Einordnungskriterium die Art der Verbindung zum Steuerungsobjekt an – oder anders gesagt: die Direktheit des Steuerungsimpulses. Das Kriterium knüpft an das ursprüngliche Konzept einer direkten hierarchischen Steuerung durch den Staat und den Übergang zu indirekten Formen der weichen Steuerung in der Governance-Debatte an. Im Folgenden werden daher auf der ersten Ebene Instrumente *direkter* (hierarchischer) Steuerung – wie Ge- und Verbote oder Umverteilung – und Instrumente der *indirekten* (horizontalen) Steuerung – wie etwa Anreiz- oder Kontextsteuerung, diskursive Praktiken, Information oder Symbole – unterschieden (vgl. Göhler 2009: 37ff.; Braun/Giraud 2014: 182). Auf der zweiten Ebene werden dann sieben Typen von Steuerungsinstrumenten unterschieden. Hierbei werden Ge- und Verbote sowie (Um-)Verteilung als *direkte politische Steuerung* und damit klassisches Steuerungskonzept eines als souverän verstandenen Staates eingeordnet. Demgegenüber stehen als *indirekte Steuerungsinstrumente* finanzielle Anreize, Strukturierung, Kontextsteuerung, Selbst- und Ko-Regulierung sowie Information und Überzeugung (indirekte Steuerung).³

- 1 Dose (2003: 38) weist kritisch darauf hin, dass »man sich zunächst vergewissern [sollte], was sich rein regulierungstechnisch hinter den verschiedenen Instrumenten verbirgt. Möglicherweise relativieren sich dann auch vorschnelle Urteile über ausgemachte Tendenzen der Steuerungspraxis wie beispielsweise die Entwicklung zum kooperativen Staat.«
- 2 Für eine umfassende Darstellung der verschiedenen Klassifikationsansätze von staatlichem Handeln in den Rechts-, Wirtschafts-, Politik-, Staats- und Verwaltungswissenschaften sowie der Soziologie siehe König und Dose (1993a).
- 3 Grundsätzlich orientiert sich die Darstellung der Steuerungsinstrumente damit an den Einteilungen wie sie etwa Voigt (1993: 307ff.), Braun und Giraud (2014: 182ff.) oder König und Dose (1993a: 88–93) (auf Basis einer Klassifizierung von 13 Veröffentlichungen von Mayntz, Offe, Lange und an-

Werden die idealtypischen vier Steuerungsformen Staat, Markt, Netzwerk und Korporatismus in Verbindung mit den sieben direkten und indirekten Steuerungsinstrumenten betrachtet, ergibt sich eine Matrix, die für jede Steuerungsform die besonders kennzeichnenden, typischen Steuerungsinstrumente hervorhebt (siehe Tabelle 6).

Tabelle 6: Steuerungsformen und typische Steuerungsinstrumente

Steuerungsfor- men		Steuerungsinstrumente						
Staat		X	X	X				
Markt					X	X		
Netzwerk					X	X		X
Korporatismus						X	X	
	Gebote und Verbote	(Um-)Ver- teilung	Finanzielle Anreize	Struktu- rierung	Kontext- steuerung	Selbst- und Ko-Regu- lierung	Information und Überzeugung	
	Direkt			Indirekt				

Quelle: Eigene Zusammenstellung und Darstellung.

Wenn hier von typischen Steuerungsinstrumenten die Rede ist, wird damit impliziert, dass durchaus auch bestimmte (angepasste) andere Instrumente für eine Steuerungsform eine Rolle spielen können. Dies umso mehr, als Instrumente häufig aufeinander bezogen – als Steuerungsmix – eingesetzt werden. Dennoch ermöglicht es diese

deren) vorgenommen haben. Sie unterteilen die Instrumente in Regulierung, Finanzierung, Überzeugung, Strukturierung und Leistung. Voigt ergänzt noch Erziehung, Braun und Giraud stattdessen die Hoheitsrechte des Staates. Letztere weisen darüber hinaus regulative Politik explizit als direkte und Finanzierung, Strukturierung und Überzeugung als indirekte Politikinstrumente aus. Gegenüber diesen Einteilungen wurden für die Systematisierung in dieser Abhandlung insbesondere vier Abwandlungen vorgenommen: Erstens wird bei der Finanzierung zwischen der direkten Steuerung über (Um-)Verteilung und der indirekten Steuerung über finanzielle Anreize unterschieden. Dagegen wird die Trennung zwischen Überzeugung und Erziehung bei Voigt unter Information, Beratung und Überzeugung zusammengeführt. Zweitens wird aus dem Typ der Strukturierung das Instrument der Kontextsteuerung ausgegliedert, womit sich deutlicher zwischen der Infrastrukturbereitstellung sowie Entscheidungsprozessen und Verfahrensregelsetzung unterscheiden lässt. Drittens wird Selbst- und Ko-Regulierung als eigenständige Instrumentenkategorie gesetzt, was mit der Aufnahme von Korporatismus als vierter Steuerungsform korrespondiert. Viertens wird die Leistungsdimension – und hierbei sind die von Braun und Giraud gesondert aufgeführten Hoheitsrechte des Staates (Verteidigung, Sicherheit) inkludiert – nicht aufgenommen. Denn diese werden nicht der Dimension der Staatlichkeit (und damit der Steuerung), sondern der Dimension des Staates zugeschlagen (siehe Kapitel IV.1). Unabhängig davon, ob der Leistungsstaat diese Leistungen selbstständig erbringt oder der Gewährleistungsstaat die Leistungserbringung auf Dritte überträgt, lässt sich eine eventuell damit verbundene Steuerung den anderen Instrumenten zuordnen (im ersten Fall etwa die Schulpflicht den Geboten, im zweiten Fall insbesondere dem Bereich der regulativen Politik).

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 Gesellschaftsteuerung, 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).