

III.2.5 Kontextsteuerung

Die Kontextsteuerung gehört ebenfalls zu den indirekten Steuerungsformen. Willke (1997: 88) sieht Kontextsteuerung als »komplexere Rekombinationen von autonomer Selbstorganisation und gesellschaftlich verbindlichen Kontextvorgaben.« Dose (2003: 22) geht sogar so weit zu sagen, »dass der Staat die konkrete Steuerung sozialer Ergebnisse aufgibt, mithin keine bindenden Entscheidungen mehr liefert, sondern sich auf eine abstrakte Steuerung des Zustandekommens von Entscheidungen verlegt«. Ausgangspunkt hierfür ist, dass in ausdifferenzierten autonomen gesellschaftlichen Subsystemen die *operative Steuerung* nur durch die Akteure innerhalb dieses Systems selbst erfolgen kann. Von außen können nur Formen der Kontextsteuerung erfolgen, deren Erfolg sich »nur noch aus dem Zusammenspiel autonomer und reflektierter Akteure in selbstorganisierten Verhandlungssystemen ergeben [Herv. i. O.]« können, dieses also voraussetzen (Willke 1997: 142). Der Einfluss des Staates auf die operative Steuerung erfolgt daher dadurch, dass er durch die (institutionelle) Rahmensetzung das Setting innerhalb des Subsystems (mit)bestimmt. Er kann Akteurskonstellationen verändern, etwa indem er selbst neue Akteure begründet, deren Handlungsfähigkeit durch Ressourcen(um)verteilung beeinflusst sowie den Handlungsspielraum festlegt und damit auf die Handlungsorientierung der Akteure einwirkt.

Im Kern zielt Kontextsteuerung auf die Gestaltung des politischen Entscheidungsprozesses. Hierbei können drei Regelungsebenen unterschieden werden: Beteiligungsregeln, Verfahrensregeln und Entscheidungsregeln. Döhler und Manow (1997: 160) bezeichnen »Entscheidungsstrukturen als temporäre Institutionalisierung von Problemlösungen [Herv. i. O.]«, weshalb ihre Gestaltung umstritten ist. Sie wirken damit einerseits auf die Akteurskonstellation und die Entscheidungsfindung ein und unterliegen andererseits genau darum beständig Versuchen einer interessengeleiteten Veränderung durch die politikfeldrelevanten Akteure.

Beteiligungsregeln können nicht nur den Zugang unterschiedlicher Akteure zu Beteiligungs- und Entscheidungsprozessen positiv oder negativ beeinflussen. Sie können auch indirekt einen Organisationsanreiz darstellen, etwa die Einbindung von Vertreter:innen von Patient:inneninteressen in den G-BA (siehe Kapitel V.1), oder »gezielt dafür eingesetzt werden, die Selbstorganisation von gesellschaftlichen Akteuren zu fördern« (Braun/Giraud 2014: 187).

Entscheidungsregeln spielen sowohl mit Blick auf den Grad der notwendigen Kompromissbereitschaft als auch auf die Kosten von Steuerung eine Rolle. Konsensescheidungen erhöhen die Kosten sowohl durch den regelmäßig länger dauernden Prozess der Entscheidungsfindung als auch durch die in dieser Zeit weiterhin verursachten Kosten, weil noch nicht entschieden wurde. Zusätzlich besteht die Gefahr, dass überhaupt keine Entscheidung zustande kommt, wenn keine Einigung erzielt werden kann. Mehrheitsentscheidungen und hierarchisches Entscheiden führen demgegenüber auf jeden Fall zu einer Entscheidung und die Dauer der Entscheidungsfindung kann durch das Setzen des Abstimmungszeitpunkts festgelegt werden. Zugleich können damit jedoch höhere Kosten im Nachgang einhergehen, wenn mitunter die getroffene Entscheidung gegen Widerstände der überstimmten Minderheit durchgesetzt werden muss.

Kontextsteuerung erkennt die systemtheoretisch begründete Autonomie und Selbstreferenzialität von Subsystemen an, versucht aber auf die Interaktion, insbesondere zwischen Teilsystemen durch deren »strukturelle Kopplung« steuernd Einfluss zu nehmen (Dose 2003: 22). Insofern findet ein fließender Übergang zwischen der Kontextsteuerung und den für Tripartismus beziehungsweise Konzertierung sowie korporatistische Arrangements typischen Steuerungsinstrumenten der Selbst- und Ko-Regulierung statt. Denn eine politische Steuerung die (institutionelle) Rahmenbedingungen (wie etwa Verhandlungsstrukturen) für die Interaktion von Akteuren in und zwischen gesellschaftlichen Subsystemen setzt, stellt den Rahmen »für eine autonome Selbstregulation des Subsystems« bereit (Bandelow 2004b: 94).

III.2.6 Selbst- und Ko-Regulierung

Selbst- und Ko-Regulierung als spezifisches, eigenes Steuerungsinstrument auszuweisen, folgt logisch der Aufnahme von Korporatismus als eigenständige vierte Steuerungsform. Trotz der hierbei kolportieren Verbindung von hierarchischer und horizontaler Steuerung wird dieses Instrument unter indirekter Steuerung verortet, weil es der grundsätzlichen Logik des Schattens der Hierarchie bei weichen Steuerungsinstrumenten in der Governance-Debatte folgt. Selbstregulierung bedeutet also keinesfalls einen staatlichen Steuerungs- und Regulierungsverzicht oder den Rückzug des Staates.

Vielmehr lässt sich das indirekte staatliche Eingreifen im Sinne der politischen Steuerung in ein sich ansonsten selbstorganisierendes und selbststeuerndes Politikfeld (Mesoebene) durchaus unter dem Begriff der Intervention fassen. Der Staat interveniert in eigenlogische Prozesse und versucht, diese zu steuern. König und Dose (1993a: 107) sprechen daher mit Blick auf Selbst- und Ko-Regulierung auch von *prozeduraler Steuerung*, die »nicht mehr über [...] bindende Entscheidungen steuernd Einfluß nehmen [will], sondern [...] auf Selbststeuerung gleichsam durch eine unsichtbare Hand« setzt.

Von *Selbstregulierung* wird gesprochen, wenn private Akteure selbstständig verbindliche Regelungen für ihren Bereich (beispielsweise ihre Branche) (Mesoebene) einführen und deren Einhaltung selbst durchsetzen. Hierzu zählen beispielsweise (unterschiedlich detailliert und konkret ausfallende) Codes of Conduct (CoC)¹⁰ oder Regelungen zur Berufsethik, wobei häufig eigene Organisationen (wie unabhängige Schlichtungsstellen) darüber wachen, dass diese eingehalten werden. Abgrenzend davon spielt bei der Ko-Regulierung der Staat als Auftraggeber der Regelsetzung, als beteiligter Akteur durch

¹⁰ Beispiele im Kontext der Digitalisierung sind der Code of Conduct mit zehn Grundsätzen für bezahltes Crowdsourcing und Crowdworking (vgl. Testbirds 2017) oder der CDR-Kodex der *Corporate Digital Responsibility Initiative* (CDR-Initiative) mit neun Prinzipien zur digitalen Unternehmensverantwortung etwa im Umgang mit Daten und Algorithmen oder im Klima- und Ressourcenschutz (vgl. CDR-Initiative 2021). Der CDR-Kodex ist ein Beispiel dafür, dass bei der Selbstregulierung auch der Staat eine Rolle spielen kann (im Gegensatz zur Selbstorganisation): Die Initiative wurde vom Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz (BMJV) zusammen mit fünf Unternehmen im Mai 2018 als »gemeinsame Plattform« für den Dialog ins Leben gerufen (BMJV o.J.: 1). Heute ist das Bundesministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (BMUV) an der Initiative beteiligt (siehe beispielsweise BMUV 2022).