

Zugleich bleibt der Staat selbst aber nicht nur bei der Ko-Regulierung, sondern auch bei der Selbstregulierung ein relevanter Steuerungsakteur (vgl. Puppis et al. 2004: 57). So konstatiert Dose (2003: 28), »dass hinter den allermeisten Selbstverpflichtungsabkommen dann doch der starke Staat steht. Denn kommt die Selbstverpflichtung nicht zustande oder scheitert sie, regelt der Staat den jeweiligen Sachverhalt häufig per Rechtsnorm.« Aber nicht nur das – der Einsatz von Selbst- und Ko-Regulierung als Steuerungsinstrument wird darüber hinaus häufig begleitet von Kontextsteuerung oder gesetzlicher Rahmensetzung.

Abzugrenzen von der Selbst- und Ko-Regulierung ist die *Selbststeuerung* (siehe Tabelle 7). Hierzu zählt beispielsweise die Etablierung von Gremien, die Standards setzen und überwachen, im Bereich des Internets beispielsweise die *Internet Engineering Task Force* (IETF). Im Sinne der politischen Steuerung ist die Selbststeuerung keine Steuerung, sondern gerade die Abwesenheit staatlicher Steuerung.¹¹ Selbststeuerung rekurriert somit darauf, dass in gesellschaftlichen Subsystemen durchaus Steuerungsleistungen von unterschiedlichen Akteuren erbracht werden, ohne dass der Staat hierbei formal irgendeine Rolle spielen würden. Dies kann etwa der Fall sein, wenn von staatlicher Seite kein Steuerungsbedarf erkannt wird. Zugleich wird Selbststeuerung damit erklärungsbedürftig: Freiwillige Verhaltenskoordination erfolgt, unter der Annahme rational handelnder und Eigeninteressen verfolgender Akteure, nur dann, wenn der erwartete Nutzen die Kosten der Koordination übersteigt (vgl. Lehmbruch 1988: 24). Eine Gefahr bei Selbststeuerung besteht in einer *negativen Koordination*. In dieser können sich Akteure, die ausschließlich egoistisch ihre Eigeninteressen verfolgen,¹² in Form eines Interessenausgleichs nur auf den kleinsten gemeinsamen Nenner verständigen – ohne negative Auswirkungen auf irgendeinen der beteiligten Akteure und ungeachtet der Wirkung auf unbeteiligte Dritte (vgl. Willke 1997: 107). Es besteht mithin die Gefahr einer Externalisierung von Kosten. Gleichwohl folgt daraus nicht zwangsläufig eine negative Koordination. Auch eine *positive Koordination*, die nicht nur auf Interessenausgleich, sondern auf Problemlösung setzt, ist möglich – dafür aber deutlich voraussetzungsvoller. »Kooperation ist der Mechanismus positiver Koordination« und setzt Strategie- und Reflexionsfähigkeit bei den beteiligten Akteuren voraus (ebd.: 111). Nur so lassen sich etwa langfristig positive Ergebnisse gegenüber kurzfristigen negativen Effekten bevorzugen.

III.2.7 Information und Überzeugung

Information oder Beratung stellen auf den ersten Blick genauso wie persuasive Instrumente zur Überzeugung eine der schwächsten Formen der indirekten Steuerung in Bezug auf die Eingriffstiefe und -intensität dar. Die Eingriffsintensität erhöht sich jedoch,

11 Dies gilt auch für die *Selbstorganisation*, bei der sich Regelungen im Gegensatz zur Selbststeuerung ausschließlich auf eine Organisation oder Institution beziehen (Mikroebene) (vgl. Puppis et al. 2004: 10) (siehe Tabelle 7). Hierunter lassen sich etwa Maßnahmen von Einzelunternehmen unter dem Frame der Corporate Social Responsibility (CSR), wie Selbstverpflichtungen für klimafreundliches und nachhaltiges Wirtschaften oder Compliance-Richtlinien, zählen.

12 Liegt die einseitige Dominanz eines Akteurs vor, kann dieser egoistisch seine Eigeninteressen durchsetzen und es kommt zu gar keine Form der Koordination (vgl. Willke 1997: 114).

wenn etwa verpflichtende Elemente hinzukommen (ein Beispiel dafür ist die gesetzlich vorgeschriebene Pflichtberatung vor einem Schwangerschaftsabbruch nach §219 StGB). Information und Beratung können aktiv vom Steuerungssubjekt angeboten und beworben oder nur passiv bereitgestellt werden. Der Unterschied liegt darin, ob die Information angebots- und nachfrageinduziert erfolgt.

Im Kern bleibt es aber auch in diesem Fall den Adressaten überlassen, wie sie mit den angebotenen Informationen umgehen und inwieweit sie diese berücksichtigen oder nicht. Instrumente, die auf Überzeugung setzen, stehen also immer unter dem Vorbehalt, ob sich die Adressaten auch überzeugen lassen. Hier in der Zieldimension kann noch einmal zwischen normen- und wertbezogenem Überzeugen sowie entscheidungsbezogenem Informieren und Beraten unterschieden werden kann (vgl. König/Dose 1993a: 102ff.). Dose (2006: 106ff.) unterscheidet in einer zweiten Dimension ob Individuen, Gruppen oder die Allgemeinheit adressiert werden.

Grundsätzlich dient das Steuerungsinstrument der bewussten Aufklärung der Steuerungsobjekte, damit die Adressaten der Steuerung selbst informierte Entscheidungen treffen können.¹³ Bezogen auf das entscheidungsbezogene Informieren, stellt das »Ziel der Bemühungen staatlicher Steuerung [...] jedoch nicht die Veränderung von Maßstäben, sondern das Schaffen einer wichtigen Voraussetzung für das Entscheiden und Handeln entsprechend der eigenen Maßstäbe« dar (ebd.: 101). Sich falsch oder gar nicht zu entscheiden, lässt sich unter anderem auf einen Mangel an Informationen, falsche oder einseitige Informationen zurückführen. Durch den »instrumentellen Einsatz« der »Bereitstellung von Informationen« soll es also den Steuerungsadressaten erleichtert werden, »entsprechend ihrer eigenen Präferenzen zu agieren« (ebd.: 102). Daraus ergeben sich zwei generelle Probleme dieses Steuerungsinstrumentes: Zum einen ist sein Erfolg auf der individuellen Ebene nicht überprüfbar. Zum anderen handelt es sich um ein so weiches Instrument, dass eher von einer geringen Wirkung oder allenfalls langfristigen Wirksamkeit ausgegangen werden kann. Daraus folgert Dose (ebd.: 110f.), dass Information häufig kombiniert mit anderen Steuerungsinstrumenten eingesetzt wird oder den Einstieg in eine Abfolge von Instrumenten mit steigender Eingriffsintensität darstellt.¹⁴

13 Zugleich weist Dose (2006: 103) darauf hin, dass Informationssteuerung zwei Typen von Steuerungssubjekten betreffen kann, indem er unmittelbare und mittelbare Adressaten unterscheidet. So werden mit Produkttests und Empfehlung unmittelbar Verbraucher:innen und ihre Auswahlentscheidung adressiert. Wenn diese Steuerung wirkt, kann sie aber mittelbar (etwa durch folgende Erhöhung oder Einbußen von Unternehmensumsätzen) auch Handlungsänderungen bei Produktherstellern bewirken (die dann beispielsweise ökologischer oder gesundheitsfreundlicher produzieren).

14 Ein Beispiel für beides ist der Umgang mit der Benutzung von Mobiltelefonen durch Fahrzeugführer:innen. Von einem Verbot von Mobiltelefonen am Steuer wollte das Bundesverkehrsministerium im Jahr 1996 noch nichts wissen (vgl. Der Spiegel 1996: 17). 1999 folgte dann die Ankündigung eines Verbots durch den damaligen SPD-Bundesverkehrsministers Franz Müntefering, kurz darauf kündigte sein Nachfolger Reinhard Klimmt eine Verordnung mit Übergangsfrist für das folgende Jahr an (vgl. Spiegel Online 1999a; b). Am 11.12.2000 wurde dann mit §23 Absatz 1a StVO ein sanktionsbewährtes (Geldbußen, Punkte im Fahreignungsregister und Fahrverbote) Telefonbenutzungsverbot mit einer Übergangsfrist bis 01.04.2001 eingeführt (gefolgt von einer Ausweitung über Mobiltelefone hinaus auf andere »elektronische Geräte« wie Notebooks, Tablets oder Unter-

Die Anwendung dieses Steuerungsinstruments erfolgt beispielsweise, indem Informationsmaterial bereitgestellt wird, Prüfzertifikate oder Siegel vergeben, Werbe- und Aufklärungskampagnen oder Produkttests durchgeführt und Empfehlungen ausgesprochen oder Warnungen herausgegeben werden. An dieser Aufzählung, in der neben Information und Symbolen auch diskursive Elemente und Argumente auftauchen, werden die fließenden Grenzen zum deutlicher beeinflussenden Instrument der Überzeugung deutlich (vgl. ebd.: 103). Dieses kann nicht nur stärker auf eine Veränderung von Normen und Werte abzielen, sondern beispielsweise auch in der Ansprache eher emotional als rational ausgeprägt sein.

Obwohl es sich um weiche Steuerungsinstrumente handelt, geht damit nicht einher, dass Information und Beratung per se günstige Formen der Steuerung darstellen würden. So können etwa der Aufbau und Betrieb eines flächendeckenden Beratungsangebots erhebliche zeitliche, materielle und personelle Ressourcen benötigen. Vorteile von Information und Beratung gegenüber Ge- und Verboten erkennt man beispielsweise in privatsphärelevanten Kontexten, in denen auf der individuellen Ebene nicht kontrolliert und damit auch nicht sanktioniert werden kann oder der Einsatz regulativer Instrumente von vornherein als nicht legitim angesehen wird (vgl. ebd.: 104).

Im Zuge der Digitalisierung werden verbesserte Erfolgspotenziale für politische Steuerung über Information diskutiert.¹⁵ So lassen sich erstens Informationen viel zielgenauer an einen bestimmten Adressatenkreis ausspielen. Zweitens können aufgrund der erheblich besseren Datengrundlage diese Informationen sehr viel passgenauer auf einzelne Individuen zugeschnitten werden. Die einfachere Datenerhebung und -auswertung erleichtert es drittens dem Staat als Steuerungssubjekt zunächst, überhaupt an die handlungsrelevanten Informationen (und damit Steuerungswissen) zu kommen, auf deren Basis sich dann ein steuerungsadäquates Informationsangebot initiieren lässt. Diese positive Perspektive auf digitale informationsbasierte Steuerung folgt der Zielvorstellung mündiger Bürger:innen, die wohlinformiert selbstbestimmt Entscheidungen treffen. Zugleich finden sich in der Debatte aber auch Hinweise zu Gefahren, auf die an dieser Stelle nur anhand der Begriffe der Manipulation (diese wird

haltungselektronik zum 19.10.2017) (vgl. Burhoff 2017: 789ff.). Trotz des Verbots wird weiterhin kombiniert auf Information gesetzt. Etwa durch Hinweistafeln, die im Rahmen der seit 2008 laufenden Kampagne »Runter vom Gas« von BMVI und dem Deutschen Verkehrssicherheitsrat (DVR) am Straßenrand eingesetzt werden und auf die Gefahren der Mobiltelefonnutzung am Steuer aufmerksam machen (vgl. BMVI 2018b). Oder durch die 2015 gestarteten Kampagne »BE SMART! Hände ans Steuer – Augen auf die Straße« des Automobilclubs Mobil in Deutschland und des TÜV SÜD unter der Schirmherrschaft des BMVI, die etwa mit Aktionen im Stadtverkehr auf die Gefahren von Mobiltelefonen beim Autofahren aufmerksam machen will (vgl. Mobil in Deutschland/TÜV SÜD 2019).

Die Mobiltelefonnutzung im Auto ist auch ein gutes Beispiel für die theoretisch mit der Digitalisierung einhergehenden neuen Möglichkeiten der Durchsetzung und Ahndung von Ver- und Geboten. Grundet diese bislang vor allem auf der stichprobenbasierten (Sicht-)Kontrolle von Verkehrsteilnehmer:innen, wurde etwa bei Tests in Rheinland-Pfalz die automatische Erkennung von verbotener Mobiltelefonnutzung mithilfe von Kameras und KI (erfolgreich) getestet (vgl. Der Spiegel 2022).

- 15 Für eine Beschreibung unterschiedlicher Erfolgsfaktoren für die Steuerung über Informationen siehe etwa Dose (2006: 111–115).

in Kapitel VI.1.1.1 am Beispiel des Nudging deutlich) und der Propaganda hingewiesen werden soll.

Inwiefern ein sich im Zeitverlauf wandelnder Mix der vorgestellten sieben Steuerungsinstrumente – im Sinne eines Steuerungsparadigmas – in einem Wandel von Staatlichkeit in der Steuerungsdimension kulminiert, steht im Zentrum des nachfolgenden Kapitels. Dabei wird zugleich auch der Staat in seiner Leistungsdimension mitberücksichtigt, sodass ein umfassender Blick auf den Wandel der Modelle von Staat und Staatlichkeit möglich wird.

