

III.1 Steuerungsformen

Es lassen sich verschiedene Steuerungsformen oder -regime voneinander unterscheiden. Im Folgenden werden diese unterschiedlichen Formen politischer Steuerung systematisiert. Letztlich zielen diese alle darauf ab, kollektiv verbindliche Entscheidungen herzustellen und durchzusetzen. Im Wesentlichen werden in der Literatur drei mögliche Formen von Handlungskoordination unterschieden: Hierarchie, Markt und Netzwerk (vgl. etwa Powell 1990).¹ Willke (2014a: 9) beschreibt diese drei Formen als »idealtypische Mechanismen der Ordnungsbildung« in der Steuerung von Systemen, die durch unterschiedliche hybride Steuerungsformen ergänzt werden. Sie besitzen jeweils eigene Regel- und Entscheidungssysteme, Modi der Steuerung und des kollektiven Handelns.

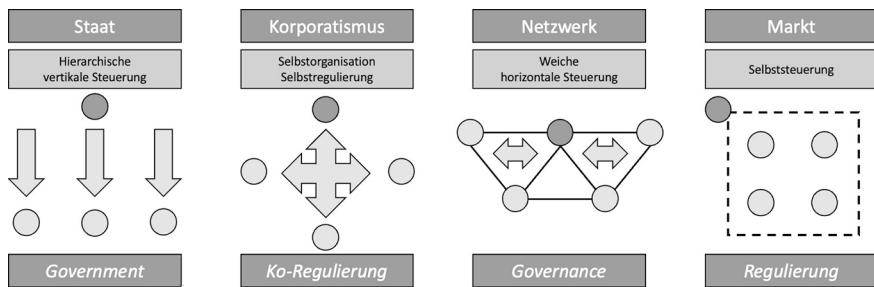
In der Nutzung der Begrifflichkeiten lässt sich eine starke Kongruenz zwischen *Hierarchie* und *Government* auf der einen sowie *Netzwerk* und *Governance* auf der anderen Seite attestieren. Beide Formen besitzen damit einen ersichtlichen Bezugspunkt zum Staat, während der Modus des Marktes (im Sektorenmodell) gerade den (idealtypischen) Gegenpol zum Staat darstellt. Aus einer zeithistorischen Beschreibung wird mitunter von *Government* als klassischem Regieren und *Governance* als moderner politischen Steuerung gesprochen (vgl. ebd.: 14).

Wenn man dagegen ausgehend vom Planungsmodell und Marktmodell von Steuerung differenziert, gibt es zunächst zwei klassische Steuerungsformen: Die staatliche hierarchische Planung und die marktliche Koordination. Hiervon ausgehend, versucht die *Governance*-Perspektive, diese Dichotomie, die sich auch auf der Ebene des Steuerungssubjekts widerspiegelt – des Staates bei der hierarchischen Steuerung und des Marktes bei der marktlichen Steuerung – aufzubrechen und miteinander zu verbinden.

Die im nachfolgenden Kapitel stattfindende Differenzierung der mit den unterschiedlichen Steuerungsformen verbundenen Steuerungsinstrumente vorwegnehmend, soll diese Trias um eine vierte Form erweitert werden. Dabei wird aus der Steuerungsform des Netzwerks, im Folgenden primär als *Governance* bezeichnet, die Sonderform der korporatistischen Arrangements als vierte Steuerungsform herausgelöst (siehe Abbildung 5).

¹ Braun und Giraud (2014) sprechen von Staat, Markt und *Governance*.

Abbildung 5: Steuerungsformen



Anmerkung: Die Kreise stehen für Akteure (Steuerungsobjekte und Steuerungssubjekte), wobei der Staat als dunkler Kreis dargestellt ist.

Quelle: Eigene Darstellung.

Diese Einteilung ist anschlussfähig an Streeck und Schmitter (1985: 119ff.), die Mitte der 1980er-Jahre für die vierte Kategorie der *Associations* neben *Community*, *Market* und *State* argumentierten, die jeweils wiederum mit Neo-Korporatismus, Solidarität, Wettbewerb und Hierarchie verbunden wurden.

Tabelle 4: Semantische Varianzen der Steuerungsformen-Typologien

Steuerungsform	Staat	Markt	Netzwerk	Korporatismus
Streeck und Schmitter	State/hierarchical control	Market/dispersed competition	Community/spontaneous solidarity	Associations/neo-corporatism
Braun und Giraud	Staat	Markt	Kooperation	Selbstorganisation
Winter	Hierarchie	Wettbewerb	Gemeinschaft	Korporatistische Arrangements
Voigt	Estatistische Steuerung	Selbststeuerung/keine politische Steuerung	Inkrementalistische Steuerung/Koordination	Korporatistische Steuerung
Fuchs und Rucht	Bürokratie	Markt	Verhandlung	Selbstregulierung

Quellen: Streeck/Schmitter (1985: 119ff.); Braun/Giraud (2014: 181); Winter (2014: 181); Voigt (1993: 304f.); Fuchs/Rucht (1988: 173); eigene Zusammenstellung und Darstellung.

Mit der Governance-Debatte findet dann der Begriff des Netzwerks sowie der Kooperation, Koordination und Verhandlung Eingang in die Systematisierungen und verdrängt den Begriff der Community – oder stellt diesen als Selbststeuerung außer-

halb der Systematik.² Korporatistische Settings als eigene Steuerungsform jenseits von Staat, Markt und Netzwerk auszuweisen, findet sich – mit unterschiedlichen Bezeichnungen – in den letzten Jahrzehnte bei verschiedenen Autor:innen wie Voigt (1993: 304f.) oder Fuchs und Rucht (1988: 173). Braun und Giraud (2014: 181) sprechen von den »vier klare[n] und unterschiedliche[n] Paradigmen [...] – Staat, Markt, Kooperation und Selbstorganisation –«, und Winter (2014: 181) setzt »korporatistischen Arrangements« als vierten Typus neben die »Regulationsformen Hierarchie, Wettbewerb oder Gemeinschaft« (siehe Tabelle 4).

Wenngleich sich die genutzten Begrifflichkeiten zwischen den Autoren unterscheiden, folgt die inhaltliche Differenzierung dem gleichen Muster. Diese idealtypischen Formen der in dieser Abhandlung mit den Begriffen Staat, Markt, Netzwerk und Korporatismus versehenen Quadriga der Steuerungsformen werden im Folgenden kurz skizziert.

III.1.1 Staat: Hierarchische vertikale Steuerung (Government)

Staat als hierarchische Steuerungsform ist kennzeichnend für den Interventionsstaat (siehe Kapitel IV.2.2). Sie umfasst im Wesentlichen Steuerungsinstrumente, die eine *direkte* Form der Einflussnahme und Lenkung – einseitig durch den Staat – darstellen. Aus Steuerungsperspektive besteht demnach eine klare hierarchische Trennung zwischen Steuerungssubjekt (Staat) und Steuerungsobjekten (Gesellschaft, Wirtschaft, Bürger:innen etc.): die »hierarchische Überordnung der Staatsgewalt über alle anderen innergesellschaftlichen Kräfte« (Scharpf 1991: 5). Diese »Vorstellung von der hierarchischen Über- und Unterordnung zwischen Staat und Gesellschaft hat in der kontinentalen europäischen Tradition lange eine wichtige Rolle gespielt« (Döhler 2007b: 51). Daher wird eine direkte, hierarchische Steuerung – im Sinn von Befehl und Gehorsam – als *klassisches Konzept politischer Steuerung* (Government) verstanden.

Hierarchische Steuerung ist somit Herrschaft im eigentlichen, ursprünglichen Sinne. Als legitime Herrschaftsform sieht Max Weber (1922: 124ff.) Hierarchie als das Ordnungsprinzip, das verbindliches, regelgeleitetes und damit berechenbares Handeln anstelle von Willkür produziert. Hierarchie ist damit ein »notwendiges und zentrales Bauelement staatlicher Exekutive, organisierter Staatlichkeit überhaupt« (Loschelder 1996: 523). Ausdruck dessen ist die Verwaltungsbürokratie als Form der rationalen Herrschaft – und legitimer Steuerung. Sie steht für festgelegte Verantwortlich- und Zuständigkeiten sowie geregelte Kontroll- und Aufsichtskompetenzen. Die zentral durch die Regierung von oben über die Verwaltung (abgeleitete Legitimität) ausgeübte Herrschaft und Macht legitimiert sich dabei über eine ununterbrochene Legitimationskette.³ Die politische Steuerung hierarchischer Art fußt daher auf einer direkten Input-

² Klenk und Nullmeier (2004: 27–40) unterscheiden aus Governance-Perspektive fünf Formen: Hierarchie, Markt und Wettbewerb, Netzwerk, Assoziation (im Sinne von Selbststeuerung) sowie Gemeinschaft (im Sinne von Selbstorganisation und Commons).

³ Der Übergang von Legitimation und Verantwortung erfolgt von den Wähler:innen ans Parlament und von dort an die Regierung und von dieser wiederum an die Verwaltung.