

Bei beiden kann es sich jeweils sowohl um einen oder mehrere individuelle als auch kollektive oder korporative Akteure handeln (siehe Abbildung 1).⁸

Steuerung ist nicht beliebig, sondern absichtsvoll – sie verfolgt ein Ziel. Auf staatliche Steuerung bezogen, lässt sich »Steuerung als Ausdruck generalisierter Erwartungen an den gesellschaftlichen Sinn des Staatshandelns« beschreiben (Wiesenthal 2006: 19). Eine solche Erwartung oder Zielvorstellung könnte etwa in einer Verhaltensänderung beim Steuerungsobjekt bestehen. Um dieses Ziel zu erreichen, können unterschiedliche Wege beschritten werden – mithin können unterschiedliche *Steuerungsinstrumente* zum Einsatz kommen. Hierunter werden »Techniken, Wege und Verfahrensweisen [verstanden], mit denen der Staat absichtsvoll gesellschaftliche Prozesse beeinflusst« (Braun/Giraud 2014: 179). Diese Steuerungsinstrumente (siehe Kapitel III.2) lassen sich verschiedenen *Steuerungsformen* (siehe Kapitel III.1) zuordnen. Steuerung ist somit zielgerichtetes und damit zweckrationales Handeln. »Der Steuerungsbegriff unterstellt ein hohes Maß an Rationalität aufseiten des Steuerungssubjekts, d.h. einen rationalen Akteur« (Wiesenthal 2006: 15). Das Steuerungssubjekt wählt aus den zur Verfügung stehenden Instrumenten und unter Berücksichtigung unterschiedlicher Kriterien (wie etwa Kosten, Akzeptanz, Effektivität, Effizienz, Durchsetzbarkeit etc.)⁹ dasjenige aus, von dem erwartet wird, dass das Steuerungsobjekt in der gewünschten Weise darauf reagieren werde¹⁰ – dass das Instrument also geeignet ist, um das Ziel zu erreichen. Hieran wird bereits deutlich, dass Instrumentenwahl und Zielerreichung sowohl vom Steuerungsobjekt als auch vom -subjekt abhängen. Der steuernde Akteur muss die *Steuerungsnotwendigkeit* beziehungsweise einen *Steuerungsbedarf*¹¹ erkennen,¹² ein davon abgeleitetes *Steuerungsziel* definieren, ein Steuerungsinstrument auswählen und dann anwenden. Er bedarf der *Steuerungsfähigkeit* (Steuerungskompetenz, Steuerungsressourcen und Steuerungswissen). Bei politischer Steuerung geht es um die »ganz allgemeine Fähigkeit des politisch-administrativen Systems zu einer konzeptionell orientierten Gestaltung der gesellschaftlichen Umwelt« (Voigt 1993: 302). Gleichzeitig muss sich das Steuerungsobjekt steuern lassen. Die *Steuerbarkeit*¹³ des Adressaten hängt

8 Ausschlaggebend ist hierbei die Steuerungsintention, sodass nicht automatisch von einem hierarchischen Verhältnis zwischen Steuerungsobjekt und -subjekt ausgegangen wird. Anknüpfend an Göhler et al. (2010: 693), werden auch horizontale Formen der Koordination, bei der Steuerungsobjekt und -subjekt verschwimmen, als Steuerung verstanden.

9 Dose (2008: 81) nennt institutionelle Bedingungen, Erfolgsfaktoren, antizipierte Einigungskosten und Bewertungskriterien.

10 Das Steuerungsobjekt ist nicht als passives Objekt zu verstehen. Es ist ebenfalls ein handelnder Akteur. Das Steuerungskonzept basiert ja gerade darauf, dass das Objekt auf den Steuerungsimpuls (aus Sicht des Steuerungssubjekts möglichst in der antizipierten Weise) reagiert. Diese Reaktion kann, muss aber keinesfalls der Erwartung entsprechen.

11 Voigt (1993: 289) spricht auch von der *Steuerungsbedürftigkeit*.

12 Ein Steuerungsbedarf kann sowohl aus dem politisch-administrativen System (PAS) als auch in Form von Handlungsdruck auf das PAS aus den anderen gesellschaftlichen Subsystemen heraus formuliert werden.

13 So differenziert etwa auch Scharpf (1989: 16) »zwischen den Bedingungen der Steuerungsfähigkeit aufseiten des politischen Systems und den Bedingungen der Steuerbarkeit aufseiten der anderen Funktionssysteme«. Im gleichen Sinn unterscheidet Lange (2000: 25) zwischen der »Steuerungs-

sowohl von seiner Umwelt – und damit der Gestalt des Politikfeldes, dessen Autonomie, der selbstreferenziellen¹⁴ Funktionsweise und den Akteurskonstellationen – als auch der autonomen Handlungsfähigkeit des Adressaten selbst und seinem Potenzial, Widerstand zu leisten, sowie seiner organisatorischen Gestalt¹⁵ ab (vgl. Mayntz 2008: 44; Willke 2014b: 24; Mayntz/Scharpf 2005: 237).¹⁶ So muss etwa bei den Steuerungsobjekten grundlegend zwischen Individuen und Organisationen sowie öffentlichen und privaten Steuerungsadressaten (mit tendenziell abweichender Bereitschaft zu konformem Handeln) unterschieden werden (vgl. Derlien 1993: 506ff.). Für die Antwort auf die Frage, inwieweit eine (heterogene) Gruppe oder Organisation steuerbar ist, spielt dann wiederum etwa die Verpflichtungsfähigkeit der Organisation – als Agent – gegenüber ihren Mitgliedern – den Prinzipalen – eine Rolle.

Wird die Steuerungstheorie auf moderne Gesellschaftssteuerung¹⁷ bezogen, verbinden sich einerseits die akteurs- und handlungstheoretische sowie systemtheoretische Perspektive auf Steuerung.¹⁸ Andererseits ist klar herauszustellen, dass für die Analyse

fähigkeit des politischen Systems« und der »Steuerungsmöglichkeit der anderen gesellschaftlichen Funktionssysteme durch Politik [Herv. i. O.]«.

- 14 Selbstreferenzialität bezieht sich hierbei auf die Charakteristika von Politikfeldern, die unter anderem durch komplexe Interaktionsstrukturen in etablierten Akteurskonstellationen gekennzeichnet sind und eigenlogisch einen abgegrenzten Problembereich relativ autonom bearbeiten. Dabei wird jedoch berücksichtigt, dass sowohl der institutionelle Kontext strukturierend wirkt als auch Wechselwirkungen zwischen Politikfeldern existieren (vgl. Greef 2017: 14ff.). Insofern unterscheidet sich das Verständnis von der konstatierten Geschlossenheit selbstreferenzieller gesellschaftlicher Teilsysteme, die Gesellschaftssteuerung nach Luhmann (1989) (nach seiner Lesart aufgrund funktional differenter Kommunikationssysteme und damit entsprechender Kommunikationsbarrieren) verunmöglicht. Unter anderem Scharpf (1989: 15) kritisiert diese Konzeption gegeneinander abgeschotteter, geschlossener Subsysteme als »systematische Überschätzung der wechselseitigen Intransparenz der Teilsysteme«. Selbst wenn die Akteure innerhalb eines Subsystems selbstreferenziell kommunizieren, so gehören sie nicht nur häufig gleichzeitig verschiedenen Teilsystemen an, sondern auch »alle anderen Funktionssysteme [gehören] zu den potentiell entscheidungsrelevanten Randbedingungen.«
- 15 Wiesenthal (2006: 26) unterscheidet daher bei seiner Betrachtung von Steuerung zwischen einem komplexen und einem simplen Akteurstypus.
- 16 Insofern knüpft das Konzept von Steuerungsfähigkeit und Steuerbarkeit auch an die Systematisierung des Verhältnisses zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren von Mayntz und Scharpf (1995b: 24f.) an, die von gesellschaftlicher und staatlicher Handlungsfähigkeit sprechen.
- 17 Gesellschaftssteuerung wird hier verstanden als notwendige Steuerung »komplexer Sozialsysteme«, die »weder ihrer Eigendynamik überlassen [...], noch von außen kontrolliert werden können« (Willke 2014b: 11). Steuerung lässt sich damit explizit nicht einfach mit Kontrolle gleichsetzen.
- 18 Vergleiche hierzu insbesondere das Streitgespräch zwischen Luhmann (1989), der aus systemtheoretischer Perspektive eine absichtsvolle (Gesellschafts-)Steuerung sozialer Systeme von außen in Abrede stellt, und Scharpf (1989), der aus handlungstheoretischer Perspektive eine empirisch belegbare Wirkung politischer Steuerung konstatiert. Auf der einen Seite steht das Verständnis von »autopoietischen« Systemen. Jedes dieser Systeme »interpretiert, reagiert, verhält sich immer nur im Rahmen seiner eigenen Struktur; Steuerung kann also stets nur Selbststeuerung sein« (Voigt 1993: 298). Auf der anderen Seite steht das Verständnis von selbstreferenziellen, teilautonomen Systemen, sodass »eine im Sinne ihrer Ziele erfolgreiche Einwirkung der Politik auf gesellschaftliche Strukturen und Prozesse zwar schwierig, aber nicht grundsätzlich ausgeschlossen und unter bestimmten Bedingungen durchaus möglich« sei (Mayntz/Scharpf 2005: 236). Während Dose (2003: 20) die Kontroverse als zugunsten Scharpfs entschieden sieht, gibt es auch Versuche, bei-

politischer Steuerung in dieser Abhandlung davon ausgegangen wird, dass die Adressaten der Steuerung »nicht die Funktionssysteme selbst, sondern die darin handelnden Akteure« sind (Scharpf 1989: 16). Der im Plural genutzte Akteursbegriff weist auf eine doppelte Ausdifferenzierung hin: Denn nicht nur das Steuerungsobjekt muss weniger als homogener Monolith denn als differenziertes (mehr oder weniger strukturiertes und organisiertes) Akteursfeld betrachtet werden – was unmittelbar die Frage nach dessen Steuerbarkeit aufruft. Bei genauer Betrachtung differenziert sich auch der unitarische Staat zugunsten einer Vielzahl relevanter Akteure, Institutionen, Behörden und Agenturen aufseiten des Steuerungssubjekts aus (was sich nicht zuletzt auch im Begriff des politisch-administrativen Systems widerspiegelt) – deren Zusammenspiel steht wiederum in direktem Bezug zur Frage der Steuerungsfähigkeit (vgl. Mayntz/Scharpf 1995b: 9).

Bezogen auf politische Steuerung und Gesellschaftsteuerung werden aber nicht nur die Begriffe von Steuerungsobjekt und -subjekt in sich unschärfer, sondern auch das Verhältnis zwischen den beiden. Die klare Trennung zwischen steuerndem Akteur und gesteuertem Akteur löst sich vielfach auf. Denn Steuerungsobjekte können ihrerseits zu steuernden Subjekten werden. Genauso kann das Steuerungssubjekt auch selbst Teil des gesteuerten Systems sein (vgl. Mayntz 1997a: 192). Ein solches *reflexives* Steuerungsverständnis liegt etwa der Frage Wiesenthals (2006: 11) nach dem »Selbststeuerungspotenzial ihrer [der Gesellschaft] Teile bzw. Subsysteme« zugrunde. Politische Steuerung »ist demnach eine durch das politische System intendierte und geführte Handlungskoordination zur gemeinwohlorientierten Gestaltung der gesellschaftlichen Umwelt« (Lange 2000: 24). Gesellschaftsteuerung bezieht sich auf die Steuerung sozialer Gruppen, Organisationen und Individuen in Subsystemen. Gleichwohl ist eine solche Gestaltung in funktional ausdifferenzierten Gesellschaften mit selbstreferenziellen, strukturell verselbstständigten Subsystemen nicht ohne Weiteres möglich. Vielmehr ist die Wirkungsrichtung von Steuerung zirkulär. Sie findet nicht nur transitiv, in linearer Wirkrichtung vom Staat aus gesehen, statt.

»Wenn politische Steuerung heute überhaupt möglich ist, dann wird sie jedenfalls nicht von einem singulären Akteur ausgeübt, sondern allenfalls von Konstellationen von kollektiven oder korporativen Akteuren« (Scharpf 1989: 14).

Daher müssen Selbststeuerungspotenziale gesellschaftlicher Subsysteme und die Reflexivität von Steuerungsobjekten, die damit selbst zu steuernden Subjekten werden, berücksichtigt werden (vgl. Wiesenthal 2006: 25).

de Perspektiven stärker zu verbinden, wie etwa bei Braun (2000), Lange (2000) und Wiesenthal (2006). Willke (1997: 82) dagegen erweitert die Luhmann'sche systemtheoretische Steuerungsperspektive der »Unmöglichkeit gesellschaftlicher Steuerung« und stellt sich gegen dessen Einschätzung, dass es ohnehin »gar keinen Bedarf für eine solche Steuerung« gebe. Ganz im Gegenteil hätten eigenlogische, selbstreferenzielle und autonome gesellschaftliche Funktionssysteme einen »gemeinsamen Blinden Fleck dort [...], wo ihre wechselseitigen Abhängigkeiten und strukturelle Kopplung ins Spiel komm[en]« (ebd.: 284). Daher werde Koordination zur Staatsaufgabe, wobei staatliche Steuerung in indirekter Form durch Kontextsteuerung und Strukturierung möglich sei (ebd.: 141f.) (siehe hierzu vertiefend Kapitel III.2.4 und III.2.5).

Gleichwohl findet eine solche Selbststeuerung nicht im leeren Raum statt. Sie benötigt zum einen ausreichend relevante Ressourcen aufseiten der sich selbst steuernden Akteure. Des Weiteren unterliegt Selbststeuerung nicht nur der staatlichen Rahmensetzung, sondern wird überhaupt erst durch die Übertragung der notwendigen Kompetenzen durch den Staat ermöglicht. »Selbststeuerung hat regulative Eingriffe als Voraussetzung« (Traxler/Vobruba 1987: 13). Aus dieser Perspektive ist Selbststeuerung kein Gegensatz zu staatlicher Steuerung,¹⁹ sondern ein Steuerungsinstrument, das zu den indirekten Steuerungsformen²⁰ gehört. Traxler und Vobruba (zitiert nach Mayntz 1997a: 202) heben daher mit Verweis auf den wechselseitigen Nutzen (etwa Entlastung) und Ressourcentransfer sowie die Angewiesenheit auf den Staat im Sinne des Setzens regulierender Rahmenbedingungen hervor, dass die in *»ordnungspolitischen Diskussionen häufig anzutreffende Dichotomisierung zwischen Selbststeuerung und Staatsintervention [...] damit obsolet [ist] [Herv. i. O.]«*²¹ Eine solche kooperative statt hierarchischer Steuerung verändert jedoch die Rolle des Staates, womit sich Fragen nach Steuerung nicht mehr mit dem Fokus allein auf Steuerungssubjekt und -objekt beantworten lassen. Steuerung muss »aus der Gesamtsicht des Verhandlungssystems unter Einbezug aller Partizipanten beschrieben werden« (Braun 2000: 169). Außerdem erfolgt sie weniger durch punktuelle Eingriffe als vielmehr in komplexen Steuerungsprozessen (vgl. Mayntz 1997a: 191f.).

1.2.3 Kontingenz von Steuerung

Die Steuerbarkeit des Objekts und die Steuerungsfähigkeit des Subjekts werden im Folgenden daher nicht losgelöst voneinander betrachtet. Stattdessen sollen unter dem Begriff des Steuerungspotenzials erstens beide Perspektiven und ihre Wechselwirkung sowie die verschwimmenden Grenzen zwischen Steuerungsobjekt und -subjekt berücksichtigt werden. Zweitens stellt der Begriff heraus, dass vorhandene Steuerungsfähigkeit und Steuerbarkeit im Umkehrschluss nicht automatisch auch (funktionierende) Steuerung bedeuten.²² Potenzial ist zum einen nur ermöglichend. Selbst wenn es vorhanden ist, muss es nicht zwingend abgerufen werden. Zum anderen ist vorhandenes Potenzial nicht gleichbedeutend mit einer trivialen Nutzbarmachung. Damit erweitert das Steuerungspotenzial den analytischen Blick auf die Differenz zwischen einer möglichen Steuerung und der tatsächlich stattfindenden Steuerung. Wie könnte sich eine solche Differenz erklären lassen? Steuerungspotenzial könnte vorhanden sein, aber

19 Mayntz (1997a: 192) dagegen spricht bei »freiwilliger Handlungskoordination« nicht von Selbststeuerung, sondern von Selbstorganisation, weil »konsequente Dezentralisierung [aus einer Perspektive auf den Staat als Steuerungssubjekt] nicht Steuerung, sondern ganz im Gegenteil einen Steuerungsverzicht« bedeuten würde.

20 Zur Ausdifferenzierung von Steuerungsformen und -instrumenten siehe Kapitel III.1 und III.2.

21 »Angesichts einer solchen Abhängigkeit von [funktional spezifizierten] staatlichen Hilfen können die betrachteten Steuerungssysteme nicht als Äquivalente staatlicher Regulierung gelten« (Traxler/Vobruba 1987: 12).

22 In dieser Dimension schließt der Begriff an den von Scharpf (1989: 18) genutzten Begriff der *Steuerungschance* an, nach dem keinesfalls gesichert ist, dass politische Systeme die Möglichkeit zur (erfolgreichen) Steuerung auch tatsächlich nutzen.