

halb der Systematik.<sup>2</sup> 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 kontinentaleuropäischen 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.<sup>3</sup> 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.

Legitimation. Für eventuell zur Durchsetzung hierarchischer Vorgaben notwendige Sanktionen bei Nichteinhaltung kann der Staat sich auch auf sein Gewaltmonopol berufen.

Zu den immer wieder genannten möglichen Nachteilen der Steuerungsform Staat zählen fehlende Kompetenzen. Gerade in Bezug auf die Gestaltung der Digitalisierung werden von unterschiedlichen Seiten immer wieder fehlendes Wissen und Expertise beklagt. Auch die Langwierigkeit politischer Prozesse und die Trägheit von Bürokratie gehören zu den genannten klassischen Schwächen. Bezogen auf die Verwaltung kommen als Argumente häufig ein vermeintlich unverhältnismäßig hoher Aufwand (Ineffizienz) auf der einen Seite, gepaart mit Defiziten bei Umsetzung und Vollzug (Ineffektivität) auf der anderen Seite hinzu (vgl. Fuchs/Rucht 1988: 173).

### III.1.2 Markt: Selbststeuerung (Regulierung)

Die Steuerungsform des Marktes ist kennzeichnend für den Minimal- und Nachwächterstaat. Dem Staat kommt dabei aus neoliberaler Perspektive ausschließlich die Rolle der Absicherung der Marktfunktionalität und der Verhinderung von Marktversagen zu: dem anonymen Tausch von Gütern und Waren zwischen beliebigen Tauschpartner:innen zu frei ausgehandelten Konditionen im freien Wettbewerb unter gleichen, freien Markt(zugangs)bedingungen. Die Steuerung erfolgt hier *durch den Markt* über Angebot und Nachfrage (Preisbildung) – und damit über Nutzen(maximierungs)kalküle der rationalen Marktteilnehmer:innen. Im Kern handelt es sich damit um eine (spezifische) Form der Selbststeuerung, die an die Stelle politischer Steuerung tritt (vgl. Czada 2007: 68, 73).

Die idealtypische Funktionsfähigkeit von Märkten und Selbststeuerung – die Vorteile wie flexible und zügige Anpassung an veränderte Gegebenheiten oder die Entlastung des Staates mit sich bringen kann – ist allerdings voraussetzungsvoll. Sie benötigt Transparenz und vollständige Information, rational handelnde Akteure, voneinander unabhängige Tauschprozesse und gleiche Zugangsbedingungen für einen funktionierenden Wettbewerb. Dem können begrenzte Rationalität, Informationsasymmetrie, negative Externalitäten, die ungleiche Ausstattung mit Ressourcen und (natürliche) Monopole entgegenstehen. Diese marktstörenden Effekte zu verhindern, ist eine der verbliebenen Steuerungsaufgaben des Staates und der Kern dessen, was bei einer engen Definition das Steuerungsinstrument der *Regulierung* ausmacht (weshalb häufig auch direkt von Marktregulierung gesprochen wird). Daher wurde mit der Privatisierung und Vermarktlichung bestimmter Politikfelder im kooperativen Gewährleistungsstaat zugleich die Regulierungsfähigkeit – insbesondere durch die Schaffung von Agenturen wie etwa der Bundesnetzagentur – ausgebaut (siehe Kapitel IV.3).

Aber auch bei zwei weiteren Nachteilen des Marktes kommt der Staat als Korrektiv ins Spiel (vgl. Fuchs/Rucht 1988: 173). Die Marktlogik führt zum einen zur Externalisierung von Kosten und damit etwa zu Umweltbelastungen oder gesellschaftlichen Folgewirkungen. Gewinne werden privatisiert, Risiken und Verluste, wenn möglich, vergesellschaftet. Zum anderen produziert der Markt nur marktförmige und -fähige Güter (Waren und Dienstleistungen), die mit Gewinn verkauft werden können. Unrentable öf-