

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 kolportierten 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 Gesetzgebung, als beteiligter Akteur durch

10 Beispiele im Kontext der Digitalisierung sind der Code of Conduct mit zehn Grundsätzen für bezahltes Crowdsourcing und Crowdfunding (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).

Vorgaben, bei der Ausformulierung oder Durchsetzung der Regelungen eine Rolle (vgl. Puppis et al. 2004: 10) (siehe Tabelle 7). Synonym zur Ko-Regulierung findet sich daher häufig auch der Begriff der *regulierten* Selbstregulierung (vgl. Küllmer/Breindl 2019: 342, 345; Puppis et al. 2004: 9; Schulz/Held 2002: 4; Wegrich 2009). Ko-Regulierung soll »die Vorteile von Selbstregulierung mit einer funktionierenden staatlichen Aufsicht [...] kombinieren« und ist daher häufig durch die »Präsenz einer unabhängigen Regulierungsbehörde« gekennzeichnet (Puppis 2002: 31f.). Daneben kommt es aber durchaus auch zu einem »Wechselspiel zwischen Regulierung und Selbstregulierung« (Bastian/Fengler 2016: 214).

Tabelle 7: Typen der Selbst- und Ko-Regulierung sowie -steuerung

Typ	Ko-Regulierung	Selbstregulierung	Selbststeuerung	Selbstorganisation
Primäre Ebene	Makro + Meso	Meso	Meso + Mikro	Mikro
Rolle des Staates	Beteiligter Akteur, Aufsicht	Rahmensetzend, Kontextsteuerung		
Überwachende Institutionen	Behörde, Agentur	Private Organisation	Private Gremien	(Indirekt: etwa durch Watchdog-Organisationen)
Beispiel	Vorgaben	Code of Conduct	Standardisierung	CSR

Quellen: Küllmer/Breindl (2019: 342, 345); Puppis et al. (2004: 9f., 54ff.); Schulz/Held (2002: 4f.); Wegrich (2009); eigene Zusammenstellung und Darstellung.

Im Hintergrund (regulierter) Selbstregulierung steht ein zweiseitiges Geschäft, beziehungsweise eine Win-win-Situation. Auf der einen Seite können die mit dem Staat durch Selbstregulierung kooperierenden Unternehmen oder Verbände auf diesem Weg eine härtere staatliche Regulierung umgehen (Schatten der Hierarchie). Der »Aufbau einer freiwilligen Selbstkontrolle durch den eigenen Interessenverband [zielt darauf ab,] einer (strengerer) Reglementierung durch Rechtsetzung vorzubeugen« (Traxler/Vobruba 1987: 10). Unternehmen verfolgen daher mit Selbstregulierung auch ökonomische Eigeninteressen. Der Staat auf der anderen Seite erspart sich die Kosten, die nicht nur für die Durchsetzung strikterer Regulierung gegenüber den Unternehmen anfallen würden, sondern wälzt auch die Kosten für Kontrolle und Sanktionierung der etablierten Regulierung auf die Akteure selbst ab (Effizienz). Ebenso können Regelungen in Bereichen etabliert werden, in die der Staat sonst (etwa aufgrund verfassungsrechtlicher Beschränkungen) nicht oder nur mit großem Aufwand steuernd eingreifen könnte. Zugleich sollte der Anreiz zu regeltreuem Verhalten, angesichts selbstauferlegter Regeln, größer sein (Effektivität).

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).