

2 Entwicklung des analytischen Rahmens

Ziel des folgenden Kapitels ist es, einen zeitgemäßen Steuerungs-begriff zu entwickeln, mit dem die unterschiedlichen Steuerungspraktiken analytisch erfasst werden können. Dabei gilt es zunächst den Steuerungs-begriff als eigenständiges und notwendiges Analysekonzept von dem omnipräsenten Governance-Begriff abzugrenzen. Dies ist nicht ganz einfach, denn die einschlägige Forschungsliteratur kennt inzwischen eine kaum noch zu überblickende Vielzahl an unterschiedlichen Bedeutungen von Governance. Obwohl dem Konzept ein gewisser Begriffskern zugeschrieben werden kann (Fokus auf Handlungskoordination bei zentraler Bedeutung nichtstaatlicher Akteure), ist die Bandbreite der Verwendung so weit, dass auch sich widersprechende Bedeutungen unter dem gemeinsamen Dach firmieren. Levi-Faur (2012: 3) weist auf das Paradox hin, dass es zum guten Ton der Governance-Forschung gehöre, sich über die Vielzahl der Bedeutungen zu beschweren, aber gleichzeitig selbst den Begriff in kreativer Weise zu verwenden. Diese Offenheit des Begriffs hat sicherlich nicht unwesentlich zu seiner Popularität beigetragen. Auf der anderen Seite birgt diese Unschärfe aber zugleich das Risiko, dass auch Phänomene und Konzepte unter dem Governance-Begriff gehandelt werden, die mit diesem nur wenig gemein haben.

Das Ziel, diese Konfusion zu bereinigen und zu einer einheitlichen, positiv formulierten Begriffsdefinition zu kommen, ist angesichts der gewollten Offenheit des Begriffs zum Scheitern verurteilt. Eine nicht ganz so ambitionierte, dafür aber gangbare Strategie stellt die Klassifizierung der unterschiedlichen Ansätze dar (vgl. Levi-Faur 2012; Benz/Dose 2010; Benz et al. 2007; Blumenthal 2005; Pierre/Peters 2000). Die sicherlich am weitesten verbreitete – und auch in dieser Arbeit gebrauchte – Verwendung des Begriffs stellt die Betrachtung von Governance als Struktur dar. Der Fokus dieses Ansatzes liegt auf den Regelungsstrukturen und deren Wirkung auf das Handeln der Akteure. Der große Vorteil dieses Verständnisses liegt darin, dass es sich klar von dem Steuerungs-begriff abgrenzen lässt. Im Gegensatz dazu wird in Governance alternativ auch häufig eine „intelligente Weiterentwicklung von Steuerung“ gesehen (Grande 2012: 580). Entsprechende Ansätze betrachten Governance als Prozess und nehmen staatliche Steuerung sowie die Interaktion zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren bei der Verfolgung kollektiver Ziele in den Fokus. Steuerung und Governance können in diesem Verständnis als entgegengesetzte Pole eines Kontinuums betrachtet werden: Einseitige Gesellschaftssteuerung durch den starken Staat auf der einen Seite, eigenständige Netz-

werksteuerung unter Ausschluss des Staates auf der anderen (Jordan et al. 2005: 480). Die Abgrenzung zum Steuerungs-begriff ist in vielen Fällen schwierig: Wie viel Einfluss staatlicher Akteure trägt Governance? Oder anders gefragt: Wo hört Steuerung auf und wo fängt Governance an?

Eine saubere Unterscheidung wird zumeist nicht vorgenommen. Kritisch sind dabei vor allem die Governance-Ansätze zu bewerten, bei denen es im Kern weiterhin primär um politische Steuerung, wenn auch unter Beteiligung nichtstaatlicher Akteure geht. Eine solche Begriffsverwendung ist insbesondere in der englischsprachigen Literatur gängig (Grande 2012: 580). Der Begriff der politischen Steuerung entsprach im englischen Wissenschaftsdiskurs ursprünglich weitestgehend dem Begriff der Governance (Mayntz 2009a: 13; Stoker 1998: 17; vgl. auch Lynn 2012: 49). Die Perspektive, die dann unter dem Begriff Governance Eingang in die deutschsprachige Forschungsliteratur erhielt, wurde im Englischen – da der Governance-Begriff schon besetzt war – zunächst als *new governance* oder *new modes of governance* bezeichnet. Inzwischen ist jedoch zumeist lediglich von Governance die Rede, unter dessen Dach ganz unterschiedliche Bedeutungen Platz gefunden haben, u.a. die Äquivalente zu den deutschen Begriffen Steuerung und Governance. Ansätze, die dem deutschen Steuerungs-begriff entsprechen, werden dabei manchmal als *old governance* (Peters 2000) bzw. als *state-centric* (Pierre 2000: 3; Pierre/Peters 2000, 2005) präzisiert. Nach diesem Verständnis ist und bleibt der Staat der zentrale Akteur bei der Gestaltung gesellschaftlicher Realität, auch wenn er dabei auf die Mitwirkung anderer, nichtstaatlicher Akteure angewiesen ist. Insofern sollte der Fokus der Analyse primär auf der Rolle des Staates liegen (Pierre/Peters 2000: 12).

Es erscheint durchaus problematisch, dass im Englischen begrifflich nicht zwischen der Steuerungs- und Governance-Perspektive unterschieden werden kann. Noch problematischer wird es jedoch, wenn die Vermischung dieser zwei Konzepte auch in den deutschen Wissenschaftsdiskurs importiert wird, obwohl dieser die begriffliche Unterscheidung sehr wohl kennt. So vertritt von Blumenthal (2005: 1170) die Auffassung, dass „Pierre und Peters gezeigt [haben], dass sich Governance auch als staatszentriertes Konzept verwenden lässt“. Bei genauem Hinsehen hat deren Perspektive allerdings nicht viel mit dem deutschen Governance-Begriff zu tun. Was die beiden Autoren stattdessen gezeigt haben, ist die bestehende Gültigkeit und Relevanz des Steuerungs-begriffs. Für die deutschsprachige Forschung erscheint es ratsam, diese Erkenntnisse in den Steuerungs-begriff aufzunehmen, anstatt zwanghaft zu versuchen, Fragen nach politischer Steuerung im Gewand des trendigen Governance-Diskurses zu präsentieren. Zwar ließe sich auf der einen Seite fragen, wie sinnvoll es für die deutsche Politikwissenschaft ist, sich vom internationalen Diskurs loszusagen und eigene Wege zu gehen. Demgegenüber muss auf der anderen Seite aber die Gegenfrage erlaubt sein, wie sinnvoll es ist, sich einem internationalen Diskurs anzuschließen, über den zurecht beklagt wird, dass er von

einem Governance-Verständnis ausgehe, das zu viele Bedeutungen habe, um anwendbar zu sein (Peters 2012: 19; Rhodes 1997: 15).

In dieser Arbeit wird daher die Position vertreten, dass Governance und Steuerung als unterschiedliche Konzepte behandelt werden sollten, um ihr analytisches Potential ausschöpfen zu können (vgl. Grande 2012: 581).

2.1 Die Notwendigkeit des Steuerungsbegriffs

Es ist still geworden um den politischen Steuerungsbe­griff. Die Steuerungseuphorie der 1960er und frühen 1970er Jahre ist längst verblasst, stattdessen wirkt die Steuerungsperspektive in Zeiten von Globalisierung, Denationalisierung und Privatisierung antiquiert. Ein Blick auf die Forschungsliteratur der vergangenen Jahre zeugt von dem Bedeutungsverlust der ehemals populären Forschungsperspektive. Wie ist es zu dieser Entwicklung gekommen und was bedeutet diese Diagnose für die Tauglichkeit des Steuerungs­begriffs als analytisches Konzept?

Der Bedeutungsverlust des Steuerungs**begriffes** ist in erster Linie auf die immer offensichtlicher zu Tage tretenden Probleme der Steuerungs**theorie**, die an sie gerichteten Ziele zu erfüllen, zurückzuführen. Mit der Steuerungstheorie war der Anspruch verbunden, ausgehend von dem Steuerungs­handeln der politischen Akteure als unabhängiger Variable, Aussagen über die Gestaltung gesellschaftlicher Felder als abhängige Variable zu treffen. Im Kern untersucht die Steuerungstheorie die „Voraussetzungen wirksamer politischer Steuerung“ (Mayntz 1996: 148) und setzt somit voraus, dass staatliche Steuerung grundsätzlich erfolgreich sein kann. In dem Maße, in dem die Steuerungsfähigkeit der politischen Akteure zunehmend in Frage gestellt wird, muss eine Theorie, in deren Zentrum staatliches Steuerungs­handeln steht, an Bedeutung verlieren.

In ihrer ursprünglichen Form zu Zeiten der Planungseuphorie der 1960er und frühen 1970er Jahre ging die Steuerungstheorie noch vom Staat als allmächtiger Regelungsinstanz aus. Staatliche Anreize und Vorgaben wirkten sich, so die Vorstellung, unmittelbar auf das Handeln der betroffenen Akteure aus. Aus dieser Sichtweise genügte es, sich den Sender anzuschauen, um gleichzeitig auch das Handeln der Adressaten zu erfassen. Im Vordergrund stand die Frage der Steuerungsfähigkeit politischer Akteure; der Fokus lag allein auf dem Steuerungssubjekt. Es erfolgte somit eine implizite „Gleichsetzung von politischem Steuerungs­handeln und Gesellschaftssteuerung“ (Mayntz 1996: 165).

Insbesondere die Implementationsforschung der 1970er Jahre machte die Unzulänglichkeit eines solchen Steuerungsverständnisses deutlich. Das Verhalten der Zielgruppen, so zeigte sich, hing nicht allein vom staatlichen Steuerungs­handeln ab, sondern auch von der Bereitschaft der Adressaten, auf dieses zu reagieren. Die Wirksamkeit staatlicher Steuerung war somit nicht allein eine Funktion der Steue-

rungsfähigkeit politischer Akteure, sondern auch von der grundsätzlichen Steuerbarkeit des jeweiligen Regelungsfeldes abhängig. Somit rückten die Struktur des Feldes und die Verhaltensweisen der Akteure stärker in den Fokus. Die grundsätzliche Steuerungsfähigkeit des Staates wurde dabei jedoch nicht infrage gestellt, sondern lediglich an kontextbezogene Bedingungen geknüpft. Die vorherrschende Top-Down-Perspektive wurde um eine Bottom-Up-Sichtweise ergänzt – der Staat wurde weiterhin als zentrale Regelungsinstanz angesehen (Mayntz 2009a: 15-16).

Dies änderte sich als seit den 1980er Jahren alternative Formen sozialer Steuerung verstärkt wissenschaftlich Beachtung fanden und auch in der politischen Praxis zunehmend an Bedeutung gewannen. Die These vom Primat der Politik bei der Steuerung der Gesellschaft verlor angesichts der beobachtbaren Relevanz von neokorporatistischen Entscheidungsstrukturen, Politiknetzwerken und der Rolle von Märkten an Plausibilität (Mayntz 2009b: 30).

Diese Entwicklung musste auch für die Steuerungstheorie gravierende Konsequenzen haben. Einerseits zeigte sich zwar, dass in den meisten Bereichen trotz des vom Neoliberalismus propagierten Rückzugs des Staates weiterhin staatliche Steuerung betrieben wurde. Andererseits wurde aber auch deutlich, dass der Staat bei Weitem nicht die allmächtige Regelungsinstanz war, die man zuvor in ihm gesehen hatte. Selbst dort, wo der Staat versuchte aktiv zu steuern, war die Wirksamkeit der Steuerung nicht sicher, da sie von Anreizen, die von anderen Regelungsformen ausgesendet wurden, ergänzt, überlagert oder auch konterkariert wurde. Die Behauptung einer direkten Kausalbeziehung zwischen dem Steuerungs Handeln der politischen Akteure und der gesellschaftlichen Entwicklung – und nichts anderes stellte die Steuerungstheorie letztendlich dar – war somit wenig überzeugend.

Während die Steuerungstheorie auf die ersten Unregelmäßigkeiten noch durch Anpassung und Veränderung erfolgreich reagieren konnte, stellte sich die letzte Entwicklung als nicht auflösbare Anomalie heraus, die folgerichtig einen Paradigmenwechsel nach sich zog. Denn die Steuerungstheorie „lässt sich nicht von dem lösen, was von Anfang an mitgedacht wurde – Gesellschaftsgestaltung durch dazu legitimierte politische Instanzen“ (Mayntz 2004: 7). Eine Anpassung an die veränderte (Wahrnehmung der) Rolle des Staates konnte der Steuerungstheorie daher nicht gelingen. Die Steuerungsperspektive wurde folglich vom Governance-Konzept abgelöst. Angesichts eines fehlenden Steuerungszentrums wird nicht mehr das Steuerungs Handeln der politischen Akteure als zentral erachtet. Stattdessen sind die handlungsleitenden Strukturen, denen sich die Adressaten ausgesetzt sehen, in den Fokus gerückt.

Doch nicht nur die *Steuerungstheorie*, sondern auch der *Steuerungsbegriff* ist bis auf wenige Ausnahmen nahezu vollständig aus der jüngeren deutschen Forschungsliteratur verschwunden. Während der Niedergang der Steuerungstheorie nachvollziehbar ist, ist schlechterdings nicht ersichtlich, warum auch der Steuerungsbegriff einen so rapiden Bedeutungsverlust erfahren hat. Denn im Gegensatz zur Theorie

konnte der Begriff durchaus überzeugend an die veränderten Rahmenbedingungen bzw. Wahrnehmungen angepasst werden. So betont Braun (1995: 611), dass der „Steuerungs-begriff [...] lediglich den Versuch der aktiven politischen Beeinflussung von Handlungssystemen“ darstelle und mit seiner Verwendung keine Aussage über die Wirksamkeit der Maßnahmen getroffen werde. Indem sich der Begriff von der globalen Auffassung trennt, dass staatliches Handeln die bedeutendste Steuerungsform darstelle und das Ergebnis maßgeblich präge, behauptet er letztendlich doch nur, dass der Staat oder andere politische Akteure versuchen, durch gezielte Maßnahmen politische und gesellschaftliche Prozesse in ihrem Sinne zu beeinflussen. Eine Aussage, die schwerlich zu bestreiten ist. In dieser neuen Bescheidenheit liegt aber sicherlich auch eine Ursache für die gesunkene Verwendung des Steuerungs-begriffs. Denn, so folgt aus diesem gewandelten Verständnis:

Das politische Steuerungshandeln ist nur ein sozialer Teilprozess, der mit vielen anderen Teilprozessen interferiert und so zum sozialen Wandel beiträgt, ohne ihn lenken zu können. Auf der Ebene des Gesamtsystems findet keine Steuerung statt, sondern lediglich Strukturbildung und Strukturwandel. Das bedeutet, daß es zwar Steuerung in der funktionell differenzierten Gesellschaft gibt, aber keine politische Steuerung der Gesellschaft (Mayntz 1996: 165).

Die Regierung, so argumentieren Klijn und Koppenjan (2000: 135, zitiert in Levi-Faur 2012: 10), sei nicht mehr das Cockpit, aus dem die Gesellschaft gesteuert werde. Und Rhodes (1997: 57) sieht im Staat nur noch „a collection of interorganizational networks made up of governmental and societal actors with no sovereign actor able to steer or regulate.“ Wenn der Staat nur noch ein Akteur unter vielen ist und somit das Ergebnis nur sehr begrenzt in seinem Sinne beeinflussen kann, erscheint der exklusive Fokus auf staatliche Steuerung in der Tat wenig aussagekräftig. Wer das Große und Ganze in den Blick nehmen möchte, der wird in solchen Fällen bei seiner Analyse mit dem Steuerungs-begriff schnell an Grenzen stoßen. Es ist dieses „zu enge Steuerungsparadigma“, das „mit der Fokussierung auf [...] Governance-Strukturen [...] überwunden“ werden soll (Franzius 2006: 200).

So berechtigt diese Kritik in vielen Fällen sein mag, verkennt sie jedoch die Relevanz die dem Steuerungs-begriff trotz des „Siegeszuges“ der Governance-Perspektive (Benz et al. 2007: 10) immer noch zukommt bzw. zukommen sollte.

Denn während der Steuerungstheorie zu Recht der Vorwurf gemacht wurde, die Rolle des Staates in ihrer Bedeutung zu überschätzen, so verfällt die Governance-Forschung häufig in das andere Extrem und unterschätzt die Rolle des Staates (Peters 2012: 21; Benz et al. 2007: 13). Es mag sicherlich viele Bereiche geben, in denen der Staat keinen oder nur geringen Einfluss ausübt und nichtstaatliche Akteure dominieren, und es ist ein großer Verdienst der Governance-Forschung, diese aufzuzeigen. Auf der anderen Seite lassen sich aber zahlreiche andere Felder ausmachen, in denen der Staat weiterhin eine ganz zentrale Rolle in der Gestaltung der

Ereignisse einnimmt (Bell/Hindmoor 2009; Kooiman 2003: 117; Braun 2001: 124-125). Wenn auch nicht den einzigen, so stellt der Staat hier doch einen sehr bedeutsamen Akteur dar und die Frage nach politischer Steuerung kann viel zum Verständnis der Strukturierung der Handlungsanreize beitragen. Je nach Regelungsfeld kommt dem Steuerungskonzept somit weiterhin Bedeutung zu.

Nun ist es nicht so, dass das Governance-Konzept staatliche Einflussnahme leugnen oder ignorieren würde. Zwar gibt es unter den vielen Interpretationen einige Varianten, die Governance ausschließlich als Netzwerksteuerung unter Ausschluss des Staates verstehen (Rhodes 1997), doch gilt den meisten Autoren „Governance als Oberbegriff für sämtliche vorkommenden Muster der Interdependenzbewältigung“ (Benz et al. 2007: 13) bzw. als „Gesamtheit der kollektiven Regelungen“ (Zürn 2008: 554). Wo der Staat wirksam Handlungsanreize setzt und somit die Regelungsstrukturen beeinflusst, findet auch die staatliche Steuerung indirekt ihren Eingang in das Governance-Konzept. Sie wird jedoch nur begrenzt als solche sichtbar, sondern verschwimmt hinter den Begriffen der Governance-Modi. Insofern kennt der Governance-Diskurs keine eigene Kategorie für den Staat. Dies ist auch nie sein Anspruch gewesen, da er sich explizit von dem Fokus auf Steuerungssubjekte losgesagt hat. Daraus folgt aber, dass die Governance-Perspektive die politikwissenschaftlich relevante Frage nach der Rolle des Staates kaum befriedigend beantworten können wird. Nicht von ungefähr beklagt z.B. Claus Offe (2008) die eigentümliche Subjektlosigkeit von Governance.

Zusammenfassend bedeutet dies, dass sich der Steuerungs- sowie der Governance-Begriff jeweils „mit einem eigenen Satz an Fragen“ befassen und dabei „das Augenmerk auf andere Aspekte der Wirklichkeit“ lenken (Franzius 2006: 200). Während der Steuerungsbegriff explizit auf das Steuerungshandeln politischer Akteure abzielt, beschäftigt sich die Governance-Perspektive mit der institutionellen Struktur und deren Auswirkungen auf das Handeln der Adressaten (Trute et al. 2008: 177). Solange wir weiterhin von der Relevanz staatlicher Einflussnahme ausgehen – die man in vielen Regelungsbereichen nicht ernsthaft in Abrede stellen kann –, werden wir auch auf den Steuerungsbegriff zur Analyse der sozialen Wirklichkeit nicht verzichten können.

2.2 Ein zeitgemäßer Steuerungsbegriff

Geht man also von der Prämisse aus, dass der Steuerungsbegriff nach wie vor notwendig ist und (bzw. weil) er sich vom Governance-Konzept deutlich unterscheidet, so muss er als eigenständiger Analysebegriff konzeptualisiert werden. Dies erfordert, Steuerung zum einen klar von Governance abzugrenzen, zum anderen aber auch die Bezüge zur Governance-Perspektive deutlich zu machen. Nur durch eine

zuvor vollzogene definitorische Trennung der beiden Begriffe können sie im Folgenden aufeinander bezogen und gewinnbringend miteinander kombiniert werden.

In diesem Sinne muss ein zeitgemäßer Steuerungs-begriff zwei Aspekte umfassen. Ein unabdingbarer Bestandteil sind auch weiterhin Elemente klassischer, direkter staatlicher Steuerung mittels Vorgaben. Diese Steuerungsform findet sich in der Governance-Debatte als Regelungsstruktur der Hierarchie. Hierarchie ist jedoch nicht die einzige Steuerungsmöglichkeit des Staates und somit auch nicht „im Sinne von Government“ (Benz et al. 2007: 13) zu verstehen. Das Steuerungshandeln der politischen Akteure kennt deutlich mehr Instrumente als den reinen Befehl. Stattdessen gehört es auch zum Instrumentenkasten staatlicher Steuerung, die Governance-Modi Markt und Netzwerk bewusst zur Verfolgung der eigenen politischen Ziele einzusetzen. Als zweites Element muss ein zeitgemäßer Steuerungs-begriff daher auch jene Elemente umfassen, die in der Governance-Debatte unter dem Begriff der Meta-Governance diskutiert werden (Rhodes 2012; Jessop 2011). Meta-Governance bezeichnet „the governance of governance“ (Jessop 2011: 106). Selbst Governance-Prozesse, in denen keine direkte staatliche Einflussnahme erfolgt, finden innerhalb eines vom Staat vorgegebenen gesetzlichen Rahmens statt. Indem der Staat diesen Rahmen schafft, ausdehnt oder einschränkt, beeinflusst er die Ergebnisse, ohne selbst direkt als Akteur beteiligt zu sein. So ist die Rolle des Staates bei der Strukturierung und Konditionierung des Marktes von jeher zentral (Sartori 1991: 154). Und auch bei der Strukturierung von Netzwerken spielt der Staat eine wichtige Rolle (Torfing 2012: 108; Salamon 2002: 13).

Zusammengefasst bedeutet dies, dass der Staat seine Ziele entweder durch direkte Einflussnahme verfolgen kann, oder aber durch die bewusste Einbindung von nichtstaatlichen Akteuren bzw. die Übertragung von Kompetenzen an diese. Ein in dieser Form konzeptualisierter Steuerungs-begriff ist in der Lage, die veränderten Rahmenbedingungen und die gewandelten Steuerungsformen des Staates analytisch zu erfassen. Er sieht den Aufstieg marktbasierter bzw. netzwerkförmiger Regelungsstrukturen insofern nicht unbedingt als ein Zeichen für den Rückzug des Staates, sondern versteht ihn eher als Ausdruck der staatlichen Anpassungsfähigkeit an die geänderten Herausforderungen. Diese Argumentation findet sich auch in den Konzepten der *state-centric governance* (Pierre 2000: 3; Pierre/Peters 2000, 2005) bzw. der *state-centric relational* Perspektive (Bell/Hindmoor 2009). Der Staat ist und bleibt der zentrale Akteur bei der Gestaltung gesellschaftlicher Realität, auch wenn er dabei auf die Mitwirkung anderer, nichtstaatlicher Akteure setzt (Pierre/Peters 2000: 12).

Dieses Steuerungsverständnis greift die Kritik der Governance-Forschung an dem klassischen Steuerungs-begriff auf, ohne den Steuerungs-begriff aufzugeben oder ihn mit Governance gleichzusetzen. Ein solcher, modernisierter und zugleich klar abgegrenzter Steuerungs-begriff eröffnet die Möglichkeit, Steuerungs- und Governance-Forschung gewinnbringend aufeinander zu beziehen. Basierend auf dem Verständnis, dass Steuerung und Governance nicht länger als rivalisierende

Konzepte begreift, lässt sich ein analytisches Konzept für den Steuerungs-begriff entwickelt, das die Schwächen bisher existierender Konzepte in der Vergleichenden Politikwissenschaft überwindet.

2.3 Steuerung als analytisches Konzept

Steuerung wird traditionell mittels einer Analyse der Instrumente erfasst. Instrumente stellen die Mittel des Steuerungssubjekts dar, seine Ziele zu erreichen (Ringeling 2005: 188). Ohne Instrumente ist politische Steuerung nicht möglich (Zehavi 2012: 242; Eliadis et al. 2005: 5), denn es sind die Instrumente, durch die der Staat versucht, die Handlungskoordination in seinem Sinne zu beeinflussen (Schneider/Ingram 1990: 89). Im Zentrum des Instrumentenansatzes steht die Frage: Wie steuert der Staat? Zum einen geht der Ansatz somit weiterhin von einem staatlichen Steuerungsanspruch aus, beinhaltet jedoch zum anderen keine Festlegung bezüglich der Steuerungsform. Sowohl klassische hierarchische („harte“) als auch indirekte („weiche“) Steuerung lassen sich erfassen. Indem er die Bandbreite staatlicher Interventionen berücksichtigt, ist der Ansatz zudem gut geeignet, Wandel über die Zeit (Lascoumes/Le Galès 2007: 18; Jordan et al. 2005: 494) sowie Unterschiede zwischen verschiedenen Staaten (oder Ländern) zu messen (Hood 1983: 115).

Obwohl Instrumente letztendlich nichts anderes als Steuerungstechniken sind (Howlett 2005: 31), geben sie nicht nur Auskunft über die technisch-administrative Umsetzung staatlicher Steuerung, sondern besitzen auch eine inhärent politische Dimension.

[P]olicy instruments are understood to be concrete and specified operational forms of intervention by public authorities. They indicate in what concrete action-forms policy is being interpreted and implemented. Policy instrument choices will reflect more general political or administrative strategies which are main lines of political and administrative action reflecting general aims and dominant means of action. They are often indicative of either a certain period in the political and administrative history of states or of a dominant political and administrative culture (Bemelmans-Videc 1998: 4).

Insofern kann der Instrumentenansatz nicht nur Auskunft auf die Frage nach dem *Wie* staatlicher Steuerung geben, sondern zudem auch Licht auf das dahinterstehende Steuerungsverständnis werfen.

Um die verschiedenen Vorteile des Ansatzes ausschöpfen zu können, ist es notwendig, das analytische Konzept so zu wählen, dass die genannten Aspekte bei der Erfassung nicht verloren gehen. Es sollte zunächst einmal eine Klassifikation der Instrumente beinhalten. Denn der maximale Erkenntnisgewinn einer bloßen Darstellung der einzelnen Instrumente wäre, dass Staaten unterschiedlich steuern. Eine Möglichkeit des systematischen Vergleichs sowie einer politischen Einordnung bestünde nicht. Die Klassifizierung müsste dann auf Kategorien aufbauen, die a)

Auskunft über die politischen Dimensionen der Steuerung erlauben sowie b) hinreichend differenziert sind, um sowohl Unterschiede über Zeit sowie zwischen Einheiten zu erfassen. Im Folgenden soll ein Analysekonzept entwickelt werden, das diesen Ansprüchen gerecht werden kann.

Nun ist es nicht so, dass es einen Mangel an Klassifikationsansätzen von Instrumenten gäbe. König und Dose (1993) stellen in einem älteren Übersichtsartikel mehrere Dutzend Ansätze allein der deutschsprachigen Forschung vor; eine Fülle, die in der englischsprachigen Literatur ihre Fortsetzung findet. Um nur die wichtigsten Ansätze zu nennen: Hood (1983) unterscheidet in seinem NATO-Schema Instrumente nach der eingesetzten Regierungsressource (*modality, authority, treasure, organisation*), in einem ähnlich orientiertem Ansatz macht Vedung (1998) mit *carrots, sticks & sermons* drei Kategorien aus und Salamon (2002) differenziert die Instrumente entlang der Dimensionen Zwang, Direktheit, bürokratischer Aufwand und Sichtbarkeit.

All diesen Ansätzen ist gemein, dass sie das einzelne Policy-Instrument als Analyseeinheit betrachten. Gegen eine solche Perspektive sind in jüngeren Arbeiten gewichtige Einwände vorgebracht worden. So sei staatliche Steuerung in Bezug auf ein Regelungsfeld nur in Ausnahmefällen „monoinstrumental“, vielmehr würden zumeist mehrere unterschiedliche Maßnahmen eingesetzt (Lascoumes/Le Galès 2007: 5). Diese seien nicht zwingend untereinander kongruent und die Wirkungsweise des einzelnen Instrumentes werde daher massiv durch die anderen beeinflusst. Der isolierte Fokus auf einzelne Instrumente könne deren tatsächliche Wirkung stark verzerren. Stattdessen sollten Instrumente stets in Kombination mit den anderen Maßnahmen in dem Regelungsbereich betrachtet werden (Bressers/O'Toole 2005: 135, 151; vgl. Zehavi 2012: 247-248). Dabei ist es keine Seltenheit, dass in einem Regelungsbereich Instrumente eingesetzt werden, die auf unterschiedlichen Regierungsressourcen basieren oder verschiedene Strukturen aufweisen. Eine eindeutige Einordnung in die bestehenden Klassifikationen ist in solchen Fällen nicht möglich. Die Lösung der Implementationsforschung, Programme anhand ihres dominierenden Instruments zu charakterisieren (König/Dose 1993: 87ff.), ändert an der aufgezeigten Problematik nichts, da in diesem Fall das Zusammenspiel der Instrumente ebenfalls ignoriert wird.

Eine Lösung zur Analyse der Instrumente und ihrer Interaktion bietet, so die hier vertretene Auffassung, ein Rückgriff auf Kategorien der Governance-Perspektive. Wie oben ausgeführt und auch insbesondere durch die Arbeiten von Pierre und Peters (Pierre 2000: 3; Pierre/Peters 2000, 2005) gezeigt, darf die Dominanz von Markt- oder Netzwerkkoordination in vielen Bereichen nicht als Abwesenheit staatlicher Steuerung missinterpretiert werden. Staatliche Steuerung findet weiterhin statt, hat sich jedoch an die veränderten Rahmenbedingungen angepasst und weist daher häufig eine andere Form auf. Während z.B. in früheren Zeiten Markt und Wohlfahrtsstaat als klare Gegensätze verstanden wurden, greifen politi-

sche Akteure heutzutage zunehmend auf Wohlfahrtsmärkte im Rahmen staatlicher Leistungserbringung zurück (Bode 2008: 1). Ähnliches gilt für die staatliche Instrumentalisierung von Netzwerken. Politische Steuerung kann sowohl *in* als auch *durch* Märkte und Netzwerke stattfinden. Angesichts dieser Entwicklung erscheint es lohnenswert, Instrumente in ihrem Zusammenspiel danach zu klassifizieren, inwiefern sie von den unterschiedlichen Governance-Modi Hierarchie, Markt und Netzwerk Gebrauch machen.

Während sich die Governance-Forschung mit der Frage beschäftigt, wie Entscheidungen zwischen den Akteuren getroffen werden, untersucht der vorgeschlagene Steuerungsbegriff, welchen Akteuren der Staat die Entscheidungsbefugnis zuweist. Inwieweit die Vorstellung des Staates und die tatsächliche Regelungsstruktur übereinstimmen, hängt wesentlich von dem Einfluss des Staates in dem zu regelnden Bereich ab. In Bereichen, in denen der Staat mächtig ist, sollte die Governance-Form weitestgehend der staatlichen Steuerungsform entsprechen. Hingegen dürfte in Feldern, die nur schwachem staatlichen Einfluss unterstehen, die staatliche Steuerung nur geringe Auswirkungen auf die Governance-Form haben.

2.3.1 *Die drei Governance-Modi*

Der analytische Ansatz, Governance (darunter in erster Linie solche Ansätze, die im Verständnis dieser Arbeit unter den Steuerungsbegriff fallen) mithilfe des Instrumentenansatz zu analysieren, ist nicht neu. Zahlreiche Autoren argumentieren, dass sich der Aufstieg des empirischen Phänomens der Governance in erster Linie in einem Wandel von „harten“ zu „weichen“ Steuerungsinstrumenten manifestiere (Le Galès 2011: 144; Salamon 2002: 2-3). Mag diese dichotome Erfassung der Instrumente in „hart“ und „weich“ als Indikator für das Auftreten einer wie auch immer gearteten Governance sinnvoll sein, so birgt sie für die Analyse aus Sicht der Steuerungsperspektive wenig Mehrwert. Die einzige Dimension, die mit dieser Unterscheidung erfasst werden kann, ist die Verbindlichkeit staatlicher Vorgaben. Damit lässt sich zwar die Rolle ausmachen, die der Staat für sich selbst vorgesehen hat, nicht aber, welche Vorstellungen der gesamtgesellschaftlichen Organisation er damit verbindet. Insofern sollte die Erfassung der Policy-Instrumente über diese Dichotomisierung hinausgehen (Zehavi 2012: 244-245; Howlett 2005: 33).

Der Rückgriff auf die drei Formen der Handlungskoordination von Akteuren Hierarchie, Markt und Netzwerk zur Klassifizierung der Steuerungsinstrumente erscheint geeignet, diese Schwäche überwinden zu können. Diese Formen lassen sich auch als Regelungsstrukturen oder als Governance-Modi bezeichnen. Jede dieser drei Formen zielt auf eine andere Art der Handlungsmotivation der Adressaten ab. Während das Handeln der Akteure im Rahmen einer hierarchischen Struktur auf Zwang beruht, setzt eine marktorientierte Regelung auf ökonomische Anreize

Föderale Vielfalt im unitarischen Sozialstaat
Die sozialpolitische Angebotssteuerung der deutschen
Länder

Stoy, V.

2016, XIV, 280 S. 21 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-10815-1