

2 Theoretische Grundlagen: „Staat“ und „Steuerung“ – wie siamesische Zwillinge?

Wie siamesische Zwillinge könnten dem unvoreingenommenen Beobachter das Begriffspaar „Staat“ und „Steuerung“ erscheinen. „Ein Staat, der nicht versucht, im Innern wie nach außen hin zu steuern, ist kaum vorstellbar. Ein solcher Staat erscheint geradezu als Widerspruch in sich.“¹ So selbstverständlich und plausibel dieses Verhältnis tatsächlich anmutet, so kontrovers wurde es in den letzten Jahrzehnten im wissenschaftlichen Diskurs debattiert. Differierende theoretische Annahmen haben den Blick auf die symbiotisch erscheinende Beziehung mehrfach verschoben. Aus chronologischer Perspektive lässt sich eine „Tendenz des abnehmenden Optimismus gegenüber staatlicher Steuerung und Planung feststellen.“² Der mit dem in den Anfangsjahren der Bundesrepublik aufkommenden Wirtschaftswunder einhergehende Glaube an die Planbarkeit politischer, gesellschaftlicher und ökonomischer Prozesse und Verhältnisse, der sich bis zur Planungseuphorie hin auswuchs, scheiterte bald an der Realität und verblasste im Zuge ökonomischer Krisen und verfehlter Reformergebnisse.³ Die Perspektive der Forschungsbemühungen verschob sich mithin mit der Implementationsforschung von der Binnenansicht des politischen Systems auf dessen Beziehungen zu seiner Umwelt und nahm die die Steuerung beeinflussenden Faktoren in den Blick.⁴ Der Einfluss des Steuerungsobjekts auf den Erfolg der Steuerungsbemühungen wurde nicht länger negiert und die Frage nach der Steuerbarkeit der Gesellschaft kam auf.⁵ Die eine erfolgreiche Steuerung als Ausnahme darstellenden Ergebnisse⁶ der Implementationsforschung führten zu einem sich ausbreitenden Steuerungspessimismus, hielten aber an der grundsätzlichen Möglichkeit der Steuerung fest. Anders als Ansätze der Allgemeinen Systemtheorie Luhmannscher Prägung, in denen sich ein „Steuerungsagnostizismus“⁷ niederschlug, der

1 Voigt 2001, S. 133.

2 Braun 1995, S. 611 f.

3 Vgl. Mayntz 2009b, S. 15; vgl. Lange und Braun 2000, S. 21 f.

4 Vgl. Burth und Görlitz 2001, S. 9.

5 Vgl. Mayntz 2009b, S. 15.

6 Burth und Görlitz 2001, S. 10.

7 von Beyme 1991, S. 139.

jegliche erfolgreiche Steuerung als ein „Unding“⁸ darstellte und folglich als unmöglich ablehnte. Angeregt durch die Ergebnisse weiterer empirischer Forschung⁹ kam das Policy-Netzwerk-Konzept als Reaktion auf die sich verändernden Steuerungsarrangements westlicher Demokratien auf.¹⁰ Sich von der Konzentration auf die Akteure des politisch-administrativen Systems lösend, „wurde die Mitwirkung gesellschaftlicher Akteure an der Entwicklung und Implementation von Politik mit ein[bezogen].“¹¹ Durch die Erweiterung des steuerungstheoretischen Paradigmas in diesem Sinne und der zunehmenden Beachtung Formen gesellschaftlicher Selbstregelung wie Politiknetzwerke, neokorporneokorporatistischer Entscheidungsstrukturen und private governments entstand das Bild des kooperativen Staates, „indem die klare Unterscheidbarkeit von Steuerungsobjekt und Steuerungssubjekt verschwindet.“¹² Einhergehend mit dieser Erweiterung wurde politische Steuerung nicht mehr nur auf das Handeln staatlicher Akteure zurückgeführt, sondern musste alle Akteure einbeziehen, „die mit ihrem Handeln 'ein öffentliches Interesse' vertreten und realisieren sollen.“¹³ Wie Mayntz konstatiert, wurde mit Entwicklung des Modells des kooperativen Staates das steuerungstheoretische Paradigma nicht einfach nur erweitert; vielmehr setzte zugleich eine Verschiebung der Perspektive sowie eine Veränderung der Terminologie in Richtung Governance ein.¹⁴ Korrelierend mit dieser Entwicklung schien die Bedeutung des Staates als wichtigste Herrschaftsinstanz zu verblassen und die Eindeutigkeit der Antwort auf die Frage nach dem Macht- und Steuerungszentrum moderner Gesellschaften im Unklaren zu verschwimmen. Mit neuen Regierungsformen „jenseits des Nationalstaates“,¹⁵ in internationalen Institutionen, transnationalen Verwaltungsnetzwerken, durch privatwirtschaftliche Akteure oder durch global public-private partnerships¹⁶ nahmen die Abgesänge auf den Staat als Steuerungsinstanz zu.¹⁷ Dass diese trotz der sich wandelnden Rahmenbedingungen von Denationalisierungsprozessen,¹⁸ Globali-

8 Zu dieser Schlussfolgerung kommt Wiesenthal 2006, S. 32; vgl. Lange und Braun 2000, S. 25.

9 Mayntz 2009a, S. 43.

10 Burth und Görlitz 2001, S. 10.

11 Mayntz 2009a, S. 44.

12 Mayntz 2009a, S. 43.

13 Mayntz 2009a, S. 44.

14 Mayntz 2009a, S. 44.

15 Zürn 1998.

16 Aufzählung bei: Genschel und Zangl 2008, S. 430.

17 Untergangsthesen und Tot-Sagungen des Staates reichen wesentlich länger zurück als das Aufkommen der Governance-Theorie und haben eine lange philosophische Tradition wie Isensee 2011 darstellt; siehe auch Benz 2012; vgl. Voigt 2010, S. 2, der am Ende des Papieres aber die Schlussfolgerung zieht: „Ohne Steuerung kein Staat – ohne Staat aber auch keine Steuerung. Dass beide Komponenten in einem interdependenten Verhältnis zueinander stehen, scheint [...] auf der Hand zu liegen.“

18 Zürn 1998, S. 65 ff.

sierung und zunehmender Europäisierung fehlschlügen, untermauern Benz¹⁹ und Genschel/Zangl.²⁰ So lässt sich argumentieren, dass die Bedeutung des Staates im Gefüge der Bewältigung gesellschaftlicher Problemlagen nicht abgenommen, sich seine Rolle jedoch massiv gewandelt hat – die Veränderung ist mithin nicht quantitativer, sondern qualitativer Natur.²¹ Dass der Staat seine Letztverantwortung als Entscheidungsinstanz nie komplett abgelegt hat, wird insbesondere im Zuge der Finanz- und Schuldenkrise sichtbar. Diese beschwor geradezu ein Comeback des Staates herauf – als Hoffnungsträger, der in der Lage ist, den Folgen der Krisenexzesse zu begegnen. Heinze warnt in diesem Zusammenhang jedoch vor einer neuen blinden Staatsgläubigkeit und plädiert für eine kritische Einschätzung der staatlichen Steuerungsfähigkeit.²²

Diese skizzenhafte Beleuchtung der Steuerungsforschung zeigt, dass diese sich als ein heterogener Forschungsbereich „mit unterschiedlichen Fragestellungen, Teilaspekten und Theoriekonstrukten“²³ präsentiert. Die Diversität der Annahmen und der theoretischen Ansätze spiegelt sich auch im Rahmen einer definitiven Annäherung an den Steuerungs begriff sowie der Auseinandersetzung mit den Einschätzungen zur Steuerungsfähigkeit wider. Dies soll im nächsten Schritt erfolgen, bevor eine differenziertere Betrachtung der politikwissenschaftlichen Steuerungsforschung geboten ist, in deren Anschluss die Einordnung und Darstellung des Ansatzes der problemorientierten staatlichen Steuerung erfolgen soll, der den analytischen Rahmen dieser Arbeit bildet.

2.1 Steuerungs begrifflichkeit und Annahmen zur Steuerungsfähigkeit

Eine Annäherung an die Steuerungs begrifflichkeit zeigt schnell, dass es sich bei dieser um einen heterogenen, nicht übereinstimmend definierten Begriff handelt. Dies liegt darin begründet, dass „Steuerung“ Gegenstand einer ganzen Reihe unterschiedlicher politik- und sozialwissenschaftlicher Ansätze ist, im Zuge derer sich divergierende Vorstellungen hinsichtlich Steuerungsfähigkeit und Steuerbarkeit entwickelt haben.

19 Benz 2011 und Benz 2012. An dieser Stelle spricht sich Benz auch gegen Thesen von Aufstieg und Niedergang des Staates aus, sofern dieser als institutionelle Ordnung begriffen wird, die Macht schafft und begrenzt.

20 Genschel und Zangl 2008.

21 Vgl. Genschel und Zangl 2008, S. 450.

22 Heinze 2009, S. 206.

23 Burth und Görlitz 2001, S. 11.

Lange und Braun stellen fest, dass Politische Steuerung seit den 1980er Jahren ähnlich wie der Begriff der Politischen Planung in den 1960er und 1970er Jahren zu einem „catch-all-Begriff“²⁴ geworden sei, da jeder Staat zu allen Zeiten steuere.²⁵ Diese Annahme und Darstellung von Steuerung kann nicht befriedigen. Eine so weit gehende Betrachtung untergräbt jede Möglichkeit, Steuerung als analytischen Begriff zu erfassen und damit für die sozialwissenschaftliche Forschung nutzbar zu machen. Bevor weitere Vorstellungen von Steuerung präsentiert und der hier zugrunde gelegte Steuerungsbegriff geklärt wird, soll zunächst eine etymologische Annäherung an den Begriff vorgenommen werden, um die historische Dimension und Komplexität des Gegenstandes zu verdeutlichen. Etymologisch gesehen, geht der Begriff auf eine der ältesten Metaphern des okzidental Denkens zurück – der „Metapher des Steuerns eines Schiffes auf hoher See.“²⁶ Dem Steuermann-Topos entsprechend war dieser (*kybernétés*) entscheidend, das Schiff zu lenken und damit das Wohl der Besatzung zu sichern. Bereits Platon erkannte hierin das Leitbild für die Regierung eines Gemeinwesens.²⁷ Dementsprechend orientierte sich die Staatskunst an der Kunst der Steuerung eines Schiffes „mit dem Staatsmann als Kybernétés“,²⁸ dem aufgrund seines überlegenen Wissens die Möglichkeiten gegeben sind, die Ziele des Gemeinwesens zu erreichen.²⁹ Ausgehend von dieser Vorstellung entwickelte sich das griechische Wort *Kybernan* zu einem Vorläufer des englischen *Government*, was so viel wie führen und steuern bedeutet.³⁰ Im Sinne einer allgemeinen Kybernetik der Ingenieur- und Naturwissenschaften wurde mit Steuerung in den 1940er Jahren ein Vorgang in einem dynamischen System assoziiert, „bei dem eine oder mehrere Größen als Eingangsgrößen (Input), andere Größen als Ausgangsgrößen (Output) aufgrund der dem abgegrenzten System eigenen Gesetzmäßigkeit beeinflussen.“³¹ Der Wirkungsweg wurde dabei als Steuerungskette verstanden.³² Die politische Kybernetik setzt in dieser Vorstellung einen Sollwert, der mit dem momentanen Zustand, dem Istwert, mit Hilfe eines Reglers abgeglichen und durch einen Steuerungsbefehl angeglichen wird. Den Zweck der Steuerungsinitiative filtert die Politik oder das politisch-administrative System dabei aus pluralen Meinungen und Orientierungen heraus, wobei regulative Entscheidungen und die Steuerung des Verhaltens der Adressaten die Zielerreichung

24 Lange und Braun 2000, S. 18, Hervorhebung im Original.

25 Lange und Braun 2000, S. 18.

26 Lange und Braun 2000, S. 18.

27 Lange und Braun 2000, S. 18.

28 Lange und Braun 2000, S. 18; siehe auch Görlitz und Burth 1998, S. 7.

29 Vgl. Lange und Braun 2000, S. 18.

30 König und Dose 1993, S. 7.

31 Voigt 1993b, S. 292.

32 Voigt 1993b, S. 292.

garantieren sollen. Auf diese Weise präsentiert sich das politische System als ein Entscheidungs- und Steuerungssystem.³³

Steuerung stellt sich mithin als ein nach außen offener, aber in sich geschlossener Regelungsprozess dar, bei dem sich das Handeln des Steuerungssubjekts auf eine gezielt herbeigeführte, zustandswandelnde Verhaltensänderung des Steuerungsobjektes fokussiert und deutlich ein hierarchisches, kausaldeterministisches Steuerungsverständnis zum Ausdruck bringt.³⁴ Entgegen des von den Kybernetikern erhobenen Anspruchs der Generalisierbarkeit ihrer Annahmen wurden diese nur selten auf Regierung und Verwaltung übertragen.³⁵ Wie Voigt bescheinigt, ging die Kybernetik aufgrund der sprunghaften Entwicklung der Computertechnik ihre eigenen Wege, während die sozialwissenschaftliche Steuerungsdiskussion stärker von entscheidungs-, kommunikations-, und handlungstheoretischen Ansätzen beeinflusst wurde. Zweifellos gingen diese Annahmen jedoch mit der Vorstellung der Steuerbarkeit von Gesellschaften einher.

Teilen auch handlungstheoretische Ansätze der politikwissenschaftlichen Forschung diese Auffassung, verneinen Sichtweisen, die der allgemeinen Systemtheorie Luhmannscher Couleur entsprechen, diese Möglichkeit.³⁶ Mit zunehmender Radikalisierung³⁷ betonte Luhmann die Unmöglichkeit jeglicher Steuerung, die in der Grundannahme kommunikativer Offenheit bei gleichzeitiger operativer Geschlossenheit sozialer Systeme gründet.³⁸ Diese als autopoietisch³⁹

33 Görlitz und Burth 1998, S. 8.

34 Vgl. Görlitz und Burth 1998, S. 8 f. Das Verhältnis zwischen Steuerungssubjekt und Steuerungsobjekt wird als eindeutig definiertes Über- und Unterordnungsverhältnis dargestellt, ohne dabei jedoch Rückwirkungen des Steuerungsobjektes auf das Steuerungssubjekt auszuschließen.

35 Voigt 1993b, S. 292.

36 Dose 2008b, S. 30.

37 So die Reaktion Scharpfs auf das Streitgespräch mit Luhmann anlässlich des 17. Kongresses der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW) am 12. September 1988 in Darmstadt (Scharpf 1989, S. 10). Für Anmerkungen und Analysen zu diesem Streitgespräch siehe Wiesenthal 2006, S. 31 ff.

38 Luhmann 1984, S. 311, siehe auch Dose 2006, S. 56.

39 Im Hinblick auf den Begriff der Autopoiesis bezieht Luhmann sich auf den lateinamerikanischen Biologen Maturana (Luhmann 1988, S. 49). Dieser hat gemeinsam mit Varela am Beispiel von Hirnzellen eine Theorie entwickelt, die sich auf den ersten Blick kaum für die Analyse staatlicher Steuerung eignet (Voigt 1993b, S. 293). Die Kernannahmen dieser sind, dass sich (1) jegliche Steuerung stets nur Selbststeuerung sein kann, dass (2) aufgrund der operativen Geschlossenheit nicht das Steuerungssubjekt das Steuerungsobjekt in einen anderen Zustand zwingt, sondern es sich vielmehr um einen Vorgang wechselseitiger Interaktion handelt, dass (3) autopoietische Systeme nicht in der Lage sind, zwischen innen und außen zu unterscheiden, so dass der Prozess der Selbststeuerung nicht hierarchisch geordnet werden kann, dass (4) Eingriffe von außen immer als Störung empfunden werden und dass soziale Systeme als selbstreferentielle Systeme einem eigenen funktionsspezifischen binären Code folgen (Voigt 1993b, S. 298 f.).

anerkannten Systeme⁴⁰ reproduzieren sich selbst: „Die Systeme produzieren die Elemente, aus denen sie bestehen, durch die Elemente, aus denen sie bestehen.“⁴¹ Soziale Systeme werden dabei als selbstreferentielle Systeme von Kommunikation angesehen, die sich durch ihre eigene Semantik auszeichnen und diese auf funktionsspezifische binäre Codes beziehen. „Systemspezifische Kommunikationshandlungen können nur an Kommunikationen derselben Art anschließen, und sie ermöglichen weitere Kommunikationen, die derselben Logik folgen.“⁴² „Kommunikationen mit steuernden Intentionen sind damit zwar möglich, sie werden jedoch von dem System, auf das sie gerichtet sind, nach der ihm eigenen Logik prozessiert“,⁴³ was die Nicht-Trivialität sozialer Systeme zum Ausdruck bringt, d.h. die nicht von außen, nicht von individuellen Beobachtern erkennbare Eigenlogik.⁴⁴ Aus diesen Annahmen ergeben sich somit Schlussfolgerungen *gegen* die Steuerungsfähigkeit des politischen Systems. Dieses steht nicht mehr oberhalb oder außerhalb der funktionalen Differenzierung, sondern operiert ebenso als autopoietisches System, als „ein System unter anderen“.⁴⁵ „Das politische System hat in dieser Hinsicht keine Ausnahmeposition; auch die Politik kann nur sich selber steuern, und wenn ihre Steuerung sich auf ihre Umwelt bezieht, dann eben auf *ihre* Umwelt.“⁴⁶ Damit kollidiert die Steuerungsfähigkeit des politischen Systems „hart mit dem Faktum der funktionalen Differenzierung, das es ausschließt, daß Systeme wechselseitig für einander einspringen können.“⁴⁷ Der Steuerungspessimismus der Allgemeinen Systemtheorie Luhmanns kann zusammenfassend mit den Worten Scharpfs auf den Punkt gebracht werden: „Gott ist tot, der Staat entzaubert und die Gesellschaft kann sich auch nicht am Schopfe der Politik selbst aus dem Strom der Evolution ziehen.“⁴⁸

Ähnliche Überlegungen stellen die Systemtheoretiker Teubner und Willke an, ohne jedoch dieselbe Radikalität zum Ausdruck zu bringen. Sie modifizieren die Annahmen in einem wesentlichen Punkt: Kontextsteuerung über Systemgrenzen hinweg sei prinzipiell möglich. Handeln könne jedoch nur angestoßen, nicht aber determiniert werden.⁴⁹ Auch sie sehen traditionelle Formen (hierarchischer) Steuerung und den Einsatz traditioneller Rechtsformen im Zuge der Selbstrefe-

40 Gesellschaftliche Funktionsbereiche sind etwa Wirtschaft, Recht, Politik, Wissenschaft, Gesundheit, usw.

41 Luhmann 1984, S. 311.

42 Scharpf 1988, S. 64.

43 Dose 2008b, S. 30 (bezugnehmend auf Luhmann 1988, S. 48 f.); vgl. Luhmann 1988, S. 334.

44 Vgl. Kleve 2001.

45 Luhmann 1988, S. 337.

46 Luhmann 1988, S. 334, Hervorhebung im Original.

47 Luhmann 1988, S. 325.

48 Scharpf 1988, S. 65. Auf eine ausführliche Darstellung soll an dieser Stelle verzichtet werden, da diese Überlegungen im Folgenden nicht von Relevanz sind.

49 Teubner 1989, S. 88 ff.; Willke 1992, S. 310 ff.; Willke 1996, S. 706 ff.

renz und Eigendynamik ausdifferenzierter Gesellschaften als immer weniger angemessen an. Trotz dieses Verständnisses lehnen sie aber ein rein restriktives Politikverständnis ab, da auch dieses der Selbstreferenz systemspezifischer Prozesse nicht angemessen sei.⁵⁰ Recht müsse sich in hochentwickelten Gesellschaften vielmehr auf die interne und die externe Komplexität⁵¹ der Teilsysteme einstellen – damit geht es ihnen um die „regulierte Autonomie“⁵² der Teilsysteme und ihrer Interaktionen.⁵³

Aufgrund dieser die Möglichkeit jeglicher Steuerung verneinenden Grundhaltung (Luhmann) bzw. die zielgerichtete und zielführende Beeinflussung gesellschaftlicher Subsysteme ausschließende Positionierung (Teubner/Willke) sollen Ansätze dieser Prägung in der folgenden Betrachtung keine Rolle mehr spielen, denn wie König und Dose es treffend formulieren: „Jenseits der Begriffsbestimmung und Begriffsverknüpfung muss indessen deutlich bleiben, daß die unterschiedlichen Auffassungen von Steuerung auch solche in der Sache sind. Die Unterschiede beziehen sich auf die Möglichkeiten der Steuerung überhaupt [...]“.⁵⁴

In scharfem Kontrast zu den eben beschriebenen Annahmen – und damit die Möglichkeit der Steuerungsfähigkeit und Steuerbarkeit *bejahend* – stehen die Überlegungen Scharpfs⁵⁵ und Mayntz.⁵⁶ Aus einer handlungstheoretischen Perspektive definiert Scharpf Steuerung folgendermaßen: „Wenn man etwa (was sinnvoll sein kann) politische Steuerung als intentionale Handlungskoordination zur gemeinwohlorientierten Gestaltung der gesellschaftlichen Verhältnisse definiert, [...]“.⁵⁷ Der steuerungsoptimistischen Haltung wird auch Ausdruck verliehen, wenn Scharpf zu bedenken gibt, dass nicht alle Formen der Fehlsteuerung oder des Steuerungsversagens als Steuerungspathologien klassifiziert werden könnten, sofern man bedenke, dass aus Sicht des Beobachters unerwünschte Folgen von Politik von politischen Akteuren ja gerade absichtsvoll herbeigeführt

50 Teubner und Willke 1984, S. 31 f.

51 Als interne Komplexität bezeichnen sie dabei die hohe Eigenkomplexität der gesellschaftlichen Teilsysteme; unter externer Komplexität verstehen die Autoren die hohe Komplexität der Beziehungen zwischen den Teilsystemen (Teubner und Willke 1984, S. 6).

52 Teubner und Willke 1984, S. 7.

53 Die Überlegungen sollen an dieser Stelle nicht weiter vertieft werden, da sie im Folgenden nicht von Relevanz sind. Für weitere Ausführungen sei verwiesen auf Teubner und Willke 1984; Willke 1989; Teubner 1989; Willke 1992; Willke 1996.

54 König und Dose 1993, S. 12.

55 Hier sei auf das Streitgespräch zwischen Luhmann und Scharpf anlässlich des 17. DVPW-Kongresses 1988 in Darmstadt verwiesen (Scharpf 1989).

56 Mit den Thesen Luhmanns setzen sich insbesondere Mayntz und Scharpf 2005 auseinander.

57 Scharpf 1988, S. 63; für Ausführungen zur Kritik an der Definition Scharpfs und einer Auseinandersetzung mit dem von Scharpf verwendeten Begriff der „Koordination“ siehe Dose 2008b, S. 37 f.

oder aber im Verfolgen differierender Prioritäten in Kauf genommen, respektive korrigierbaren Steuerungshypothesen oder Steuerungsinformationen zugeschrieben werden können. Nur bei Ausschluss dieser – wie *Scharpf* es nennt – trivialen Erklärungen, könne es sinnvoll sein, von pathologischem Steuerungsversagen auszugehen.⁵⁸ Voraussetzung dieser Annahmen sei wiederum ein Verhältnis zwischen Steuerungszielen, -ressourcen und -restriktionen, das erfolgreiche Steuerung überhaupt als möglich erscheinen lässt. Deutlich wird darin, dass die Scharpfsche Definition nicht von einer „Omnipotenz“ des Politischen Handlungsvermögens ausgeht und weder der Steuerungserfolg noch die Steuerungswirkung konstituierend sind, dass aber „die prinzipielle Möglichkeit einer effektiven politischen Wahl zwischen mehreren Gesellschaftszuständen“⁵⁹ besteht.

Einen umfassenderen und durch verschiedene Elemente gekennzeichneten Steuerungsbegriff, der sich auch durch eine Kopplung an die Akteursperspektive auszeichnet und damit ebenfalls handlungstheoretisch zu verorten ist, führte Mayntz ein. In ihrer fast schon technokratischen Vorstellung⁶⁰ von Steuerung bedeute dies „nicht nur gezielte Beeinflussung, sondern ein System von einem Ort oder Zustand zu einem bestimmten anderen zu bringen.“⁶¹ Steuerung umfasst nach Mayntz demnach ein Steuerungssubjekt (Steuerungsakteur),⁶² ein Steuerungsobjekt,⁶³ eine Steuerungsintention bzw. ein Steuerungsziel, den Einsatz von Maßnahmen, um das Steuerungsziel zu erreichen und Steuerungswissen, also eine „Vorstellung der Wirkungsbeziehungen zwischen Steuerungsaktivitäten und -ergebnissen“. Wichtig ist für Mayntz darüber hinaus die Trennung von Steuerungshandeln und Steuerungswirkung. Der Steuerungserfolg ist damit im Rahmen der von ihr vorgelegten Definition – wie auch bei Scharpf – nicht konstituierend. Ablehnend steht sie der Verwendung des Steuerungsbegriffes gegenüber, wenn es um die Beschreibung freiwilliger Handlungskoordination gleichberechtigter Akteure durch gegenseitige horizontale Abstimmung geht. Anstatt in diesem Zusammenhang von Selbststeuerung zu sprechen, schiene der Begriff der Selbstorganisation adäquater. Von gesellschaftlicher Selbststeuerung könne nur

58 Vgl. Scharpf 1988, S. 63.

59 Scharpf 1988, S. 63.

60 So die Einschätzung von König und Dose 1993, S. 9.

61 Mayntz 1987, S. 93; die folgenden Ausführungen zum Steuerungsbegriff nach Mayntz beziehen sich auf dieselbe Fundstelle: S. 92 ff.

62 Mayntz meint damit entweder „Personen oder handlungsfähige soziale kollektive Steuerungssubjekte“. Steuerungshandeln erschöpft sich in dieser Perspektive explizit nicht in einzelnen Akten, sondern läuft in sich über die Zeit erstreckenden Handlungszusammenhängen ab, an denen mehrere Akteure beteiligt sein können (Mayntz 1987, S. 93).

63 Das Steuerungsobjekt besitzt nach Mayntz eine autonome Existenz und würde sich auch in Abwesenheit des Steuerungseingriffs weiterentwickeln (Mayntz 1987, S. 94). Sie bezeichnet dieses als System, wobei sich ihr Systembegriff stark von dem des Luhmannschen Verständnisses unterscheiden dürfte.

dann die Rede sein, wenn sich die Gesellschaft mittels einer ausdifferenzierten Steuerungsinstanz selbst steuere – und diese fiele quasi mit den üblichen Vorstellungen politischer Steuerung zusammen.

Mit einem Systembegriff arbeitend, aber dennoch steuerungsoptimistisch und ebenfalls handlungstheoretisch zu verorten, ist die Definition, die Voigt vorlegt: „Vorläufig ließe sich politische Steuerung als der Versuch des politischen Systems definieren, auf ein anderes System, in der Absicht einzuwirken, dort Zustandsveränderungen zu bewirken.“⁶⁴ Auch bei Voigt ist nicht der Steuerungserfolg, sondern die Steuerungs*absicht* konstitutiv für den Tatbestand politischer Steuerung. Klar grenzt Voigt sich von der seiner Meinung nach engeren Begrifflichkeit der Steuerung durch den „Staat“ ab und entscheidet sich bewusst für *politische* Steuerung. Die erweiterte Perspektive auf das politisch-administrative System vermag etwa Parteien als Ausgangspunkt von Steuerungsimpulsen einzubeziehen, da diese wie selbstverständlich zum politischen System gehören, aber nicht ohne weiteres zum Staat.

Dass Steuerung nicht eine ganz im Sinne der Steuerungssubjekte und von vorneherein erfolgreiche Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse bedeuten kann, verdeutlicht zudem Braun, wenn er schreibt: „Der Steuerungsbegriff betont lediglich den *Versuch* der aktiven politischen Beeinflussung von Handlungssystemen und deutet bereits auf die autonome Dynamik der Steuerungsobjekte hin, die diesen Versuch vereiteln können.“⁶⁵

Mit dem Hinweis auf die dem Steuerungsobjekt innewohnende Eigendynamik bringt Braun zum Ausdruck, was bereits im einleitenden Abschnitt dieses Kapitels angesprochen wurde – dass sich im Zuge verändernder Rahmenbedingungen staatlicher Steuerung auch der Blick auf das Steuerungsobjekt verschob und dessen relative Handlungsautonomie vermehrt in den Fokus rückte. So dürfte die Perzeption zwar zu keinem Zeitpunkt die einer völligen Handlungsunfähigkeit der gesellschaftlichen Akteure bzw. der Steuerungsobjekte gewesen sein,⁶⁶ dennoch distanzieren sich etwa Mayntz und Scharpf in späteren Arbeiten⁶⁷ von den oben dargelegten Steuerungsbegrifflichkeiten. Unter Anerkennung des veränderten Bezugsrahmens bewegt sich der Untersuchungsfokus hin zu gesellschaftli-

64 Voigt 1993b, S. 291.

65 Braun 1995, S. 611, Hervorhebung C.H.

66 Bedenkt man vor allem die übereinstimmende Betonung, dass lediglich die Steuerungsabsicht, nicht aber der Steuerungserfolg konstitutiv ist im Hinblick auf die Beschreibung dessen, was als staatliche oder politische Steuerung zu verstehen ist. Darüber hinaus betonte Mayntz (1987, S. 95 f.) auch im Rahmen der oben angeführten Definition eine „autonome Existenz“ des Steuerungsobjektes, das sich auch in Abwesenheit eines steuernden Eingriffes weiter entwickeln könne. Das Steuerungsobjekt sei selbst ein System, dessen autonome Dynamik durch die Steuerung gezielt verändert werden soll.

67 Auch für die folgenden Ausführungen: Mayntz und Scharpf 1995b.

chen Teilsystemen, deren Steuerbarkeit von der Systemtheorie gerade verneint wird. Dem Begriff der Steuerung wird der der Eigendynamik entgegengesetzt, die sich durch die Verstärkung der Handlungsmotive der beteiligten Akteure durch die Interaktionen zwischen diesen auszeichnet. Betont wird, dass sich Steuerung und Eigeninitiative nicht ausschließen. Denn vielfach träfen „Steuerungsinterventionen [...] nicht auf 'Steuerungsobjekte', die entweder als amorphe Population oder als Konstellation von zwar interdependenten, aber je für sich handelnden Akteuren charakterisiert werden können, sondern auf Regelungsfelder mit einem hohen Organisationsgrad zumindest auf der Seite der jeweiligen Leistungsanbieter [...]“.⁶⁸

Diese Diagnose sowie die beobachtete Fragmentierung des politisch-administrativen Systems führen Mayntz und Scharpf zu dem Befund, dass in vielen gesellschaftlichen Regelungsfeldern die steuerungsrelevanten Konstellationen eher als „Politiknetzwerke“ zu charakterisieren seien. Dabei träten sowohl auf staatlicher als auch auf gesellschaftlicher Seite „Mehrheiten handlungsfähiger Akteure [auf...], zwischen denen auch 'Querkonstellationen' keine Seltenheit sind“.⁶⁹ Dies sei der früheren Differenzierung zwischen Steuerungssubjekt (staatlich) und Steuerungsobjekt (nichtstaatlich) nicht mehr angemessen. Aufgrund dessen und vor dem Hintergrund der Notwendigkeit ein angemessenes Instrumentarium zu finden, das die Variationsbreite „empirisch möglicher Konstellationen von Steuerung und Selbstorganisation“⁷⁰ angemessen beschreiben kann, ersetzen die Autoren den ihrer Meinung nach zu engen Steuerungsbegriff durch den umfassenderen Begriff der Regelung (governance). Dabei sehen Mayntz und Scharpf einseitige Steuerung als eine mögliche Variante eingeschlossen. Innerhalb der im Mittelpunkt stehenden staatsnahen Sektoren wird sodann unterschieden zwischen Leistungsstruktur (industry structure) und Regelungsstruktur (governance structure).⁷¹ Das Einflussinstrumentarium betreffend, wird auf die Ergebnisse der Implementationsforschung verwiesen, wobei betont wird, dass diese im Rahmen sektoraler Regelungsstrukturen nicht nur von Akteuren des politisch-administrativen Systems eingesetzt werden können, sondern auch von Einrichtungen und

68 Mayntz und Scharpf 1995b, S. 12.

69 Mayntz und Scharpf 1995b, S. 12.

70 Mayntz und Scharpf 1995b, S. 16.

71 Die Unterscheidung zwischen den beiden Strukturen ist dabei keine institutionelle, sondern eine funktionsbezogene. Zur Leistungsstruktur werden alle Einrichtungen gerechnet, die unmittelbar der Erbringung der Leistungen eines Sektors dienen. Diese 'industry structure' werde wiederum von der Regelungsstruktur beeinflusst. Die Regelungsstruktur meint wiederum Institutionen und Akteurskonstellationen, „in denen (auch) die Leistungsstrukturen eines Sektors und die in diesem wirksamen Verhaltensanreize absichtsvoll gestaltet und geändert werden können“ (Mayntz und Scharpf 1995b, S. 19). Dabei wird nicht das gesamte politisch-administrative System, sondern nur die auf den Sektor bezogenen Instanzen zur jeweiligen Regelungsstruktur gerechnet.

Institutionen der gesellschaftlichen Selbstorganisation, „in denen entweder unmittelbare Steuerungsleistungen gegenüber den Akteuren auf der Mikro-Ebene der Sektors erbracht werden [...], oder von denen aus Einfluß auf die den Sektor treffenden staatlichen Regelungen genommen wird [...]“.⁷² In diesem Zusammenhang stellt sich jedoch die Frage, wie Steuerungsinstrumente wie Ge- und Verbote oder positive und negative finanzielle Anreize von staatsnahen Sektoren zur Beeinflussung des politisch-administrativen Systems eingesetzt werden können.

Trotz starker Fokussierung auf staatsnahe Sektoren im Zuge der Neuorientierung haben Mayntz und Scharpf wesentlich dazu beigetragen, die lange postulierte Trennung von Steuerungs subjekt und Steuerungsobjekt aufzuheben und die Vorstellung des Staates als steuerndes Subjekt dahin gehend zu korrigieren, dass das politisch-administrative System nicht als monolithischer Block gesehen werden darf, sondern als differenzierte und arbeitsteilige Regierungs- und Verwaltungsorganisation begriffen werden muss, die mehr und mehr darauf angewiesen ist, gesellschaftlichen Problemen mit Hilfe von Politiknetzwerken zu begegnen.⁷³

Dies anerkennend, jedoch die Distanzierung vom Begriff der „Steuerung“ als solchen kritisierend, schlagen Göhler et al.⁷⁴ ein weiterführendes Konzept – das der weichen Steuerung – vor. Aus gutem Grund seien tradierte Steuerungsvorstellungen in die Kritik geraten, da die Vorstellung eines als alleinigen Souveräns agierenden Staates der Realität nicht mehr angemessen sei. Der Verzicht auf die Steuerungs begrifflichkeit löse jedoch ihrer Meinung nach nicht die Probleme im Umgang mit den vielfältig existenten Steuerungsformen, denn Regieren bedeute stets in einer Weise „Steuerung“, auch wenn man dies nicht so nennen mag.⁷⁵ Zwar erweiterte der Blick auf Netzwerke und damit auf nicht-hierarchische Steuerung den Blickwinkel auf die sich verändernde Steuerungsrealität, dennoch bleibt auch im Zuge dessen immer eine Koppelung an hierarchische Steuerung bestehen: „[...] Netzwerkforschung gibt vor allem Aufschluss darüber, wie nicht-hierarchische Steuerung im Schatten der Hierarchie funktioniert, indem sie die prozedurale Steuerung durch Verhandlungssysteme beschreibt.“⁷⁶

72 Mayntz und Scharpf 1995b, S. 19; zur Fragmentierung des politisch-administrativen Systems siehe auch: Voigt 1995b, S. 12; Voigt 1995a, S. 75; Kleger 1995, S. 94; Voigt 1993a, S. 9.

73 Dies wird besonders hervorgehoben von Mayntz 1996, S. 157 ff.

74 Göhler et al. 2009.

75 Göhler et al. 2009, S. 11.

76 Göhler et al. 2009, S. 13; siehe auch Mayntz 1996, S. 159 f.: Im Hinblick auf den Formenwandel politischer Aufgabenerfüllung wird an dieser Stelle ausgeführt, dass weder das Verhandeln mit gesellschaftlichen Akteuren noch die Delegation von Regelungsfunktionen an Institutionen der Selbstverwaltung einen Steuerungsverzicht bedeuten müssen, sondern in erster Linie eine qualitative Veränderung des Staatshandeln zum Ausdruck bringen. Egal, ob der Staat unmittelbar an der Regelung beteiligt ist oder dies über Verhandlungssysteme geschieht, obliegt ihm am

Das von Göhler et al. vorgelegte Konzept geht darüber hinaus und stellt die Frage in den Mittelpunkt, wie horizontale Steuerung aussehen kann, die ohne Staat erfolgt. Der Steuerungsbegriff lasse sich auch mit gänzlich nicht-hierarchischen Modi der Einflussnahme verbinden. Das vorgelegte Steuerungskonzept biete vor allem Anknüpfungspunkte für die Analyse alternativer Regierungsformen in „Räumen begrenzter Staatlichkeit“. ⁷⁷ Als Fundierung dieser Steuerungsvorstellung dienen dabei Machttheorien, um horizontal wirkende Steuerungsmechanismen zu identifizieren. Fruchtbar seien vor allem solche Machtkonzepte, „die sprachliche und/oder affektive Machtbeziehungen in den Blick rücken, weil sie klassischen Sanktionsmitteln eine eher untergeordnete Rolle zumessen.“ ⁷⁸ Anknüpfungspunkte sehen die Autoren dafür auf der sprachlich-diskursiven Ebene insbesondere in den diskurstheoretischen Vorstellungen Focaults, in den kommunikationstheoretischen Überlegungen Habermas' sowie in der Rolle von Symbolen für politische Steuerungsprozesse. ⁷⁹ Steuerung wird dabei als intentionale Machtausübung verstanden, die versucht die Handlungen der Adressaten zu beeinflussen, indem deren Handlungsoptionen entsprechend der Steuerungsintention eingeengt, ausgerichtet oder unter Umständen erweitert werden. „*Weiche Steuerung* liegt dann vor, wenn intentionale Machtausübung nicht-hierarchisch, also horizontal erfolgt.“ ⁸⁰ Das Konzept weicher Steuerung begreift damit Macht nicht als eine bloße Ressource für erfolgreiche Steuerung, sondern Steuerung als eine Form der Machtausübung. ⁸¹ Wie auch bei Mayntz, Scharpf und Voigt ist auch hier der Steuerungserfolg nicht konstitutiv für das Verständnis von Steuerung, sondern vielmehr das Steuerungshandeln. Aufgrund der Horizontalität der

Ende die Verfügung über ausschlaggebende Interventionsmöglichkeiten. So können durch staatliche Einflussnahme die Zusammensetzung der Akteurskonstellationen beeinflusst; Spielregeln verbindlich festgelegt oder geändert; selektive Unterstützung gewährleistet; die Handlungsorientierung der nicht-staatlichen Akteure durch Information und Überzeugungsarbeit verändert, sowie auf andere Weise nicht zustande kommende Entscheidungen autoritativ getroffen werden.

77 Göhler et al. 2010, S. 693; Göhler et al. 2009, S. 14.

78 Göhler et al. 2009, S. 14.

79 Göhler et al. 2009, S. 14; kommunikationstheoretische Überlegungen seien vor allem deshalb relevant, da sie jeweils unterschiedliche Machtwirkungen beleuchten, die auf sprachlicher Ebene wirksam werden.

80 Göhler et al. 2010, S. 694; Hervorhebung im Original.

81 Vgl. Göhler et al. 2010, S. 694; Göhler et al. 2009, S. 15 ff. Wer Steuerungssubjekt und wer Steuerungsobjekt ist, ist abhängig davon, wer jeweils agiert (Subjekt) und auf wen die entsprechende Aktion gerichtet ist (Objekt), so kann das Steuerungsobjekt im Rahmen weicher Steuerung in der nächsten Situation schon Steuerungssubjekt sein. Bei weicher Steuerung handelt es sich also um den Versuch, das Gegenüber in einer Situation zu beeinflussen, in der es keine formalen Handlungsanleitungen gibt. Dabei sind die Steuerungsbeziehungen nicht per se symmetrisch. Die Handlungsoptionen der Akteure werden durch Macht strukturiert – „durch die Konstruktion von Bedeutungen und Subjekten (Focault), durch die Hervorbringung von Begründungszusammenhängen (Habermas) und/oder die affektive Wirkung von Symbolen“ (Göhler et al. 2009, S. 18 f.).

Prozesse wird die Erwartungssicherheit im Konzept der weichen Steuerung als grundsätzlich niedriger angesehen, was im Bewusstsein der Akteure verankert sei. Dies werde in die Überlegungen mit einbezogen, weshalb der *Steuerungserfolg* letztlich doch höher sein kann als im Rahmen hierarchisch angelegter Steuerung. Als Modi weicher Steuerung werden eingeführt: Steuerung durch diskursive Praktiken, Steuerung durch Fragen und Argumente sowie Steuerung durch Symbole. Wie die Autoren ausführen und exemplarisch verdeutlichen, wirken die drei Mechanismen häufig in Kombination.⁸²

Trotz zweifelloser Anerkennung der veränderten und sich verändernden Steuerungsrealität und der zunehmenden Bedeutung horizontaler Koordinationsmechanismen ist das Konzept der weichen Steuerung nicht geeignet, um den Steuerungsbegriff für die nachstehende Untersuchung zu strukturieren. Fokussierend sollen hier ja gerade Steuerungsversuche in den Blick genommen werden, die von staatlicher Seite ausgehen. Wie Göhler et al. betonen, wurde ihr Konzept aber gerade für solche Bereiche entwickelt, in denen staatliche Strukturen nicht mehr oder nur noch eingeschränkt vorzufinden sind, mit dem Ziel trotz dem ablaufende Steuerungsprozesse erklären zu können. Ebenso wenig scheinen die weiterhin eingeführten definitorischen Annäherungen an den Steuerungsbegriff der zunehmenden Komplexität nicht angemessen oder trotz Abbildung der unübersichtlichen Steuerungsrealität zu einseitig fokussierend, wie im Falle der neueren Ausführungen Mayntz' und Scharpfs, deren Überlegungen zu stark auf staatsnahe Sektoren abzielen.

Unter Verzicht der Darstellung weiterer Definitionen,⁸³ soll folgend näher auf die definitorischen Annäherungen an den Steuerungsbegriff eingegangen werden, die Dose präsentiert und die für die nachstehenden Ausführungen sehr leistungsfähig erscheint. Er geht von einer Definition des Steuerungsbegriffs aus, „die auf Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch staatliche und private Akteure abstellt. Dabei ist die Beteiligung des Staates konstitutiv. Ihm obliegt zumindest zu wichtigen Teilen die intentionale und kommunikative Handlungsbeeinflussung.“⁸⁴ Steuerung wird staatlich qualifiziert, weil sich mit einem weiten Staatsverständnis Legislative, Exekutive und Judikative als zusammengehörendes Gebilde erfassen lassen und der Einfluss aller drei Gewalten auf die Steuerung auch begrifflich abgebildet wird. Zudem wird mit der von Dose vorgelegten Definition die Möglichkeit der Deckungsgleichheit von Steuerungsobjekt und Steuerungssubjekt eingeschlossen, was insbesondere beim Abschluss internationaler Abkommen von Bedeutung ist. Durch die bewusste Offenhaltung der Definition

82 Siehe für eine ausführliche Darstellung Göhler et al. 2010, S. 701 ff.

83 Für weitergehende Ausführungen zur Steuerungsbegrifflichkeit siehe etwa: König und Dose 1993, S. 7 ff.; Lange und Braun 2000, S. 18 ff.

84 Dose 2008b, S. 42.

erfolgt darüber hinaus keine Beschränkung auf die nationalstaatliche Ebene, wodurch auch die Berücksichtigung internationaler Rahmenbedingungen von Steuerung möglich ist.⁸⁵ Dieser Notwendigkeit wird durch eine Fülle an Literatur Ausdruck verliehen.⁸⁶ Ferner erlaubt es diese Definition, „die verbandliche und bürgerschaftliche Beteiligung an Steuerungsprozessen“⁸⁷ zu untersuchen. Nicht abgebildet wird hingegen die Herausbildung solcher Selbstorganisationsprozesse ohne jede staatliche Beteiligung.

2.2 Entwicklungslinien der Steuerungsforschung und Vorstellungen über den steuernden Staat

Die Ausdifferenzierung des Steuerungsbegriffes sowie die verschiedenen Einschätzungen hinsichtlich der Steuerungsfähigkeit des politisch-administrativen Systems verdeutlichen bereits, dass es mit dem Wandel der Rahmenbedingungen staatlicher Steuerung auch zu einer Verschiebung der Blickwinkel auf den Staat als Steuerungsinstanz kam. Das Begriffsverständnis spiegelt immer auch die Auffassung zu Steuerung an sich sowie die Rolle des Staates in der Gesellschaft wider. Die differierenden Sichtweisen haben mithin nicht nur zu verschiedenen Begriffsverständnissen geführt, sondern auch zu einem Wandel der Vorstellungen über den steuernden Staat. Wie Braun festhält, stand die „Steuerungsdebatte lange Zeit ganz im Zeichen der politisch-ideologischen Auseinandersetzung von ‘Plan’ und ‘Markt’, also darüber, wie gesellschaftliche Ressourcen verteilt werden sollten.“⁸⁸ Diese Differenzierung alleine erwies sich perspektivisch als nicht ausreichend. Simplifizierend lässt sich festhalten, dass sich im Zuge veränderter kontextueller Bedingungen ein Wandel von einem interventionistischen Staatsbild hin zu einem minimalen und schließlich einem kooperativen sowie einem denationalisierten Staatsverständnis vollzogen hat. Im Folgenden sollen die Veränderungen in der Steuerungsforschung skizzenhaft dargestellt werden, bevor abschließend begründet wird, warum gerade Doses Konzept der problemorientierten staatlichen Steuerung als Rahmen zur Beantwortung der Forschungsfragen dient.

Interventionistische Vorstellungen über den Staat als Steuerungsinstanz

Das Bild des planenden Staates wurde in den 1920er Jahren in der Auseinandersetzung zwischen kapitalistischer Wirtschaft und sozialistischer Planwirtschaft

85 Dose 2008b, S. 42.

86 Exemplarisch: Zürn 1998; Benz 2010; Behrens 2010; Messner und Nuscheler 2003.

87 Dose 2008b, S. 42.

88 Braun 2001, S. 103.

entwickelt.⁸⁹ Nach fast „militanter Tabuisierung“⁹⁰ des Planungsthemas in der Nachkriegszeit lebte die Planungsdiskussion zuerst in den USA und schließlich Anfang und Mitte der 1960er Jahre auch in der Bundesrepublik auf. Eine einheitliche Definition politischer Planung setzte sich nicht durch. An der von Schatz vorgelegten Definition wird jedoch das Grundverständnis, das sich hinter *Politischer Planung* verbirgt, deutlich. „Politische Planung ist [...] zu verstehen als der Versuch, den politischen Prozeß der Artikulation gesellschaftlicher Bedürfnisse, der Festlegung und der Verwirklichung der öffentlich wahrzunehmenden Aufgaben zu systematisieren und auf gesamtgesellschaftliche Nutzenkriterien auszurichten. Planung wird also nicht [...] als ein isoliertes Instrument angesehen, das man in beliebigen Zeitpunkten des politischen Entscheidungsprozesses einsetzen kann oder auch nicht, sondern als eine Versachlichung und Rationalitätssteigerung dieses Entscheidungsprozesses als Ganzem.“⁹¹ Trotz des Einflusses verschiedener Autoren und Schulen auf das Konzept des Interventionsstaates lässt sich ein Kristallisationspunkt herausstellen, der allen Ansätzen gemein ist: ein „reformtechnokratisches Politikverständnis ..., welches von der prinzipiellen Machbarkeit und Steuerungsmöglichkeit politisch-gesellschaftlicher Entwicklungsprozesse’ ausging, allerdings nur dann [...], wenn hierfür ‘die notwendigen personalen, technisch-instrumentellen Voraussetzungen und finanziellen Ressourcen vorhanden wären.“⁹² Der Staat trat demzufolge als unbestrittenes Handlungszentrum auf, das mittels hierarchischer Eingriffe und Politikprogramme erfolgreich steuern kann. Zentral war die Forderung nach einer *Aktiven Politik*, die nicht mehr nur reagiert, sondern antizipierende Regelungen trifft.⁹³ Eine langfristig angelegte und kurzfristig umsetzbare Gesamtplanung, die die von den einzelnen Ressorts zur Lösung von Schwerpunktaufgaben erarbeiteten Maßnahmen zusammenfasst und priorisiert, wurde dabei als unumgänglich angesehen.⁹⁴

Entscheidend war dabei, dass sich die zunehmende gesellschaftliche Differenzierung sowie die damit einhergehende wachsende Interdependenz in einer entsprechenden inneren Differenzierung des politischen Systems widerspiegeln sollten, das gleichzeitig die Fähigkeit zur Verknüpfung dieser Teilbereiche besitzen musste.⁹⁵ Ressortpartikularismen sollte im Zuge einer verbesserten Koordination entgegengewirkt werden. Negativen Koordinationsmechanismen, bei denen in der Regel nach nicht störenden, aber nicht unbedingt problemangemessenen Lösungen gesucht wird, sollten positive Koordinationsmechanismen zur Ausnut-

89 Braun und Giraud 2009, S. 160.

90 Ronge und Schmieg 1971, S. 7.

91 Schatz 1974, S. 2.

92 Bruder 1989 zitiert nach Braun 2001, S. 105.

93 Vgl. Mayntz und Scharpf, S. 115 ff.; Waterkamp 1978, S. 7; Schatz 1974, S. 3.

94 Waterkamp 1978, S. 10.

95 Mayntz und Scharpf, S. 135 f.

zung bestehender Handlungsräume und Entwicklung auf einander abgestimmter Programme entgegengesetzt werden.⁹⁶ Als primär wurde ferner angesehen:

- 1) das Primat der Leitung, d.h. die Fähigkeit der Leitung, die Programmentwicklung zu steuern und ihre Inhalte politisch zu bestimmen;
- 2) die Fähigkeit zur Entwicklung umfassender und längerfristiger Programme, die als nicht nur umweltsanft, sondern als umweltverändernd gelten können;
- 3) sowie die Fähigkeit zur Interessenberücksichtigung, insbesondere nicht-organisierter und nicht-konfliktfähiger Interessen.⁹⁷

Aktive Politik zeichnete sich somit durch einen erhöhten Ressourcen-, Informations- und Koordinierungsbedarf aus. Zur Erreichung dieser Zielsetzungen sollte der Regierungs- und Verwaltungsapparat durch zweckdienlichere Organisation und angemessene Informations- und Planungsverfahren unter Berücksichtigung externer Beschränkungen „intelligenter“ gemacht werden.⁹⁸

Wurde mit dem aufkommenden und sich bis zur Planungseuphorie hin ausweitenden Planungsoptimismus die Hoffnung verbunden, aktuelle und künftige gesellschaftliche und wirtschaftliche Probleme umfassend antizipieren und planend steuern zu können, so war die Fokussierung doch eine zu einseitige. Sich auf die Steuerungsfähigkeit des Staates konzentrierend, gerieten die „Feldbedingungen“⁹⁹ von Planung und Implementation außer Sichtweite. Rückblickend kann davon ausgegangen werden, dass eine umfängliche Gesamtplanung eine Überforderung des Regierungs- und Verwaltungsapparates mit sich brachte. Deutlich wird dies auch an folgendem Zitat Jochimsens, langjähriger Leiter der Planungsabteilung im Bundeskanzleramt: „[Die Vorstellungen] über ein derartiges Planungssystem [sind] ‘auch in Gestalt eines Rahmenplans, der Vorgaben für die Ressortplanung setzt und von dieser dann auszufüllen ist’, undurchführbar. Eine Planung ‘über die gesamte Breite der staatlichen Aktivitäten hinweg’ sei ‘nicht machbar’.“¹⁰⁰ Aufgrund dessen und durch die Ablösung der keynesianischen Politik mit ihrem expliziten Gestaltungswillen durch eine zunehmend neo-

96 Mayntz und Scharpf, S. 136; Schatz 1974, S. 18.

97 Mayntz und Scharpf, S. 122 f.; vgl. Schatz 1974, S. 3.

98 Vgl. Mayntz und Scharpf, S. 117 ff. Als externe Beschränkungen werden aufgeführt: formell-politische (verfassungsmäßige Kompetenzen); formell-ökonomische (weitgehende Beschränkung imperativer politischer Steuerung wirtschaftlicher Prozesse); materiell-ökonomische (ökonomische Sachzwänge der Politik); materiell-politische Beschränkungen (Berücksichtigung öffentlicher Interessen, Orientierung an kurzfristigen politischen Erfolgen); vgl. auch Jann und Wegrich 2010, S. 179. Entsprechende binnenstrukturelle Reformvorschläge sollten durch die 1968 eingesetzte Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform erarbeitet werden (vgl. Bogumil und Jann 2009, S. 300; vgl. Dose 2008b, S. 52 f.).

99 Braun 2001, S. 105.

100 Zitiert nach Waterkamp 1978, S. 11.

liberal geprägte Politik verloren interventionistische Vorstellungen mehr und mehr an Bedeutung und spielt heute im Steuerungsdiskurs praktisch keine Rolle mehr.

Abkehr von der Binnenperspektive und die „Entdeckung“ der Steuerungsadressaten

Katalysierend auf diese Entwicklung und die Erkenntnis, dass nicht alleine eine intelligente Programmplanung und -entwicklung ausreichend sind, um zur Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Situation einer Gesellschaft beizutragen, wirkten insbesondere Ergebnisse der Mitte der 1970er Jahre aufkommenden Implementationsforschung. Bereits im Titel ihres Klassikers dieses Forschungszweiges brachten Pressmann und Wildavsky jene Einsicht treffend auf den Punkt: „Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland: Or Why It's Amazing that Federal Programs Work at All.“¹⁰¹ Die sich zunächst in den USA ausbildende und sich später auch in Deutschland durchsetzende Implementationsforschung erhielt ihre Impulse im amerikanischen Kontext insbesondere durch die seit 1964 initiierten sozialpolitischen Reform- und Aktionsprogramme. Deren Scheitern und Misserfolg bewog die an ihrer Konzipierung und Durchführung beteiligten Sozialwissenschaftler zu einem Fokuswechsel von der Konzipierungs- und Initiierungsphase hin zur administrativen und gesellschaftlichen Machbarkeit und den Handlungshindernissen in den administrativ-organisatorischen Bedingungen der Durchführungsphase.¹⁰² Das herkömmliche Politikverständnis überwindend, das davon ausging, dass die Politik die Ziele, die sie sich gesetzt hat, grundsätzlich auch zu erreichen vermöge, sofern nur die richtigen Maßnahmen ergriffen werden, setzte sich mehr und mehr die Erkenntnis durch, dass die Konflikte unterschiedlicher Interessen und Akteure um Programminhalte bzw. Regelungen und um die Verteilung von Handlungs- und Einflusschancen mit Abschluss der Programmformulierung nicht beendet sind, sondern in der Implementationsphase fortgesetzt werden.¹⁰³ Das sozialwissenschaftliche Untersuchungsinteresse und die Expansion der Implementationsforschung wurden in Deutschland ähnlich wie auch in den USA im

101 Pressmann und Wildavsky 1984.

102 Nähere Ausführungen zur Entwicklung der Implementationsforschung im US-amerikanischen Kontext zu finden bei: Wollmann 1980, S. 10 ff. Die Untersuchungen der Bemühungen im „Kampf gegen die Armut“ förderten insbesondere die Erkenntnis zutage, dass Sozialprogramme der Bundesbürokratie in dem vielfältigen Geflecht aus bundesstaatlichen, einzelstaatlichen und kommunalen Zuständigkeiten und politischer, administrativer und gesellschaftlicher Machtpositionen stecken blieb. Damit setzte sich die Auffassung durch, dass „implementation [...] the Achilles heel of the Johnson Administration's social policy“ war (Wollmann 1980, S. 11; vgl. auch Windhoff-Héritier 1980, S. 8).

103 Vgl. Bohnert und Klitzsch 1980, S. 202; vgl. Kaufmann und Rosewitz 1983, S. 32.

Wesentlichen dadurch gespeist, dass entsprechende Forschungsleistungen über Forschungsaufträge staatlicher Stellen zunehmend nachgefragt wurden.¹⁰⁴

Maßgebliche Impulse für die Entwicklung der Implementationsforschung in Deutschland setzte letztlich der gleichnamige Forschungsverbund. Bereits früh herrschte Einigkeit, dass die lange Zeit vorherrschende Regierungs- und Gesetzgeberperspektive überwunden und um die Adressatenperspektive erweitert werden müsse.¹⁰⁵ Als die bedeutsamsten Faktoren für die Analyse der Vorgänge in der Implementationsphase und damit zur möglichen Erklärung des Misserfolgs von (Reform-)Programmen wurden schließlich die folgenden herausgearbeitet: die Merkmale der Durchführungsinstanzen, die Merkmale der Zielgruppe bzw. der Leistungs- und Normadressaten sowie die Merkmale des durchzuführenden Programmes an sich.¹⁰⁶ Die Zentralität der letztgenannten Kategorie ist zugleich kennzeichnend für die gemeinsam entwickelte Perspektive des Forschungsverbundes und signifikant im Hinblick auf die Abgrenzung zu den US-amerikanischen Forschungsergebnissen.¹⁰⁷

Die Strukturierung des Forschungsfeldes orientiert sich mithin an den divergierenden Programmformen: regulative Programme, Finanzhilfeprogramme, Anreizprogramme und persuasive Programme.¹⁰⁸ Dieser Differenzierung und Strukturierung liegt die Annahme zugrunde, dass bestimmte Programmtypen durch den vorherrschenden Einsatz von Instrumenten gekennzeichnet werden können.¹⁰⁹ Mit dieser Einteilung war zugleich die Annahme verbunden, dass „die Voraussetzungen erfolgreicher Implementation sowie die typischerweise auftretenden Probleme von der Eigenart des Programms [...] abhängen.“¹¹⁰ Die Klassifikation der staatlichen Handlungsformen nach dem jeweils dominierenden

104 Vgl. Wollmann 1980, S. 21 f. Impulse kamen vor allem durch drängende Probleme in den Bereichen des Umweltschutzes und der Sozialpolitik.

105 Mayntz 1980b, S. 3. Die vormals vorherrschende zu einseitige Fokussierung beklagt auch Windhoff-Héritier 1980, S. 1. Die Bedeutung des Vollzugs politischer Programme stellt auch heraus Hartwich 1987, S. 5.

106 Mayntz 1980b, S. 3; Mayntz 1980a, S. 242; vgl. auch Bohnert und Klitzsch 1980, S. 200.

107 So Mayntz 1983b, S. 11; auch schon Mayntz 1980b, S. 4 ff.

108 Auch die Beiträge des zweiten Bandes, der die Ergebnisse des Forschungsverbundes Implementationsforschung präsentiert, orientieren sich an der Einteilung nach den verschiedenen Programmformen – siehe Mayntz 1983a. In einem früheren Beitrag benennt Mayntz (1980b, S. 7) weitere Merkmalsdimensionen des Programmbegriffs: Programmziele, Spannweite, Offenheit sowie divergierende Programmelemente.

109 Kaufmann und Rosewitz 1983, S. 38 – unter Verweis auf die Ausführungen von Mayntz, die regulativen Programmen den vorrangigen Einsatz von Geboten, Verboten; Genehmigungspflichten und Strafandrohungen zuordnet; Anreizprogramme vorwiegend durch den Einsatz positiver und negativer finanzieller Anreize gekennzeichnet sieht; sowie Leistungsprogramme durch die unmittelbare staatliche Erstellung von Gütern, persönlichen und technische Dienstleistungen charakterisiert.

110 Mayntz 1983b, S. 11.

Instrument erlaubte jedoch keine generalisierbaren Aussagen.¹¹¹ Wie in verschiedenen Ausführungen angemerkt wurde, ist dies vor allem der Komplexität des Untersuchungsgegenstandes selbst und der Gestaltung der Forschungsbemühungen geschuldet. Wie Kaufmann und Rosewitz festhalten, fällt bei dem Versuch, verallgemeinerbare Aussagen zu bilden, die Diskrepanz zwischen dem empirischen Material und der Möglichkeit der Generalisierung auf. Denn der ganz überwiegende Teil der empirischen Implementationsforschung bezog sich auf Einzelfallstudien und damit auf die mehr oder weniger detaillierte Untersuchung der Realisierung einzelner Programme.¹¹² Windhoff-Héritier stellt das Dilemma der Implementationsforschung folgendermaßen dar: „Entweder: Sie beschreibt minutiös einen spezifischen Programmverlauf, der aufgrund der Einmaligkeit der Variablenkonstellation auch keine allgemeinen Rückschlüsse für die Formulierung ähnlicher Programme in einem ähnlichen Kontext erlaubt, oder: Sie bewegt sich im Rahmen eines theoretischen Modells, das so allgemein formuliert ist, daß es keine Falsifikation seiner Aussagen zuläßt.“¹¹³

Trotzdem ist es dem Forschungsverbund Implementationsforschung gelungen, eine Art Werkzeugkasten bereitzustellen, auf den zur Steuerung wirtschaftlicher oder gesellschaftlicher Prozesse zurückgegriffen werden kann. Kritisch reflektiert wurde jedoch die Tatsache, dass eine Verengung der Steuerungsfragen auf Aspekte der Implementation staatlicher Steuerung zu sehr auf Vollziehbares verringert. „Die erfolgreiche Implementation gerät dann in Gefahr, sich unter der Hand von einer notwendigen zu einer hinreichenden Bedingung von Steuerung auszuwachsen. Erfolg von Steuerung wird dann nur noch unter dem Aspekt des Vollzugs gesehen.“¹¹⁴

Auch wenn eine umfassende Theoriebildung nicht gelang und Kritik an den Bemühungen und Ergebnissen der Implementationsforschung nicht ausblieb, trug sie ohne Zweifel maßgeblich dazu bei, tradierte linear-hierarchische Steuerungsvorstellungen aufzubrechen und ein wirklichkeitsgetreueres Abbild der Umsetzung politischer Programme zu manifestieren. Diese Einsichten sowie die Enttäuschung über die Unfähigkeit des Staates, die seit den 1960er Jahren auftretenden Probleme zu bewältigen, und die Mitte der 1970er Jahre einsetzende Weltwirtschaftsrezession lenkten „die Aufmerksamkeit auf zwei andere Formen der gesellschaftlichen Ordnungsbildung: den Markt und die organisierte

111 Mayntz 1983b, S. 9. Mayntz selbst merkt an, dass trotz der Bemühungen, Programmtypen zur Zuordnung empirischer Fälle zu bilden, sich diese Kategorien weder als besonders trennscharf erwiesen haben, noch alle Interventionsformen restlos abdecken können (Mayntz 1983b, S. 12).

112 Kaufmann und Rosewitz 1983, S. 26.

113 Windhoff-Héritier 1980, S. 13.

114 Dose 2008b, S. 59.

gesellschaftliche Selbstregelung“¹¹⁵ und führten schließlich zur Ablösung Vorstellungen über einen strategisch-erfolgreich intervenierenden Staat hin zu ausdifferenzierteren Sichtweisen auf den Staat als Steuerungsinstanz.

Wende zum Markt

In einer marktorientierten Perspektive (minimaler Staat¹¹⁶) sollte die Staatstätigkeit zugunsten des leistungsfähigeren Marktprinzips auf ein Minimum reduziert werden. Gesetzliche Rahmenwerke sollten möglichst eine hohe Marktkompatibilität aufweisen und marktwirtschaftliche Tätigkeit fördern, wobei die Garantie eines reibungslosen Ablaufs marktwirtschaftlicher Prozesse lediglich ein regulatives staatliches Handeln, jedoch kein distributives oder gar redistributives erfordere.¹¹⁷ Entsprechend ablehnend ist Haltung gegenüber Eingriffen zur Korrektur von Marktdefiziten. In der Konsequenz bedeutet dies, dass Steuerung im Sinne von Government an Bedeutung verliert, wenn „Regulation [...] nur noch die Schaffung einer stabilen und vorhersehbaren Umgebung für Marktteilnehmer heißt, bei der Regeln gesetzt und eingefordert werden [...]“.¹¹⁸ Gemäß Hayeks¹¹⁹ Vorstellungen ist es alleine der Markt, der „kreatives Suchverhalten“ hervorbringt und das Leitbild auf „spontane Evolution“ als überlegene Form der Koordination und Verteilung setzen lässt. Dem Staat fällt in dieser Vorstellung nur noch die Aufgabe zu, die richtigen Gelegenheiten zur Entfaltung der spontanen Ordnung bereit zu stellen, da es ihm auch an den notwendigen Informationen zur Entfaltung wohlfahrtsoptimaler Ergebnisse mangle.¹²⁰ Diese Vorstellungen schlugen sich vor allem in der „Renaissance marktorientierter und staatskritischer Konzepte“ der 1970er Jahre nieder und erwecken den Anschein, dass der Staat mit samt seinen Steuerungsinstrumenten Geld und Recht eine Art „Sündenbockfunktion“ übernehmen musste. Das im Zuge der Weltwirtschaftskrise ausgelöste schockartige Erwachen aus dem „kurzen Traum immerwährender Prosperität“ führte dazu, dass das politische System verantwortlich gemacht wurde für steigende Arbeitslosigkeit, negatives Wachstum und andere gesellschaftliche Probleme.¹²¹

115 Mayntz 1996, S. 150.

116 Der Begriff des „minimal state“ wurde vor allem von Robert Nozick (1974) geprägt; zur Auseinandersetzung mit Nozicks „Anarchy, State, and Utopia“ im Allgemeinen und seinem Konzept des „minimal state“ im Besonderen siehe etwa: Paul 1981, S. 68 ff.; Williams 1981, S. 26 ff.; Wolff 1981, S. 77 ff.

117 Braun 2001, S. 106.

118 Braun 2001, S. 107.

119 Vgl. Butler 1983, S. 42 ff.; vgl. Klausinger 2013, S. 47.

120 Braun 2001, S. 107.

121 Nahamowitz 1993, S. 232.

Der kooperative Staat

Als jedoch offenbar wurde, dass auch das Modell marktfokussierter Selbstregulierung nicht als universelles Lösungsprinzip für sämtliche Entwicklungsprobleme moderner Gesellschaften gelten kann, kam nicht nur die Frage nach einem Weg jenseits von Hierarchie, sondern auch jenseits des Marktes auf. Vor diesem Hintergrund und angesichts veränderter und komplexer Kontextfaktoren sowie der Anerkennung der zunehmenden Bedeutung gesellschaftlicher Akteure etablierte sich die Vorstellung eines Staates, der in kooperativer Weise agiert. Ein früher Fürsprecher eines kooperativen Staatsverständnisses ist Ritter, der seine Vorstellungen dazu wie folgt ausdrückt: „Der Gesellschaft des kooperativen Pluralismus entspricht der kooperative Staat. Das ist ein Staat, der sich mit den Gruppen in Zusammenarbeit verbindet, der Großunternehmen, Oligopolen und organisierten Gruppen Zugang zu seinen Entscheidungsvorgängen gewährt und der demgemäß die Gruppenmeinungen und Gruppeninteressen als bewegende Kraft der Gemeinwohlprozesse in der pluralistischen Demokratie anerkennt. Der kooperative Staat ist ein Staat, der sich der Träger sozialer und ökonomischer Macht zur Umsetzung seiner Ziele bedient und der öffentlichen Aufgaben zur kooperativen Erledigung mit eben diesen Machträgern ‘vergesellschaftet’.“¹²²

Es wurde jedoch schnell deutlich, dass die mit diesen Vorstellungen verbundenen Beziehungsgeflechte weit über die Wirtschaft im engeren Sinne hinausgehen und sowohl die verschiedenen Ebenen des politischen Systems als auch die Zusammenarbeit mit Parteien, Interessenverbänden, Bürgerinitiativen und gegebenenfalls mächtigen Einzelakteuren einschließen. Das Leitbild des kooperativen Staates betont somit eine gestiegene Komplexität politischer und gesellschaftlicher Probleme und erkennt an, dass hoheitlich-hierarchisch intervenierende Steuerungsvorstellungen alleine den vorherrschenden Realitäten nicht gerecht werden können und neue – kooperative – Modi der Steuerung gefunden werden (müssen).¹²³ Dennoch wird nicht von gänzlicher Auflösung oder gänzlicher Un-

122 Ritter 1974, S. 408 f. Die ursprüngliche Sichtweise auf den kooperativen Staat und die Fokussierung auf die Beziehung zwischen Staat und Wirtschaft kommt auch im Titel des Aufsatzes von Ritter zum Ausdruck: „Der kooperative Staat. Bemerkungen zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft“.

123 Der Frage, *warum* der Staat kooperiert, widmet sich (erstmal systematisch) Töller 2012. Sie geht dieser Frage anhand der Untersuchung von Umweltvereinbarungen nach und zieht Erklärungsfaktoren heran, die das institutionelle Umfeld (insbesondere den Einfluss der europäischen Rechtsetzung), Akteurshandeln, die Problemstruktur, (Defizite) alternativer Handlungsformen sowie die Funktionalität von Vereinbarungen berücksichtigen. In Bezug auf *Umweltvereinbarungen* kommt sie zu dem Ergebnis, dass diese an Bedeutung verloren haben (Die Untersuchung Töllers wird in Kapitel 3.1.4 (normersetzende Absprachen) noch einmal aufgegriffen). Spindler und Thorun 2015 zeigen jedoch, dass es sich in anderen Politikbereichen nicht derart verhält und zeigen, dass kooperatives Vorgehen in Form von Ko-Regulierung etwa im Bereich der digitalen Ordnungspolitik zunehmend an Bedeutung gewinnt.

geeignetheit dieser Interventionsformen ausgegangen, sondern anerkannt, dass es ein Nebeneinander sowohl kooperativen als auch hoheitlich-hierarchischen Handelns gibt (und geben muss).¹²⁴ Kooperative Handlungsformen ersetzen in vielen Fällen nicht umstandslos die traditionellen Modi hoheitlicher Steuerung und können dies auch nicht; vielmehr ergänzen sie diese und gehen mit ihnen eine Verbindung ein. Mit Blick auf die Realität kooperativer Staatspraxis zeigt Benz, dass hierarchische Steuerungsmacht und rechtliche Regelungskompetenzen Kooperation oft erst ermöglichen. Rechtliche geregelte Verfahren seien eine wichtige Bedingung für die Entstehung von Kooperation.¹²⁵

Standen zunächst Fragen der kooperativen Verwaltung im Vordergrund, richtete sich das Interesse zunehmend auf die Rolle des kooperativen Staates in komplexen Verhandlungssystemen.¹²⁶ Vor diesem Hintergrund entwickelte sich eine differenzierte Netzwerkforschung mit eigenen methodischen Ansätzen. Auch die Netzwerkansätze¹²⁷ trugen dazu bei, die schematische Sicht der Politikgestaltung zu relativieren, in dem sie sich auf das Zusammenwirken privater und staatlich organisierter Akteure jenseits hierarchischer, sektoraler und nationaler Gliederungen in einzelnen Politikfeldern konzentrierte.¹²⁸ Der Hauptfaktor für die Entstehung von Netzwerken war die gewachsene Bedeutung von Organisationen in fast allen Sektoren der Gesellschaft. In ihren Interaktionen auf einen gemeinsamen Output hin orientiert, verhandeln die Akteure auf Basis einer relativen Autonomie, was die Konflikthaftigkeit ihrer Beziehungen nicht ausschließt.¹²⁹ Die Art und Weise des Zusammenwirkens der Akteure zur Gestaltung politischer Maßnahmen wird durch das Heranziehen verschiedener theoretischer Ansätze erklärt: „durch Verhandlungslogik, die einer ökonomischen Rationalität folgt, je-

124 Benz 1994, S. 306, 308 ff., 354.

125 Benz 1994, S. 308. Benz legte erstmals eine umfassende und systematische Untersuchung zur Kooperativen Verwaltung vor, in der er auf die Notwendigkeit von Kooperation eingeht, deren Vorteile, Entstehungsbedingungen, sowie Dilemmata, für die er zugleich Lösungsvorschläge präsentiert.

126 Jann 2009, S. 486.

127 In der Politikwissenschaft spielten Netzwerkansätze neben der sprachlichen Abbildung der wahrgenommenen Veränderungen im Rahmen politischer Entscheidungsprozesse vor allem als Analyserahmen eine wichtige Rolle. Mit ihnen lassen sich Akteure und ihre vielfältigen Beziehungen sehr gut aufspüren und abbilden (siehe Dose 2008b, S. 61 m.w.N.).

128 Héritier 1993a, S. 16; vgl. Mayntz 1993, S. 40. Zahlreiche empirische Untersuchungen zur Gesundheits-, Industrie-, Telekommunikations-, Arbeits- und Wissenschaftspolitik haben in den 1980er und Anfang der 1990er Jahre auf die Entstehung von Politiknetzwerken hingewiesen. Mayntz bezeichnete diese Umorientierung innerhalb der Policy-Forschung als den sog. zweiten Pendelschwung: „von der Hierarchie zum Netzwerk“; als erster Pendelschwung gilt die oben charakterisierte Wende zum Markt (Mayntz 1997, S. 69). Für eine kritische Auseinandersetzung mit Netzwerken siehe Jänicke 1993, S. 66 f.

129 Vgl. Mayntz 1993, S. 45.

doch durch institutionell gesetzte Grenzen eingeschränkt (und ermöglicht) und von einer gemeinsamen Problemlösungsphilosophie überwölbt wird.“¹³⁰

Policy-Netzwerke variierten hinsichtlich ihrer Größe und Stabilität und zwischen den einzelnen Sektoren. Zudem veränderte sich ihre Struktur in den verschiedenen Phasen der Problemdefinition, Agenda-Gestaltung, Politikformulierung, Implementation und einer etwaigen Revisions- und Korrekturphase der getroffenen Maßnahmen. Kenis und Schneider bezeichneten diese Perspektive als „architecture of complexity“¹³¹ innerhalb moderner Gesellschaften. Denn tatsächlich signalisierte dieses Konzept Veränderungen in den politischen Entscheidungsstrukturen: „*a decentralized concept of social organization and governance: society is no longer exclusively controlled by a central intelligence [...]*“.¹³² Anstatt durch eine zentrale Autorität werden politische Entscheidungen durch einen Prozess hervorgebracht, an dem eine Vielzahl von Akteuren beteiligt ist. Als Folge dieser Entwicklung wurden fragmentierte Machtstrukturen angesehen, die den Eindruck eines nur noch „halbsouveränen Staates“¹³³ erweckten. Gleichzeitig konnte das Aufkommen von Policy-Netzwerken aber auch als Sensibilität für die „erhöhte Komplexität politischer Herrschaft und für die zunehmenden Konsensbedürfnisse in modernen demokratischen Gesellschaften“¹³⁴ gelten. Denn Policy-Netzwerke schränken die Handlungsfähigkeit des Staates auf keinen Fall nur einseitig ein, sie eröffnen gleichzeitig die Möglichkeit für den Staat, Informationen zu beschaffen und die Akzeptanz getroffener Entscheidungen zu erhöhen.¹³⁵

Die Rolle des Staates beschränke sich trotz der noch immer anerkannten Bedeutung hoheitlichen Auftretens in weiten Teilen darauf, die Selbstorganisation gesellschaftlicher Akteure anzuleiten und zu koordinieren. Damit werden die Orientierungs-, Organisations- und Vermittlungsfunktion als die prägnanten Aufgaben des kooperativen Staates benannt, der aber „die Trumpfkarte der hoheitlichen Letztentscheidung behält und damit nach wie vor eine Sonderstellung unter den Teilnehmern an den Netzwerken einnimmt.“¹³⁶ Im Sinne dieses Verständnisses wird deutlich, dass die Unterscheidbarkeit von Steuerungsobjekt und Steuerungssubjekt, die in den Vorstellungen des Interventionsstaates noch eindeutig beschreibbar war, im Laufe der Entwicklung und durch die Veränderun-

130 Héritier 1993b, S. 16; ausführlich zur Logik von Verhandlungssystemen innerhalb von Policy-Netzwerken siehe Mayntz 1993.

131 Kenis und Schneider 1991, S. 25. Die Veränderung der Praktiken des Regierens wird auch dargelegt von: Czada 1998, S. 67.

132 Kenis und Schneider 1991, S. 26, Hervorhebung im Original.

133 Mayntz 1996, S. 152; vgl. auch Kenis und Schneider 1991, S. 32.

134 Mayntz 1993, S. 41.

135 Mayntz 1993, S. 41.

136 Braun und Giraud 2009, S. 161.

gen des Steuerungsumfeldes immer mehr in den Hintergrund getreten ist. Politische Steuerung kann damit eben nicht mehr alleine auf das Handeln politischer im Sinne staatlicher Akteure beziehungsweise im Sinne von Mitgliedern des politisch-administrativen Systems bezogen werden, sondern muss „alle Akteure einbeziehen, die mit ihrem Handeln ein ‘öffentliches Interesse’ vertreten und realisieren wollen.“¹³⁷ Die Aufmerksamkeit richtet sich also mit diesen Entwicklungen auf veränderte Funktionsmodi des Staates, denen konsequenterweise auch veränderte Steuerungsmodi entsprechen müssen.¹³⁸ Das Modell des kooperativen Staates besteht damit nicht – wie etwa das Modell des minimalen Staates – auf eine Funktionseingrenzung, sondern auf eine Funktionsverlagerung. Politik wird verstanden als eine Gemeinschaftsproduktion von gesellschaftlichen und politischen Akteuren.¹³⁹

Bestrebungen zur Effizienzsteigerung staatlichen Handelns – Management und Modernisierung

Neben der Herausbildung der Netzwerkansätze und der Anerkennung der Bedeutung nicht staatlicher Akteure im politischen Entscheidungsprozess gab es ferner Bestrebungen, die (Steuerungs)Effizienz staatlichen Handelns zu steigern. Verbunden damit ist zudem die Vorstellung über einen Steuerungsstaat, dem die Aufgabe zugeschrieben wird, sich auf die globale Zielentwicklung und Orientierung der Gesellschaft zu konzentrieren und nicht-staatlichen Organisationen und dem Markt, die genauere Umsetzung dieses Zielrahmens zu überlassen.

Den Effizienzbestrebungen voraus ging eine (bis heute anhaltende) Kritik übermäßiger Bürokratisierung.¹⁴⁰ Es können verschiedene Dimensionen der Bürokratiekritik unterschieden werden,¹⁴¹ kritisiert wurde aber vorrangig die zunehmende Gesetzesflut und Verrechtlichung der Lebenswelt, die stetige Zunahme staatlicher Aufgaben, das Wachstums des „bürokratischen Apparates“, „die damit einhergehende zunehmende Abhängigkeit der Bürger und privaten Organisationen von staatlicher Verwaltung bis hin zur Entmündigung der Klienten und schließlich die Tendenz zur Verselbstständigung der Verwaltung.“¹⁴² Die politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung hatte dazu im Rahmen einer umfangreichen Anhörung auf Bundesebene Stellung genommen, aber insgesamt verschwand die Thematik sukzessive aus dem Aufmerksamkeitsbereich politik-

137 Mayntz 2009a, S. 43 f.

138 Schuppert 1990, S. 75.

139 Braun 2001, S. 161.

140 Als Sammelbegriff für die vielfältige Kritik am modernen Wohlfahrtsstaat schon seit Ende der 1970er Jahre (Jann 2009, S. 486).

141 Vgl. Wegrich und Jann 2008.

142 Jann 2009, S. 486.

wissenschaftlicher Forschung und tauchte erst in den vergangenen Jahren wieder auf.¹⁴³

Die entstehende Lücke wurde durch in den 1980er und 1990er Jahren von einer betriebswirtschaftlich inspirierten Management-Lehre gefüllt. Als zentrales Reformkonzept muss in diesem Zusammenhang das „New Public Management“¹⁴⁴ benannt werden. Ziel dessen war indes die Effizienzsteigerung der Aufgaben erledigung durch die öffentliche Verwaltung.¹⁴⁵ Diese Bestrebungen waren keine neuen; neu war vielmehr der vorgeschlagene Weg, diese Ziele zu realisieren – durch die Übertragung privatwirtschaftlicher Organisations- und Managementprinzipien auf die öffentliche Verwaltung zur Binnenmodernisierung derselben.¹⁴⁶ Als grundlegendes Problem öffentlicher Organisationen wurden fehlende Anreize zu wirtschaftlichem und/oder ergebnisorientiertem Handeln gesehen, d.h. in der unzureichenden „Anreizkompatibilität“ bürokratischer Strukturen.¹⁴⁷ Grundlegend war die Überzeugung, dass der Output der Verwaltung von den Grundbausteinen der Organisation durchaus beeinflusst wird, was zur Zielsetzung einer institutionellen Reform führte, „die sich nicht nur um die Verbesserung einzelner Verwaltungsteile bzw. von Verfahrensproblemen kümmert, sondern versucht, die Aufbau- und Ablauforganisation in ganzheitlicher Weise [...] zu reformieren.“¹⁴⁸ Darüber hinaus stand die Reichweite staatlicher Politik, eine Neubestimmung öffentlicher Aufgaben, und dabei insbesondere die Bestimmung der Leistungstiefe, im Fokus des Interesses.¹⁴⁹

Der denationalisierte und multipel herausgeforderte Staat

Verschiedene Vorstellungen über den Staat als Steuerungsinstanz und verschiedene damit verbundene theoretische Ansätze sind auch Ausdruck der Versuche auf die sich wandelnden Rahmenbedingungen, die staatliche Akteure und Institutionen vor Herausforderungen stellten und stellen, zu reagieren.

143 Jann 2009, S. 486; Wegrich und Jann 2008.

144 Dazu Schröter und Wollmann 2005.

145 Vgl. Jann und Wegrich 2010, S. 183; Grande und Eberlein 1997, S. 9; Bogumil 1997, S. 22 – siehe insbesondere hier für eine ausführlichere Darstellung der Perzeption des New Public Management-Konzeptes in Deutschland und für weitergehende Darlegungen zur Implementation desselbigen; für weitere Ausführungen zum Konzept des New Public Management siehe Benz 2008, S. 307 ff.

146 In praktischer Umsetzung bedeutete dies: Orientierung an Zielvorgaben statt Verfahrenskontrolle; organisatorische Dezentralisierung; Evaluation und Controlling statt Kameralistik; Mitarbeitermotivation durch Leistungsanreize statt Alimentation; Verstärkung von Wettbewerbselementen sowie die Betonung der Kundenorientierung des Verwaltungshandelns (Mayntz 1997, S. 65; Grande und Eberlein 1997, S. 9; Bogumil 1997, S. 25).

147 Jann und Wegrich 2010, S. 191.

148 Bogumil 1997, S. 25.

149 Bogumil 1997, S. 22.

Welche Tendenzen und Veränderungen waren und sind es, die es notwendig machten und machen, nach neuen Formen, Arrangements und Instrumenten zur Sicherung staatlicher Handlungsfähigkeit zu suchen und nach neuen theoretischen Blickwinkeln, diese zu beschreiben? Benz nennt zur Erfassung der sich ändernden Kontextfaktoren die Schlagworte „Internationalisierung bzw. Globalisierung, Regionalisierung, Individualisierung und Pluralisierung.“¹⁵⁰ Damit werden Prozesse wie die „Ausdehnung von Kommunikation, Aktivitäten, Interaktionen, Netzwerken und Organisationen über die Grenzen des Nationalstaates hinaus“¹⁵¹ angesprochen (Internationalisierung), sowie „die Auflösung der räumlichen Organisation von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft und die Ausweitung, Intensivierung und Beschleunigung transkontinentaler Kommunikation, Ressourcenströme oder Interaktionsnetzwerke sowie die Verstärkung ihrer Wirkungen“¹⁵² (Globalisierung). Des Weiteren werden damit Phänomene wie die „Reorganisation und Bündelung von wirtschaftlichen, sozialen und politischen Interaktionen in einem Funktionsraum“¹⁵³ beschrieben (Regionalisierung), ebenso „die Auflösung sozialer Gemeinschaften und der Bindungen an kollektive Interessenvertretungen und soziale Normen sowie die Erweiterung individueller Freiheiten bei gleichzeitigem Verlust an Orientierungen“¹⁵⁴ (Individualisierung), sowie „die Vermehrung von Werten, Lebensstilen, Meinungen und gesellschaftlichen Strukturen“¹⁵⁵ (Pluralisierung). Ein weiterer Aspekt, der im Zuge der Darstellung veränderter kontextueller Faktoren nicht vernachlässigt werden darf, ist mit dem Stichwort Mehrebenenverflechtung zu erfassen. Insbesondere durch die Politikentwicklung auf EU-Ebene tritt immer deutlicher eine Verflechtung von Entscheidungsfähigkeit zu Tage, indem mehrere Entscheidungsebenen miteinan-

150 Benz 2008, S. 265.

151 Benz 2008, S. 265.

152 Benz 2008, S. 265. Eine weitere prägnante Definition des Begriffs der Globalisierung ist zu finden bei Noll und Ebert: „Die Globalisierung ist zu verstehen als ein Prozeß, durch den die Produktion und die Märkte in verschiedenen Ländern immer mehr voneinander abhängig werden – dank der Dynamik des Handels mit Waren und Dienstleistungen und durch die internationale Mobilität von Kapital, Technologie und Wissen. Die Unternehmen werden internationaler, können flexibel reagieren und sind nicht territorial gebunden. Mit der steigenden internationalen Verflechtung geht ein Strukturwandel der Weltwirtschaft einher, der die Reaktionsmöglichkeiten und Handlungsspielräume der Nationalstaaten aufgrund ihrer naturgegebenen Gebundenheit an ein Territorium stark einengt.“ (Noll und Ebert 1998, S. 71).

153 Benz 2008, S. 265.

154 Benz 2008, S. 265.

155 Benz 2008, S. 265. Zur Pluralisierung heißt es bei Böhret: „Die Pluralisierung und gleichzeitige Dezentralisierung ergibt sich aus der gesellschaftlichen Entwicklung, die die Gesamtarbeitsteilung vorantreibt und zugleich verändert. Dies ist verbunden mit instabilem Wertepluralismus, sozialer und personaler Selbstentfaltung und basisnaher Politikartikulation [...]“ (Böhret 1992, S. 116). Für eine pointierte Zusammenfassung der veränderten Kontextfaktoren siehe auch Wurster 2013.

der verknüpft sind. Dies kann zu Blockaden führen, wenn eine Ebene nicht mehr handlungsfähig ist.¹⁵⁶

Diese Schlagworte und die mit ihnen einhergehenden Entwicklungen und Bedeutungszusammenhänge illustrieren, dass Nationalstaaten einer stets verstärkten Komplexität und zunehmender Ungewissheit gegenüber stehen. Wie Grande konstatiert, sei der Staat mit immer neuen Aufgaben konfrontiert, die sein bisheriges Handlungsrepertoire überforderten.¹⁵⁷

Einhergehend mit der Vertiefung globalisierter Prozesse und Strukturen tritt eine weitere Größe verstärkt zu Tage, die belastend auf die Handlungsfähigkeit des Staates und die Durchsetzbarkeit politischer Entscheidungen wirkt: Die zunehmende Inkongruenz zwischen Problemstellung-, Problemwirkungs- und Problemlösungsstruktur. "Regardless of one's interpretation, many studies concur that technological and political developments over the past two or three decades have caused an unprecedented decline in the significance of space as an obstacle to social interaction. As transactions become less place-bound, the spatial congruence of political and social activity is threatened. In many central areas of human activity, the borders of social transactions now lie beyond the borders of any nation-state, and yet the majority of political institutions and regulations aspire to function only within nation-states. Ulrich Beck notes that 'society and state are still conceived, organised and lived ... as if they had stayed in congruence'. This weakens the capacity of national policies to achieve the desired political outcomes [...]."¹⁵⁸ Der moderne Staat ist mithin mehr und mehr mit Problemen konfrontiert, die sich im nationalen Rahmen nicht lösen lassen und internationaler Koordination, Kooperation und Organisation bedürfen. Aber nicht nur internationale Kooperation wurde im Zuge der veränderten Problemlagen und des gewandelten Steuerungsumfeldes bedeutender, auch innerhalb der Grenzen des Nationalstaates zeichneten sich Veränderungen im Beziehungsgeflecht zwischen Staat und Gesellschaft ab. Die vormals konstitutive Trennung von Staat und Gesellschaft wurde im Laufe der Zeit obsolet. Wie im Zuge der Darstellung der Netzwerkansätze und mit Aufkommen der Korporatismusforschung bereits verdeutlicht wurde, sind gesellschaftliche Interessengruppen für die staatliche Aufgabenerfüllung unverzichtbar geworden.¹⁵⁹

Zusammenfassend: Internationalisierung, Globalisierung, Regionalisierung, Individualisierung, Pluralisierung, Mehrebenenverflechtung, wachsende Inkongruenz

156 Vgl. Benz 2010.

157 Grande 1997, S. 51; zum gleichen Urteil kommt auch Voigt 1995a, S. 33; vgl. auch Dose 2013, S. 55.

158 Zürn und Leibfried 2005, S. 12; zu dieser Thematik vgl. auch exemplarisch Grande 1997, S. 52 sowie Jänicke 1993, S. 67 f.

159 Vgl. Schubert 1994, S. 457; vgl. auch Voigt 1995a, S. 76.

von Problemstehungs-, Problemwirkungs- und Problemlösungsraum sowie die Aufhebung der strikten Trennung von Staat und Gesellschaft sind die Tendenzen, die die staatliche Handlungsfähigkeit in den letzten Dekaden herausgefordert und lange Zeit für die Konjunktur solcher Thesen gesorgt haben, die die „Krise des Staates“, den „Untergang des Staates“ oder den „Rückzug des Staates“¹⁶⁰ heraufbeschworen.

Moderne Staaten sind vielleicht deutlich hoheitsreduziert, verzichten aber keineswegs auf den Anspruch politischer Gestaltung. Benz bringt dies auf eine treffende Formel: „[E]s geht nicht um die Frage des Aufstiegs und Niedergangs, sondern um die Frage, wie moderne Staaten sich an die veränderten gesellschaftlichen Bedingungen anpassen, die in den letzten Jahren des 20. Jahrhunderts offensichtlich wurden und die aller Wahrscheinlichkeit nach auch im 21. Jahrhundert den Zustand und die Zukunft des Staates maßgeblich beeinflussen werden. [...] Die Geschichte konkreter Staaten ist jedenfalls nicht zu Ende. Diese sind ständig gezwungen, ihre Aufgaben neu zu definieren, den Bestand ihrer Ressourcen und die Wirksamkeit ihrer Steuerungsmittel zu sichern und die Beziehung zwischen den Akteuren zu reorganisieren.“¹⁶¹

Die Art und Weise, wie auf die neuen Herausforderungen reagiert wird, wird in der Literatur oft als Wandel von „Government“ zu „Governance“ beschrieben.¹⁶² Mayntz merkt an, dass mit den Vorstellungen vom kooperativen Staat ein Punkt erreicht war, an dem sich die Perspektive zu verschieben und sich schrittweise auch die Terminologie zu verändern begann.¹⁶³ Frühere Begrifflichkeiten schienen nicht mehr ausreichend, die veränderte Steuerungsrealität angemessen einzufangen. Auch wenn der Begriff im anglo-amerikanischen Raum lange Zeit gleichbedeutend mit „Regieren“ benutzt wurde, ist sein Bedeutungsgehalt heute als wesentlich differenzierter anzusehen.¹⁶⁴ Benz und Dose konstatieren, dass die zunehmende Verbreitung des Governance-Begriffes in den Sozialwissenschaft-

160 Für die Auseinandersetzung mit diesen Thesen siehe exemplarisch: Hartwich 1987, S. 6 ff.; Böhret 1992; Voigt 1993a; Wewer 1993; Grande 1997; Altvater 2010; Benz 2011; Benz 2012; Isensee 2011.

161 Benz 2008, S. 263. Zu einer ähnlichen Schlussfolgerung kommt Beck: „Über den modernen Staat läßt sich Gegenteiliges sagen: Einerseits stirbt er ab, andererseits muß er neu erfunden werden. Beides mit guten Gründen. Vielleicht ist das nicht so widersinnig, wie es zunächst scheint. Auf eine Formel gebracht: *Absterben plus Erfinden gleich Metamorphose des Staates*. So läßt sich das Bild eines Staates andeuten, ausmalen, der – wie eine Schlange – die alte Haut seiner klassischen Aufgaben abstreift und eine neue globale ‘Aufgabenhaut’ entwickelt“ (Beck 1993, S. 214, Hervorhebung im Original).

162 Benz 2008, S. 276.

163 Mayntz 2009a, S. 44.

164 Mayntz 2010, S. 37; Dose 2013.

ten¹⁶⁵ Ausdruck eines doppelten Prozesses ist – zum einen der oben dargelegten Veränderung des Steuerungsumfeldes sowie der Wahrnehmung und Interpretation derselben.¹⁶⁶ Mithin beschreibt der Begriff keine völlig neuen Phänomene, sondern verdeutlicht die seit längerem ablaufenden Veränderungen.¹⁶⁷

Trotz beeindruckender „Karriere“ der Begrifflichkeit gibt es bislang keine anerkannte Lehrbuchdefinition. Obgleich weitgehende Einigkeit über die Wurzeln des Governance-Konzeptes herrscht,¹⁶⁸ sind inzwischen in der Literatur zahlreiche unterschiedliche Begriffsverständnisse und Konzeptionen von Governance zu finden.¹⁶⁹ Die Vertreter der wissenschaftlichen Heimatdisziplin des Konzeptes, der neueren Institutionenökonomie, Coase¹⁷⁰ und Williamson,¹⁷¹ wiesen früh darauf hin, dass neben dem Markt auch die Unternehmensorganisation zur Verwirklichung effizienter wirtschaftlicher Transaktionen bedeutsam ist. Im Vergleich zum Markt können Unternehmensorganisationen nämlich die Transaktionskosten senken. Auf diese Weise erweiterte die Governance-Perspektive „den traditionellen Blick auf die Marktmechanismen und Allokationsmodelle hin zur Erfassung von Organisations- und Regelungsstrukturen und deren Wirkungen auf die Koordination der Handlungen von Marktakteuren.“¹⁷² In der von Williamson gegründeten Transaktionskostenökonomie werden verschiedene Modi der Handlungskoordination unterschieden – Märkte, Firmen, Hybridformen und Bürokratie. Wichtigstes Kriterium zur Auswahl angemessener Governance-Modi ist die Höhe der Transaktionskosten, die es bei gleichzeitiger Vorbeugung opportunistischen Verhaltens zu reduzieren gilt.¹⁷³ Diese Betrachtung wurde in der weiteren wissenschaftlichen Debatte modifiziert und insbesondere um Netzwerke und Verbände erweitert, darüber hinaus wurden die spezifischen Vor- und Nachteile dieser Governance-Typen analysiert.¹⁷⁴

165 Zur „Karriere“ des Governance-Begriffes siehe Schuppert 2008, S. 13 ff.; eine „ungebrochene Konjunktur“ des Begriffes bescheinigen auch Blumenthal und Bröckler 2006, S. 7.

166 Benz und Dose 2010a, S. 14 f. Diesen Schluss ziehen auch Blumenthal und Bröckler 2006, S. 7. Zur besonderen Bedeutung des Governance-Begriffes für die Erfassung der veränderten Realität siehe insbesondere Dose 2013.

167 So auch Jann 2009, S. 493.

168 Als diese gelten gemeinhin die Neuere Institutionenökonomie, das politikwissenschaftliche Teilgebiet der Internationalen Beziehungen sowie das Good Governance-Konzept der Weltbank.

169 In seinem Aufsatz „Alles Governance oder was?“ arbeitet Schuppert sieben Funktionen des Governance-Konzeptes heraus (Schuppert 2011).

170 Coase 1991.

171 Williamson und Winter 1991.

172 Schuppert 2008, S. 16.

173 Ausführlicher zu den ökonomischen Wurzeln des Governance-Konzeptes: Benz und Dose 2010a, S. 17 f.; Schuppert 2008, S. 16; Benz et al. 2007b, S. 10 f.

174 Weiterführend zum Thema Governance als soziale Ordnung siehe Benz und Dose 2010a, S. 18 ff., sowie Dose 2008b, S. 93 ff.

Als weitere Wurzel des Governance-Konzeptes gilt das politikwissenschaftliche Teilgebiet der Internationalen Beziehungen.¹⁷⁵ In dem hier zentralen Begriff der *Global Governance* spiegeln sich diejenigen Tendenzen wider, die an obiger Stelle mit den Begriffen Globalisierung, Internationalisierung und Denationalisierung angesprochen wurden. Messner und Nuscheler bezeichnen es als ein „in der Not von Krisenerscheinungen und der drohenden Unregierbarkeit der Welt geborene[s] Projekt“.¹⁷⁶ Charakteristisch für diese Subkategorie des Governance-Konzeptes sind insbesondere zwei Aspekte: Zum einen, dass es auf internationaler Ebene keine Governance-Funktionen übernehmende Zentralinstanz oder gar eine Weltregierung gibt, obwohl mit weiterer Denationalisierung der Bedarf an verlässlicher Koordinierung zwischen den Nationalstaaten wächst.¹⁷⁷ Zum anderen werden die notwendigen Koordinierungsleistungen nicht mehr nur von miteinander kooperierenden Staaten, sondern auch von den gesellschaftlichen Akteuren über verschiedene Politikebenen hinweg geleistet.¹⁷⁸ Diese verschiedenen Koordinierungsleistungen kommen in einer Subkategorisierung von *Global Governance* zum Ausdruck. Unterschieden werden: *Governance without Governments*¹⁷⁹ (private Formen der Koordinationsleistung oder gesellschaftlicher Selbstregulierung ohne staatliche Beteiligung); *Governance with Governments* (gemeinsame Koordinationsleistungen von privaten und staatlichen Akteuren in Form von Public-Private-Partnerships), sowie *Governance by Governments* (klassisches intergouvernementale Koordinationsformen).¹⁸⁰ Obwohl die Rolle der wichtigsten öffentlichen Akteure – wie auch Messner und Nuscheler einräumen – weiterhin den Nationalstaaten als solchen zuzuschreiben ist, wird mit Ausdifferenzierung des Governance-Begriffes die gestiegene Bedeutung zivilgesellschaftlicher Akteure bei der Herangehensweise an und zur Lösung der globalen Herausforderungen deutlich.

Diese nehmen auch im gemeinhin als dritte Wurzel des Governance-Begriffes bezeichneten Modells eine exponierte Stellung ein – dem *Good Governance*-Konzept der Weltbank, wie es von dieser Ende der 1980er / Anfang der 1990er

175 Vgl. Schuppert 2008, S. 16; vgl. auch Benz et al. 2007b, S. 10 f.

176 Messner und Nuscheler 2003, S. 6; an dieser Stelle auch zu finden: die Wegmarken der Entwicklung von *Global Governance*.

177 Messner und Nuscheler betonen insbesondere die Bedeutung sowie die Funktionsvoraussetzung internationaler Regime (Messner und Nuscheler 2003, S. 9 f.).

178 Vgl. Messner und Nuscheler 2003, S. 8; vgl. Benz und Dose 2010a, S. 24; siehe dazu auch die Ausführungen von Benz 2010 zu „Multilevel Governance“.

179 Dieser Ausdruck geht zurück auf Rosenau und Czempiel 1992. Forschungsleitend war für sie die Analyse der Strukturveränderungen der Weltpolitik sowie die damit einhergehende Multizentralität, die auf der Makro-Ebene zu einer Autoritätsverlagerung von Nationalstaaten zu supranationalen Akteuren und auf der Mikro-Ebene zu einer Kompetenzaufwertung von privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren führte.

180 Behrens 2010, S. 98.

Jahre entwickelt wurde.¹⁸¹ Hierbei handelt es sich um ein „normativ-praxeologisches Konzept, das auf entwicklungspolitische Erfahrungen der 1970er und 1980er Jahre zurückgeht.“¹⁸² Nach den ernüchternden Erfahrungen in Folge der bis dato angewandten Ansätze der Entwicklungshilfe wurden im Rahmen dessen Programme zur Verbesserung des Regierens in nationalen und internationalen Systemen entwickelt, die an Kriterien einer effizienten, rechtsstaatlichen und bürgernahen Verwaltungspraxis anknüpfen.¹⁸³

Ausgehend von diesen drei Wurzeln differenzierte sich der Governance-Begriff hinsichtlich seiner konzeptionellen und inhaltlichen Ausprägung weiter aus. Mit den oben dargelegten Ergebnissen der Policy-Forschung war schon länger deutlich geworden, dass man bei der Erfüllung komplexer Aufgaben nicht mehr auf die Durchsetzungsfähigkeit eines vermeintlich autonomen und souveränen Staates vertrauen kann, sondern in einer denationalisierten und multizentrischen Gesellschaft, gesellschaftliche und wirtschaftliche Akteure zunehmend in Entscheidungsprozesse einzubeziehen sind. Politik muss mehr als Management von Interdependenzen verstanden werden.¹⁸⁴ Der diagnostizierten Uneindeutigkeit von Steuerungssubjekt und Steuerungsobjekt tragen etwa Rhodes und Kooiman mit ihrem Verständnis von Governance Rechnung. Rhodes stellt interorganisatorische Netzwerke in den Mittelpunkt seiner Betrachtung: „I stipulate that governance refers to ‘self-organizing, interorganizational networks’ and argue these networks complement markets and hierarchies as governing structures for authoritatively allocating resources and exercising control and co-ordination.“¹⁸⁵ Auch Kooiman sieht in seinem Konzept der „*socio-political governance*“¹⁸⁶ sich selbst regelnde Systeme von Interaktionen jenseits von Markt und Hierarchie als zentral an: „Instead of relying on the state or the market, socio-political governance is directed to the creation of patterns of interaction in which political and traditional hierarchical governing and social self-organization are complemen-

181 Die 1989 von der Weltbank vorgelegte Studie „Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth. A Longterm Perspective Study“ gilt als Ausgangspunkt der entwicklungspolitischen Good Governance Debatte (World Bank 1989).

182 Czada 2010, S. 201.

183 Diese Kriterien wurden schließlich in der Folgezeit herangezogen, wenn es um die Bestimmung der Voraussetzungen zur Kreditvergabe an Entwicklungs- und Transformationsländer ging (Czada 2010, S. 202 f.; Hout 2007, S. 19 ff. – siehe hier auch für eine ausführliche Darstellung zu den Kriterien von Good Governance im Rahmen der entwicklungspolitischen Tätigkeit der Weltbank).

184 Benz und Dose 2010a, S. 21 f.

185 Rhodes 1996, S. 652. Rhodes verwendet Governance vorrangig als einen deskriptiven Begriff. Seine enge Definition, die maßgeblich am Begriff des Netzwerkes orientiert ist, wurde verschiedentlich als zu eng kritisiert. Dazu und zu weiteren Kritikpunkten siehe Kjær 2011.

186 Kooiman 1993b.

tary, in which responsibility and accountability for interventions is spread over public and private actors“¹⁸⁷

Governance gewann auch als verwaltungspolitisches Leitbild an Bedeutung. Wie Jann attestiert, sei der Governance-Begriff in den vergangenen Jahren zur zentralen Catchphrase der Staats- und Verwaltungsmodernisierer geworden. Governance fungiere zum einen als ein Synonym für institutionelle Steuerung. Aber anders als in der technischen Kybernetik meine Steuerung hier keine präzise Festlegung von Verhaltenszuständen, sondern eine Form der Handlungskanalisierung. „Steuerungsinstitutionen sind aus dieser Perspektive aus unterschiedlichsten ‘Kanalisateur’ zusammengesetzt, wobei zu einer spezifischen Steuerungsmixtur gewisse Anreizstrukturen zählen, die Handlungen motivieren, oder Akteure zur Unterlassung bestimmter Handlungstypen veranlassen. Dies ist jedoch nicht alles. Über Anreize hinaus gibt es institutionelle Komponenten, die Handlungsrechte zuteilen, Handlungsspielräume limitieren und unerwünschte Handlungsmöglichkeiten ausgrenzen.“¹⁸⁸

Zum anderen kann Governance auch als spezifische Reformstrategie der Verwaltungsmodernisierung aufgefasst werden, bei der es ganz bewusst nicht nur um formale Strukturen, sondern auch um inhaltliche Vorstellungen geht und nicht nur um die Binnenstrukturen, sondern vor allem um die Außenbeziehungen der öffentlichen Verwaltung.¹⁸⁹ Zudem erfährt der Governance-Begriff hier eine ähnlich normative Akzentuierung wie im Rahmen des Good Governance-Ansatzes.¹⁹⁰ „Governance [...] bezeichnet eine veränderte Sichtweise des Regierens, der Institutionen, Strukturen und Prozesse des ‘Politikmachens’, des *Policy Making*, der Politikformulierung und -umsetzung. Neue Formen der Kooperation zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren, der horizontalen Koordination und Integration, von Vertrauen und Legitimität sind verstärkt in das Aufmerksamkeitsfeld der Forschung geraten und gelten als Chance für die Gewinnung politischer Gestaltungsspielräume [...].“¹⁹¹

Governance gilt damit als ein „neuartiges Konzept des Regierens“, bei dem gesellschaftliche Probleme nicht mehr alleine Sache des Staates sind, sondern auch die Zivilgesellschaft aktiv betreffen. Jann und Wegrich machen diese verwal-

187 Kooiman 1993a, S. 252; zu diesem Konzept siehe auch spätere Ausführungen von Kooiman 2006.

188 Schneider und Kenis 1996, S. 11. Diese Definition zieht Jann heran, um sein Steuerungsverständnis darzulegen (Jann 2006, S. 21).

189 Schuppert 2011, S. 13 unter Verweis auf Jann 2006, S. 21.

190 Vgl. Mayntz 2009a, S. 47.

191 Jann und Wegrich 2010, S. 175, Hervorhebung im Original. Für weiterführende Überlegungen zum Verständnis von Governance im Rahmen der Debatte um Verwaltungsmodernisierung und Kritik am Modell des New Public Management siehe Klenk und Nullmeier 2004.

tungspolitische Governance an den Leitbildern des Aktivierenden und des Gewährleistungsstaates fest, der zwar die Gewährleistung öffentlicher Aufgaben übernehme, diese aber nicht mehr zwingend selbst erfüllen müsse. Auch wenn die Effizienzsteigerung des Verwaltungshandelns noch immer ein Ziel ist, so jedoch nicht mehr das ausschließliche.¹⁹² Damit tritt auch die Bedeutung kurzfristiger orientierter Outputs in den Hintergrund, während policy outcomes – umfassendere und nachhaltigere Wirkungen – an Relevanz gewinnen.¹⁹³ Angestrebt wird mithin eine Re-Integration von Policy-Forschung und Verwaltungspolitik.¹⁹⁴ Während das dargestellte Konzept sowohl deskriptiv analytische als auch präskriptiv normative Verwendung findet, hat sich ein weiterer Strang der Governance-Forschung entwickelt, der Governance explizit als einen Analysebegriff versteht.¹⁹⁵ Governance-Konzepte haben mithin auch eine analytische Präzisierungsfunktion,¹⁹⁶ wenn der Wandel von Staatlichkeit eingefangen werden soll, wenn es also darum geht, den diffusen Prozess des Wandels von Staatlichkeit zu präzisieren und zu analysieren. „Dies leistet das Governance-Konzept, weil es Wandel von Staatlichkeit konkretisierend in Wandel von Governance Modi und Governancestrukturen zu übersetzen vermag.“¹⁹⁷

Der Ansatz der Hagener Schule um Benz versteht unter Governance als Analysebegriff diesen als „Oberbegriff für sämtliche vorkommende Muster der Interdependenzbewältigung zwischen Staaten sowie zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren [...]. Hierarchie im Sinne von Government [wird] als ein solches Muster neben anderen“¹⁹⁸ verstanden.

Ausgehend von diesem analytischen Verständnis unternehmen Benz und Dose den Versuch, zu theoretischen Aussagen über kollektives Handeln bzw. einer Theorie des Policy-Making zu gelangen.¹⁹⁹ Grundlegend ist dabei das eben beschriebene Verständnis von Governance sowie die Differenzierung in drei Analyse-Dimensionen: Governance-Mechanismen, Governance-Formen sowie Governance-Regime. Mechanismen erfassen definitionsgemäß die Art und Weise, wie Handlungen zusammenwirken und koordiniert werden. Das Konzept deutet auf kausale Verknüpfungen zwischen dem Handeln der einzelnen Akteure und

192 Vgl. Jann und Wegrich 2010, S. 181.

193 Jann und Wegrich 2010, S. 186 f.

194 Jann und Wegrich 2010, S. 187.

195 Benz et al. 2007a, S. 14.

196 Schuppert 2011, S. 20.

197 Schuppert 2011, S. 21.

198 Benz et al. 2007a, S. 13.

199 Benz und Dose 2010c.

erklärt, wie ein gemeinsames Ergebnis erzeugt wird.²⁰⁰ Governance-Formen bezeichnen die Strukturen, in die kollektives Handeln eingebettet ist („Strukturen der Interaktion“²⁰¹) und erfassen damit komplexe Struktur-Prozess-Konfigurationen. Diese helfen, Handlungskoordination aus der Wechselwirkung von Strukturen und Interaktion zu erklären. Wie Benz und Dose konstatieren, läuft Handlungskoordination unter den Bedingungen des Marktes anders ab als unter den Bedingungen des Wettbewerbs und wiederum in Verhandlungssystemen anders als in Netzwerken, hierarchischen Ordnungen oder Gemeinschaften.²⁰² Diese spezifischen Bedingungen und deren Auswirkungen gelte es in den Blick zu nehmen, wenn Mechanismen von Governance in der Realität untersucht werden.

Governance Regime schließlich erfassen, dass Governance-Formen nie singulär, sondern vielmehr in Mischformen vorkommen. Damit wird zugleich dem Umstand Rechnung getragen, dass kollektiv verbindliche Regeln und Entscheidungen nicht mehr nur alleine durch den Staat beschlossen und durchgesetzt werden, und Wohlstand nicht alleine durch den Markt erzeugt wird. Es wird anerkannt, dass Gesellschaften in komplexen Arrangements regiert werden.²⁰³ Zentral ist die Unterscheidung in eingebettete und verbundene Governance-Formen. Während im ersten Fall die Strukturen und Mechanismen *einer* Governance-Form dominieren, dominiert bei verbundenen Governance-Formen *keine* die Interaktion. Vielmehr bestehen Wechselwirkungen, die anhaltende Spannungen zwischen konfligierenden Mechanismen verursachen können. Das wohl bekannteste Muster einer eingebetteten Konstellation wurde unter dem Stichwort „Schatten der Hierarchie“ beschrieben. Politikverflechtung beschreibt hingegen verbundene Governance-Formen.²⁰⁴ Diese Überlegungen bilden eine Grundlage, wie und warum in verschiedenen Kontexten Ergebnisse kollektiven Handelns zustande kommen. Auch wenn einzelne Theorieaussagen²⁰⁵ festgehalten werden, konstatieren die Autoren jedoch, dass die Komplexität der Governance-Analyse die Theoriebildung unmöglich zu machen scheint. Generelle Aussagen über den Zusammenhang von Strukturen, Prozessen und Politikergebnissen scheinen ausgeschlossen zu sein, womit einer allgemeinen Theorie der politischen Steuerung

200 Als Governance-Mechanismen werden herausgearbeitet: Nachahmung aufgrund von Beobachtung (Konkurrenz einschließend), Beeinflussung und Verhandeln (Benz und Dose 2010c, S. 252 ff.).

201 Benz und Dose 2010c, S. 256.

202 Die von Benz und Dose unterschiedenen Governance-Formen sind Gemeinschaft, Markt- sowie politischer Wettbewerb, Hierarchie, Netzwerke und Verhandlungen (Benz und Dose 2010c, S. 256 ff.).

203 Benz und Dose 2010c, S. 264.

204 Benz und Dose 2010c, S. 264, 266.

205 Als Theorieaussage wird etwa festgehalten, dass komplexe Governance-Regime anfällig sind für Dilemmas kollektiven Handelns (, woraus aber weder die Unregierbarkeit oder der Niedergang moderner Demokratien abgeleitet werden kann).

und Koordination die Grundlage entzogen ist. Vielmehr biete der Ansatz – so das Resümee – einen Rahmen, in dem vergleichende Analysen politischer Steuerung und Koordination in Politikfeldern und in unterschiedlichen Kontexten möglich sind.²⁰⁶

Trotz der hier nur bruchstückhaften gebliebenen Betrachtung der differierenden Governance-Begriffe und -konzepte bis hin zum Versuch der Herausarbeitung einer Policy-Theorie²⁰⁷ sollte facettenreiche Verwendung des Begriffes deutlich geworden sein. Es soll an dieser Stelle unter anderem noch die grundlegende Differenzierung der Governance-Begrifflichkeit pointiert herausgestellt werden, bei welcher zwischen einem engen und einem weiten Begriffsverständnis unterschieden wird. Letzteres bezieht jegliches im politischen Bereich angesiedelte Management von Interdependenzen ein und umfasst neben den dargestellten Formen der Steuerung durch Netzwerke, Verhandlungen, etc. auch „klassische“ Formen des Regierens. Prägnant wird diese Verwendungsweise durch Mayntz herausgestellt. In einem *weiten Verständnis* meint Governance damit „das Gesamt aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte: von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregelung über verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis hin zu hoheitlichem Handeln staatlicher Akteure.“²⁰⁸

Die *enge Verwendungsweise* dient im Gegensatz dazu nicht als Sammelbezeichnung für alle Formen sozialer Handlungskoordination, sondern dazu, den Gegensatz zwischen hierarchischer Steuerung und kooperativer Regelung zu betonen – Governance im engen Sinne wird also als Gegenbegriff zu hierarchischer Steuerung verwendet.²⁰⁹

Betont werden soll zudem noch einmal, dass der Staat innerhalb von Governance-Prozessen nach wie vor eine exponierte Stellung einnimmt, indem er etwa die Funktionsfähigkeit nicht-hierarchischer Governance-Formen erst sicherstellt, weshalb das weite Verständnis des Governance-Begriffes für die „erfolgreiche Vermessung der Welt“²¹⁰ adäquater erscheint. Schuppert merkt dazu an: „Es wäre [...] in der Tat eine schwer nachvollziehbare Verkürzung des Gover-

206 Benz und Dose 2010c, S. 273 f.

207 Eine ausführliche Darstellung der in der Literatur zu findenden Governance-Konzepte hat Dose vorgelegt (Dose 2008b, S. 89 ff.); weitere Erörterungen der divergierenden Konzepte ist auch zu finden im Sammelband von Benz und Dose 2010b; siehe auch Handbuch Governance Benz et al. 2007b.

208 Mayntz 2009a, S. 46. Auch Dose warnt davor, Governance auf sogenannte weiche Formen der Steuerung zu reduzieren (Dose 2008b, S. 88).

209 Mayntz 2009a, S. 46. Verwiesen sei an dieser Stelle insbesondere auf die oben angeführte Definition von Rhodes; zur Unterscheidung enger und weiter Verwendungsweise des Begriffes siehe auch Bröchler und Blumenthal 2006, S. 8 ff.

210 Schuppert 2008, S. 24.

nancebegriffs, würde die historisch wohl erfolgreichste Governance-Struktur – das Organisationsprinzip der Hierarchie und die Institution der Bürokratie – aus dem Governancebegriff ausgeblendet.“²¹¹

Die explizite Kritik an der Hierarchie als Koordinationsmechanismus, am hierarchisch-bürokratischen Staat und hierarchischer Planung stellt Grande in seiner „kritischen Bestandsaufnahme“ aber als eines fünf Merkmalen heraus, die aus seiner Sicht den *konzeptionellen Kern des Governance-Konzeptes* in der Politikwissenschaft bilden.²¹² Als weiteren Kernpunkt sieht er die Kritik am Staat als dem exklusiven Produzenten öffentlicher Güter. Für die Governance-Konzepte charakteristisch sei, dass nicht-staatliche Akteure und das Zusammenwirken von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren zunehmend an Bedeutung gewinne. Diese Kritik an Hierarchie sowie die Einbeziehung privater Akteure in die Produktion öffentlicher Güter werde als eine notwendige Folge von Interdependenz interpretiert. Dies sei das dritte gemeinsame Merkmal. Solche Interdependenzen bestünden zwischen gesellschaftlichen Teilsystemen, aber auch zwischen verschiedenen territorialen Handlungsebenen²¹³ und zwischen Politikfeldern. Viertens sei aufgrund dieser zunehmenden Interdependenzen, aber auch infolge des Bedeutungsverlusts territorialer und funktionaler Handlungsgrenzen die Komplexität politischen Handelns erheblich gestiegen. Dies gelte auch für Akteurskonstellationen und institutionelle Architekturen. „All dies hat schließlich zur Folge, dass die Notwendigkeit und die Bedeutung von *Kooperation und Koordination* zwischen verschiedensten Akteuren erheblich zunehmen. Kooperation und Koordination sind Schlüsselbegriffe der Governance-Forschung. Sie stehen im Mittelpunkt der normativ-präskriptiven Governance-Konzepte; und das Ziel der empirisch-analytischen Ansätze in der Governance-Forschung besteht im Kern darin, die Bedingungen für kooperative Problemlösungen und die Koordination von gesellschaftlichen Aktivitäten zur Produktion öffentlicher Güter zu identifizieren und zu reflektieren.“²¹⁴

Stellt man nun den Perspektivwechsel, der sich im Zuge der Verschiebung „von Government zu Governance“ vollzogen hat, heraus, besteht dieser im Wechsel der „akteurszentrierten Akteursperspektive hin zu einer mehr institutionalistischen Perspektive, die die das Akteurshandeln rahmenden Regulationsstrukturen in das Zentrum der Aufmerksamkeit rückt.“²¹⁵ Es wäre verfehlt, Steuerung und Governance in einem dichotomen Verständnis als Gegensätze zu sehen. Es handele sich bei Governance „um eine Fortentwicklung des steuerungswissenschaft-

211 Schuppert 2011, S. 34.

212 Auch für die nachfolgenden Punkte Grande 2012, S. 566 f.

213 Zu Multilevel-Governance siehe ausführlich Benz 2010.

214 Grande 2012, S. 567, Hervorhebung im Original.

215 Schuppert 2011, S. 18.

lichen Ansatzes, um eine Perspektiv**erweiterung** also, nicht aber um die Beendigung der Steuerungstheorie auf dem sozialwissenschaftlichen Theorienfriedhof. Governance lässt die Akteure – einschließlich aller wichtigen Steuermänner des Staatsschiffes – nicht verschwinden, bettet sie aber ein in Regelungsstrukturen, die [...] Handlungskorridore eröffnen, verschließen oder eingrenzen.“²¹⁶

Es wird deutlich, dass die Governance-Theorie nicht eine bloße Fortschreibung der Steuerungstheorie ist, denn auch wenn es zu keinem radikalen Paradigmenwechsel kam, so ist doch eine deutliche Akzentverschiebung auszumachen.²¹⁷

Gerade weil es keinen radikalen Bruch oder Paradigmenwechsel von der Steuerungstheorie hin zur Governance-Forschung gab, teilen beide Perspektiven eine analytische Schwachstelle, die als *Problemlösungsbias* bezeichnet wird.²¹⁸ Dieses folgt aus der Prämisse, nach welcher staatliche Steuerung per se auf die gemeinwohlorientierte Lösung gesellschaftlicher Probleme gerichtet *ist* und Governance-Regelungsstrukturen ebenso nur existieren, um eine *optimale Problemverarbeitung und -lösung zu garantieren*. Diese Fokussierung, so Mayntz, blende das in der politischen Realität gleichsam bedeutende Streben nach Machtgewinn und Machterhalt aus.²¹⁹ Es ist hinreichend bekannt, dass es in der Politik nicht immer um das Lösen objektiv bekannter und allseits anerkannter Probleme geht, sondern auch um Fragen der politischen Macht, des Ämtererwerbs und anderes mehr. Die Governance-Forschung hat bisher noch keinen überzeugenden Weg gefunden, Fragen der politischen Macht überzeugend in ihr Konzept zu integrieren.²²⁰ Wie Grande konstatiert, geht es in der politics-Dimension jedoch um mehr als nur um Machtfragen, es gehe nicht zuletzt um politische Konflikte – und gleiches gelte auch für Governance. „Wenn politische Absichten, Ziele und Präferenzen in einem Governance-Prozess selbst erst gebildet und konkretisiert werden, dann muss davon ausgegangen werden, dass der Verlauf und das Ergebnis dieses Prozesses ganz entscheidend von der Struktur, Intensität, Reichweite und Dynamik der ihm zugrundeliegenden politischen Konflikte geprägt werden.“²²¹ Entscheidend ist, dass die Politik nicht nur aus Machtinteressen davon abgehalten wird, sich an der Lösung gesellschaftlicher Regelungsprobleme zu orientieren, sondern dass die ihr zugrundeliegenden Konfliktstrukturen nicht immer problemadäquate Lösungen zulassen.²²²

216 Schuppert 2011, S. 19, Hervorhebung im Original.

217 Mayntz 2009a, S. 48; Mayntz 2008, S. 46.

218 Mayntz 2010, S. 46 f.; Mayntz 2009a, S. 48 f.

219 Mayntz 2010, S. 46 f.; Mayntz 2009a, S. 48 f.

220 Grande 2012, S. 584 unter Verweis auf Mayntz.

221 Grande 2012, S. 584.

222 Grande 2012, S. 585.

Das zweite Element des Problemlösungsbias ist die Vorstellung, dass zu lösende Probleme weitgehend feststehen und damit eine relativ objektive und wertfreie Eigenschaft haben. Häufig sind Problemdefinitionen sowie entsprechende Lösungsansätze jedoch ideologisch gefärbt, durch postulierte Werte oder manifeste Sonderinteressen geprägt.²²³ Darüber hinaus ist der Problemlösungsbias mit der Perspektive verbunden, dass staatliche Handlungsformen mehr oder weniger neutrale Größen seien, tatsächlich sind sie „interpretationsabhängige politische Konstrukte“.²²⁴ Die Benennung des Problemlösungsbias macht indes deutlich, welche eine dominante Rolle „Probleme“ als Kategorie im Zuge staatlicher Steuerung spielen. Vor diesem Hintergrund scheint es geradezu paradox, dass eine systematische Erfassung gesellschaftlicher Problemlagen lange unterentwickelt blieb, obwohl die bestehende Notwendigkeit wiederholt artikuliert wurde.²²⁵

Neue Fokussierung auf Steuerungsinstrumente und Bemühen um eine systematische Problemanalyse: Neuere präskriptiv-analytische Ansätze

Neuere präskriptiv-analytische Ansätze der Steuerungsforschung greifen dieses bis dahin bestehende Defizit auf und fokussieren sich weniger auf Regelungsstrukturen und Interaktionsformen, als vielmehr auf zentrale *Steuerungsinstrumente* und das Bemühen um systematische Anleitungen zur *Analyse gesellschaftlicher Problemlagen*.

Ein Ansatz, der sich um eine systematische Anleitung zur Analyse der zugrundeliegenden „policy problems and issues“²²⁶ bemüht, wurde von Peters vorgelegt. Gleichzeitig wird eine Verknüpfung der Problemanalyse mit der angemessenen Instrumentierung angestrebt.²²⁷ Dass dieser Schritt der so logisch erscheinenden Verknüpfung dieser beiden Aspekte nicht bereits im Zuge der Forschungsbemühungen der Implementationsforschung unternommen wurde, wird von Peters kritisiert: „Even if we are now capable of understanding more thoroughly the characteristics of policy instruments, that knowledge might be of relatively

223 Bezugnehmend auf Mayntz Töller 2012, S. 224.

224 Töller 2012, S. 224; dazu Kapitel 3.1.4.

225 Vgl. Mayntz 1987, S. 90. Bereits an dieser Stelle merkte Mayntz an: „Tatsächlich scheint jedoch in der ganzen Diskussion über neue Ansätze gesellschaftlicher Steuerung der methodische Primat der Problem diagnose vernachlässigt und immer schnell mit der Spezifizierung von Lösungsansätzen begonnen zu werden.“; auch Ingraham äußerte sich ähnlich (Ingraham 1987, S. 611).

226 Peters 2005, S. 349.

227 In einem früheren, gemeinsam mit Lindner veröffentlichten Aufsatz, setzte sich Peters bereits ausführlich mit kontextuellen Faktoren auseinander, die die Auswahl von Steuerungsinstrumenten beeinflussen. Eine Verquickung mit der Problemanalyse erfolgte an dieser Stelle noch nicht. Es sei trotzdem darauf verwiesen, da die Auseinandersetzung mit dem Instrumentarium staatlicher Steuerung an dieser Stelle ausführlicher erfolgt als es bei dem Aufsatz der Fall ist, auf den soeben maßgeblich Bezug genommen wurde (Lindner und Peters 1989).

little utility (practically or even theoretically) if we do not understand the situation into which they are being used to implement public policies. The intention of producing desired programmatic results through well chosen instruments might be unfulfilled if there is no appropriate linkage with the problems being addressed.“²²⁸

Die Definition der Problemlagen charakterisiert Peters als einen zweistufigen Prozess,²²⁹ wobei im ersten Schritt zu entscheiden sei, welchem Bereich bzw. welchem Politikfeld (Landwirtschaft, Umwelt, Wirtschaft, etc.) das Problem zugeordnet werden kann. Dieser Entscheidung, die aufgrund häufig interdependenter Problemlagen nicht immer einfach zu treffen ist, folge im zweiten Schritt des Analyseprozesses das „Framing the Problem for Solution“,²³⁰ das heißt die genaue Charakterisierung anhand spezifischer Dimensionen, zu welchem Zwecke sieben solcher vorgestellt werden.²³¹ Die Überlegungen Peters weisen auf ein

228 Peters 2005, S. 351.

229 Peters 2005, S. 352.

230 Peters 2005, S. 354; auf diese Textstelle beziehen sich auch die folgenden Ausführungen.

231 Die erste von ihm angeführte Dimension bezieht sich auf die Lösbarkeit des Problems und die Frage, ob es möglich ist, zu einer abschließenden Lösung zu gelangen oder ob die Problemstruktur dergestalt ist, dass es sich um ein chronisches gesellschaftliches Problem handelt. Des Weiteren bildet die Problemkomplexität eine zu analysierende Größe. Bei dieser unterscheidet er zwischen politischer und programmatischer Komplexität, wobei erstere die Vielzahl politischer Interessen und Akteure sowie die Möglichkeit des Ausgleichs zwischen ihnen tangiert, während weitere sich auf sämtliche Aspekte des Problems wie Multikausalität oder technische Probleme bezieht. Die dritte Dimension, auf die rekurriert wird, erinnert stark an die wohlfahrtsökonomische Dimension der absoluten Unteilbarkeit und betrifft die Frage, ob das Problem so umfassend ist, dass es ebenso umfassender Lösungskonzepte bedarf oder diese gänzlich unterbleiben sollten (ganz oder gar nicht). Geprüft wird konsequenter Weise in diesem Zusammenhang auch, ob das Problem in „smaller components“ zerlegt werden kann. Ähnliche inhaltliche Vorstellungen könnten mit der vierten Dimensionen – Teilbarkeit des Problems – assoziiert werden. Diese zielt jedoch auf die Ressourcen, die notwendig sind, um zu einer Problemlösung zu gelangen. Bezugnehmend auf die Typologisierung Wilsons, der Policies danach differenziert, in welchem Maße die durch sie verursachten Kosten konzentriert oder diffus anfallen und damit die politics von policies erklärt, wird geschlussfolgert, dass Probleme, die nur durch kollektive Anstrengungen lösbar sind, welche eine diffuse Nutzenverteilung nach sich ziehen, schwieriger zu lösen sind als solche, bei denen der Nutzen konzentrierter anfällt. Darüber hinaus wird der Aspekt der Monaterisierbarkeit in die Problemanalyse einbezogen und damit die Frage angesprochen, ob finanzielle Instrumente zur Lösung herangezogen werden können. Die sechste analytische Dimension betrifft den sogenannten „Scope of Activity“ und nimmt Bezug auf Verhaltensweisen, die kausal für die Problemstellung sind. Lösungsversuche sind nach den Überlegungen Peters umso eher möglich, je weniger Akteure, Aktivitäten oder Organisationen zur Entstehung des definierten Problems beitragen. Regulierungsbemühungen, die sich auf einen hoch differenzierten Adressaten- und Tätigkeitsbereich beziehen, haben entsprechend weniger Aussicht auf Erfolg als solche, die sich auf eng definierte Tatbestände beziehen und denen etwa mit strikt-regulativen Ge- und Verboten begegnet werden kann. Schließlich spielt auch die Interdependenz des Problems selbst in der Konzeption Peters als siebte Kategorie eine wichtige Rolle. Damit wird auf den Umstand verwiesen, dass für mate-

umfassendes Problemverständnis hin und nehmen neben materiellen Aspekten von Politik auch institutionelle und mögliche Widerstände gegen Maßnahmen in den Blick. So breit die Perspektive auch sein mag, es fehlen doch Hilfestellungen, wie von der Problemanalyse ausgehend auf eine angemessene Instrumentierung geschlossen werden kann.

Die Notwendigkeit einer fundierten Problemanalyse betont auch Salamon, legt den Fokus seiner Untersuchung jedoch auf die Instrumentenebene. „Efforts to understand the tasks of public problem solving [...] must [...] *begin not only with a clear understanding of the problem to be solved, but also with an appreciation of the characteristics of the available repertoire of tools and how they structure the play.*“²³² Ausgangspunkt der breiten und differenzierten Systematisierung seines „guide to the new governance“²³³ ist die grundlegende Annahme, dass die verschiedenen zur Verfügung stehenden Instrumente durch je spezifische Operationsmodi, Anforderungen und Ausführungsmechanismen – kurz ihre eigene „political economy“ – gekennzeichnet seien.²³⁴ Hervorgehoben wird darüber hinaus die Tatsache, dass es nicht nur instrumenteninhärente Faktoren – und damit technische Entscheidungen – seien, die letztlich situations- und politikfeldspezifisch die Auswahl von Instrumenten bestimmen, sondern zugleich Aspekte, die berücksichtigen, welche Akteure Vorteile von der Ausführung einer Policy hätten und welche nicht. „For this reason, the choice of tools is often a central part of the political battle that shapes public programs.“²³⁵ Auch kulturelle und ideologische Prägungen nähmen Einfluss auf die Instrumentenwahl. Gleichzeitig seien mit dieser ebenso wichtige Management-Aufgaben verknüpft, „[d]ifferent tools involve different management tasks and therefore require different management knowledge and skills.“²³⁶

Anliegen seiner „New Governance“ ist die Bereitstellung eben dieser notwendigen Kenntnisse und Fähigkeiten, um den veränderten Steuerungsbedingungen adäquat begegnen zu können. Salamon legt die Auffassung zugrunde, dass „the task of problem solving has become a *team sport* that has spilled well beyond the borders of government agencies and now engages a far more extensive network of social actors – public as well as private, for-profit as well as nonprofit – whose participation must often be coaxed and coached, not commandeered and

rielle Politik gleichzeitig verschiedene Regierungsstellen zuständig sein können. Das Auftreten solch institutioneller Interdependenzen – so wird vermutet – ist verbunden mit einem erhöhten Koordinations- und Verhandlungsaufwand über Organisationsgrenzen hinweg.

232 Salamon 2002b, S. 601, Hervorhebung C.H.

233 So der Untertitel des Sammelbandes, der die instrumentenspezifischen Analysen zusammenfasst (Salamon 2002c).

234 Salamon 2002a, S. 2; Salamon 2002b, S. 2.

235 Salamon 2002a, S. 11

236 Salamon 2002a, S. 11.

controlled.“²³⁷ Aufgabe und Herausforderung sei es nun, „to find a way to comprehend, and to manage, the reinvented government we have produced.“²³⁸ Die zentralen Fragen des Salamonschen Analyse-Ansatzes lauten mithin: Welche Eigenschaften von Instrumenten sind bedeutend? Wie können Instrumente analysiert und verglichen werden? Welche Aspekte haben die größten Effekte? Zunächst wird darauf verwiesen, dass die jeweiligen Instrumente durch „Bundles of Attributes“ gekennzeichnet sind, was zu einer Multidimensionalität dieser führe und eine stringente Systematisierung zu einer wirklichen Herausforderung mache.²³⁹

Salamon schlägt jedoch einen zwei-stufigen Prozess der Klassifizierung vor, der in einem ersten deskriptiven Schritt auf die erzielten Ergebnisse der verschiedenen Instrumente abzielt und in einem zweiten Schritt die die Ergebnisse herbeiführenden verschiedenen Dimensionen zur Gruppierung und Analyse bereitstellt.²⁴⁰

Zur Bewertung der im ersten Schritt angesprochenen Ergebnisse verweist Salamon auf fünf Kriterien: Zum einen auf die klassischen Bewertungskriterien Effektivität, Effizienz und Gerechtigkeit, die auch in der Ökonomie Anwendung finden; zum anderen auf die aus der Implementationsforschung und Politikwissenschaft stammenden Kriterien Ausführbarkeit / Vollziehbarkeit und Legitimität.²⁴¹ Ausgehend von diesen Bewertungskriterien werden Dimensionen vorgelegt, die diese erfüllen sollen. Dabei wird insbesondere der Multidimensionalität von Instrumenten Rechnung getragen.²⁴² Folgend geht er auf die für den „New Governance“-Ansatz vier zentralen Kriterien ein: Ausmaß des ausgeübten Zwangs²⁴³, Direktheit des Steuerungsversuchs,²⁴⁴ „Automaticity“,²⁴⁵ sowie Sicht-

237 Salamon 2002b, S. 600, Hervorhebung im Original.

238 Salamon 2002a, S. 8.

239 Salamon 2002a, S. 20 ff.; siehe auch hier für Ausführungen zu früheren Klassifizierungen innerhalb der Policy-Forschung sowie daran geübter Kritik seitens Salamons.

240 Salamon 2002a, S. 22.

241 Wie Dose in Auseinandersetzung mit den Ausführungen Salamons konsequent betont, sind insbesondere die letzten beiden Kriterien von besonderer Bedeutung, da ein Instrument theoretisch hoch effizient sein, jedoch an mangelnder Ausführbarkeit und politischer Durchsetzbarkeit scheitern kann (Dose 2008b, S. 85).

242 Salamon 2002a, S. 24.

243 „Coercion measures the extent to which a tool restricts individual or group behavior as opposed to merely encouraging or discouraging it.“ (Salamon 2002a, S. 25).

244 „Directness measures the extent to which the entity authorizing, financing, or inaugurating a public activity is involved in carrying it out. A direct tool is one in which authorization, funding and execution are all carried out by essentially the same entity.“ (Salamon 2002a, S. 29).

245 „Automaticity measures the extent to which a tool utilizes an existing administrative structure to produce its effect rather than having to create its own special administrative apparatus.“ (Salamon 2002a, S. 32).

barkeit²⁴⁶ der Maßnahmen. Auf Basis dieser Dimensionen werden in dem von Salamon vorgelegten Sammelband verschiedene Instrumente diskutiert. Wie jedoch etwa Dose kritisiert, gelingt die Analyse nicht durchgängig und Generalisierungen bleiben schwierig.²⁴⁷ Zudem unterbleibt auch im Rahmen dieses Ansatzes eine systematische Verquickung mit der wiederholt geforderten und zugrunde zu legenden Problemanalyse mit der sich daran anschließenden Instrumentierung.

Ein weiterer Ansatz, der ebenfalls auf die Verbesserung der staatlichen Steuerungsfähigkeit gerichtet und Teil der Agenda für bessere Rechtsetzung ist, wurde im europäischen Kontext mit dem Mandelkernbericht vorgelegt. Dieser zielt mit dem Titel „Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Auf dem Weg zu besseren Gesetzen“ auf die Erreichung qualitativ besserer und einfacherer Gesetze sowie eine nachhaltige Rechtsbereinigung.²⁴⁸ Dabei wird die besondere Bedeutung von Rechtsetzung zur Erreichung von Steuerungszielen ausdrücklich hervorgehoben. Betont wird, dass eine bessere Rechtsetzung nicht gleichzusetzen sei mit der bloßen Abschaffung von Normen, vielmehr sei sicherzustellen, dass Recht nur dann gesetzt werde, wenn es „notwendig und angemessen“ sei und „die zu entwickelnden Rechtsvorschriften von größtmöglicher Qualität“ seien.²⁴⁹ Notwendig sei im Hinblick auf die Erreichung dieser Ziele ein strategischer Gesamtansatz, der alle Phasen der Gesetzgebung mit einschließe. Das dazu im Rahmen des Mandelkernberichts vorgeschlagene Instrumentarium umfasst Folgenabschätzungen, Vereinfachung, Konsolidierung sowie Beteiligungs- und Anhörungsverfahren und orientiert sich an sieben Kernprinzipien: Notwendigkeit, Verhältnismäßigkeit, Subsidiarität, Transparenz, Rechenschaftspflicht, Zugangsmöglichkeiten und Einfachheit.²⁵⁰ Zur Qualitätsverbesserung der Rechtsetzung spielt die Folgenabschätzung, oder der Regulatory Impact Assessment wie es auf europäischer Ebene heißt, eine zentrale Rolle. Wie im Rahmen der beschriebenen Governance-Ansätze ist auch hier der Einbezug nicht-staatlicher Akteure von besonderer Relevanz. Diese sollen sowohl im Rahmen der Problemdefinition als auch bei der Erarbeitung von Lösungen im Rahmen von Konsultationsverfahren in den Gesetzgebungsprozess eingebunden werden.²⁵¹

246 „Visibility measures the extent to which the resources devoted to a tool show up in the normal government budgeting and policy review processes.“ (Salamon 2002a, S. 35).

247 Dose 2008b, S. 86.

248 Bundesministerium des Inneren (BMI) 2009, S. 3; 9 ff.

249 Bundesministerium des Inneren (BMI) 2009, S. 9.

250 Zu den benannten Instrumentarien siehe ausführlich Bundesministerium des Inneren (BMI) 2001, S. 28 ff.; Ausführungen zu den sieben Kernprinzipien Bundesministerium des Inneren (BMI) 2001, S. 18 ff.

251 Bundesministerium des Inneren (BMI) 2001, S. 28 ff.

Ausdruck fand dieses Instrumentarium des Regulatory Impact Assessments in Deutschland in den letzten Jahren in den Fokus gerückten Gesetzesfolgenabschätzung (GFA). Auch sie wird nicht als ein bloßes Deregulierungsinstrumentarium angesehen, sondern als Teildisziplin der praxisorientierten und beratenden Politikwissenschaft als Mittel zur Qualitätsverbesserung staatlich gesetzter Normen, um die Steuerungsfähigkeit staatlicher Instanzen aufrecht zu erhalten und zu verbessern.²⁵² Durch die GFA soll der Rechtsetzungsprozess um die konsequente und systematische Beachtung der kurz-, mittel- und langfristigen Folgen des gesetzgeberischen Handelns oder Nicht-Handelns ergänzt werden. Zugleich wird sie als Instrument zur Rationalisierung des Gesetzgebungsverfahrens angesehen, indem sie den gestiegenen kontextuellen Anforderungen und deren Auswirkungen Rechnung trägt.²⁵³ In Folge des umfassenden Anspruchs der Unterstützung des Gesetzgebungsprozesses in allen Phasen und der Bereitstellung adäquater Informationen über die zu erwartenden oder eingetretenen Wirkungen einer Normierungsabsicht oder einer bestehenden Regelung wurden ursprünglich drei Module der GFA unterschieden – die prospektive GFA (pGFA); die begleitende GFA (bGFA) sowie die retrospektive GFA (rGFA). Die pGFA liefert als prälegislative Analytik in einem noch offenen Regelungsfeld alternative Regelungsmodelle; mit ihrer Hilfe werden zudem Folgen der Regelungsalternative abgeschätzt und bewertet. Im Zuge der bGFA werden vorformulierte Rechtssätze auf Vollzugspraktikabilität, Befolgbarkeit, Verständlichkeit, Kosten- Nutzen-Relationen und institutionelle Funktionalität geprüft. Die rGFA prüft im Rahmen der ex-post Evaluation die Bewährung der Vorschriften in der Praxis. Es wird nachvollzogen, ob die zentralen Absichten erreicht wurden und ob (nicht-intendierte) Nebenfolgen auftreten. Dies liefert Ansatzpunkte und Hinweise für Neuformulierungen und Neugestaltungen.²⁵⁴

Diese im Handbuch zur Gesetzesfolgenabschätzung²⁵⁵ aufgegriffene modulare Ausdifferenzierung führte in der Ministerialverwaltung von Bund und Ländern

252 Vgl. Brocker 2002, S. 133; zur Bedeutung der Verbesserung der Rechtsetzung siehe Bundesministerium des Inneren (BMI) 2001, S. 9 ff.; Ausführungen zu den Entwicklungslinien und Reformkontexten der GFA bei Veit 2010, S. 61 ff.

253 Konzendorf 2002, S. 128; Böhret und Konzendorf 2001, S. 1; Konzendorf 2006, S. 540 ff. Anstoß zur Entwicklung des Verfahrens waren vor allem die im obigen Kontext bereits angesprochenen Faktoren wie die zunehmende Mehrebenenverflechtung, die steigende Anzahl der am Rechtsetzungsprozess beteiligten Akteure sowie die wachsende Komplexität der Regelungsmaterien bei gleichzeitig sinkenden personellen und finanziellen Ressourcen. Diese Gegebenheiten ziehen nach der Einschätzung Konzendorfs u.a. folgende Auswirkungen nach sich: Überregulierung, Reformstau, reformbedürftige Regelungskompetenzen, Kompromisslösungen im Rahmen der beschlossenen Gesetze, mangelnde Nachvollziehbarkeit und Transparenz der Regelungen.

254 Die Ausführungen beziehen sich auf Böhret und Konzendorf 2001, S. 5 ff.; Konzendorf 2005, S. 462 f.; Konzendorf 2006, S. 546 ff. sowie Konzendorf 2011, S. 135.

255 Böhret und Konzendorf 2001.

zu Zweifeln in Bezug auf die Praktikabilität und der angemessenen Durchführbarkeit.²⁵⁶ Im Zuge der Weiterentwicklung des Ansatzes wird deshalb nun zwischen drei methodischen Ansätzen unterschieden, die sich auf den ersten Blick nur namentlich von den bisherigen Modulen unterscheiden: Gesetzesfolgenabschätzung (bislang pGFA), Testung und Prüfung von Gesetzentwürfen (bislang bGFA) sowie Gesetzesevaluation (bislang rGFA). Auch inhaltlich bleiben die Schwerpunkte dieselben. Die Gesetzesfolgenabschätzung, für die sich international weitgehend eine einheitliche Methodik etabliert hat, zielt ab auf die Analyse des Regelungsfeldes (inklusive Problemanalyse und Erfassung der Akteurskonstellationen); die Zielbeschreibung, die Entwicklung von Regelungsalternativen und die Folgenabschätzung mit Hilfe von Konsultationsverfahren. Am Ende des Prozesses stehen konkrete Handlungsempfehlungen für die politischen Entscheidungsträger.²⁵⁷

Für die Testung und Prüfung von Gesetzesentwürfen hat sich bisher keine einheitliche Methodik etabliert. Es wird vorgeschlagen, auf die Testverfahren zurückzugreifen, die im Handbuch zur Gesetzesfolgenabschätzung aufgeführt sind.²⁵⁸ Gesetzesevaluationen können nach der Geschäftsordnung der Bundesministerien in der Gesetzesbegründung festgeschrieben werden. Zu prüfen bleibt, ob die beabsichtigte Wirkung eingetreten ist.

Sowohl von wissenschaftlicher als auch politischer Seite finden sich Argumentationen, die diesen Ansatz als gescheitert ansehen. Die mit ihm verbundene fachliche Rationalität sei mit den politischen Prozessen und seiner machtdominierten Rationalität nicht vereinbar,²⁵⁹ die politische Dimension staatlicher Steuerung werde ausgeklammert.²⁶⁰ Es dürfte jedoch nicht alleine Schicksal dieser Form der Beratung sein. Jede Form der Beratung an der Schnittstelle zwischen von Politik und Administration trägt dieses Risiko, wenn sie „zu spät“ in den politischen Prozess eingebracht wird, d.h. nachdem partei- und machtpolitische Positionierungen stattgefunden haben. Die Offenheit für weiterführende Argumente ist in diesem Fall vielfach begrenzt.

In eine sehr ähnliche Richtung wie die Absichten des Mandelkernberichts und die der GFA gehen die Empfehlungen des *Public Management Committees* (PUMA) und des *Council on Regulatory Policy and Governance* der OECD. Ziel dieser ist ebenso die Verbesserung rechtsförmig gestalteter Regulierung. Mit

256 Konzendorf 2011, S. 136.

257 Konzendorf 2011, S. 136 f.

258 Dabei handelt es sich überwiegend um simulative und experimentelle Vorgehensweisen oder Bürokratiekostenmessungen auf Basis des Standard-Kosten-Modells (Konzendorf 2011, S. 138 ff.).

259 Konzendorf 2011, S. 142.

260 Zu dieser Einschätzung kommt Dose 2008b, S. 81.

dem ersten internationale Standards setzenden und 1995 veröffentlichten Recommendation-Paper wurde bereits ein Maßnahmenkatalog vorgelegt, der die Qualität regulativer Maßnahmen erhöhen sollte. In der Begründung der OECD heißt es in diesem Papier und in sehr ähnlicher oder gleicher Weise auch in den nachfolgenden: „The quality of government regulations concerns all who are working to establish the conditions for sustainable economic growth. [...] regulatory quality is crucial for economic performance and government effectiveness in improving the quality of life of citizens. The quality of regulation is becoming even more important as rules are internationalised, and national regulations affect the world trading system.“²⁶¹

Der Ansatz der OECD erkennt dabei die Gleichwertigkeit zweier Richtungen an: Zum einen sollen in Bereichen, in denen Steuerungsbedarf erkannt wird, die regulativen Maßnahmen von größtmöglicher Qualität sein; zum anderen wird Deregulierung angestrebt, sofern es möglich ist, über Marktmechanismen bessere Ergebnisse zu erzielen.²⁶² Ziel der OECD-Arbeitsprogramme ist es mithin, die Mitgliedstaaten beim Aufbau entsprechender Kapazitäten zur regulativen Qualitätsverbesserung zu unterstützen sowie „best-practice“-Beispiele zu identifizieren, um die Bemühungen auf eine nachhaltig wirksame Basis zu stellen.²⁶³ Die endgültige Fassung des OECD-Berichts mit dem Titel „Reducing the Risk of Policy Failure: Challenges for Regulatory Compliance“ legt den Schwerpunkt auf Vollzugsdefizite (Compliance-Failures) und mögliche, für diese erklärende Variablen.²⁶⁴ Um Compliance-Failure zu vermeiden, werden neben ex-post-Evaluationen insbesondere ex-ante Evaluationen und sogenannte Compliance-Analysen empfohlen, die Hinweise auf die Gestaltung der Policy geben sollen.²⁶⁵ Der Bericht geht jedoch über die rein analytische Stoßrichtung hinaus und bietet insbesondere im zweiten Teil präskriptive Hinweise und Anleitungen für eine Ergebnis-orientierte Policy-Gestaltung, welche folgende Punkte umfassen: Problemidentifikation und -analyse; Identifikation erreichbarer Politikziele; Ermittlung der möglichen Steuerungsoptionen unter Berücksichtigung einer breiten Palette von Instrumenten sowie die Festlegung des Policy-Designs unter dem Gesichtspunkt der Compliance-Maximierung.²⁶⁶ Die dringende Notwendigkeit der angemessenen Gestaltung von Policies wird insbesondere hervorgehoben,

261 Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) 1995, S. 3; vgl. auch Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) 2008, S. 1 und Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) 2009, S. 1.

262 Vgl. Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) 1995, S. 9; Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) 2000, S. 3.

263 Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) 2000, S. 3.

264 Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) 2000, S. 18 ff.

265 Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) 2000, S. 45 ff.

266 Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) 2000, S. 55 f.

wenn es heißt: „Slavish adherence to regulatory details by the target group will not achieve the regulatory objectives if the policymaker did not choose the appropriate policy-instruments.“²⁶⁷ Folglich wird „[f]ull compliance [...] not accomplish the desired outcome“,²⁶⁸ wenn nicht dem Problem angemessene und die Bedürfnisse der Zielgruppen berücksichtigende Instrumente zum Einsatz kommen. Auch aktuelle Empfehlungen der OECD aus dem Jahr 2012 greifen diese früheren Überlegungen auf und betonen erneut die Bedeutung klarer Zielstellungen im Rahmen der Policy-Entwicklung sowie die Notwendigkeit geeigneter Implementationsinstanzen. Darüber hinaus werden die Erfordernisse von Transparenz und Partizipationsmöglichkeiten hervorgehoben.²⁶⁹ Auffällig sind zudem die nach der Finanzkrise stärker in den Fokus gerückten normativen Aspekte des Recommendation-Paper, indem nicht nur wie in den vorherigen Papieren maßgeblich Aspekte der „economic performance“ betont werden, sondern gleichberechtigt auch „social and environmental goals“.²⁷⁰

Auf europäischer Ebene wurde die Agenda für „Better Regulation“ im Jahr 2010 durch die *Agenda zur Intelligenten Regulierung (Smart Regulation)* abgelöst. „The key difference between the two programs was marked by a change of focus on mainly new policy proposals to existing legislation. The Better Regulation agenda led to an improvement in the way the Commission makes policy and proposes to regulate, by focusing more on *new policy proposals*.“²⁷¹ Der konsequente Einsatz des Regulatory Impact Assessment führte zu einer Verbesserung neuer Gesetzesvorhaben; mit Verlautbarung des Smart Regulation-Ansatzes sollten nun ähnliche Anstrengungen für bereits existierende Regelungen unternommen werden, um sicherzustellen, dass die intendierten Zielstellungen erreicht werden. Damit nimmt die Ex-post Evaluierung von Normierungen eine zentrale Stellung im Zuge dieses Ansatzes ein. Durch verlängerte Konsultations- und Anhörungsverfahren soll den Betroffenen ein stärkeres Gewicht im Rechtssetzungsprozess zukommen. Auf diese Weise sollen neue Möglichkeiten identifiziert werden, „that would simplify legislation and reduce administrative burdens“.²⁷² Smart Regulation bezieht sich damit auf den gesamten politischen Entscheidungsprozess – vom Entwurf eines Rechtsaktes bis zur Umsetzung, Durchsetzung, Bewertung und Überarbeitung²⁷³ – und ist unter Beibehaltung eines Querschnittscharakters als strategisches Dach für den gesamten Kreislauf

267 Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) 2000, S. 7.

268 Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) 2000, S. 7.

269 Vgl. Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) 2012, S. 4.

270 Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) 2012, S. 1 f.

271 Senden et al. 2015, S. 8, Hervorhebung im Original.

272 Senden et al. 2015, S. 8.

273 KOM(2010) 543 endgültig, S. 3.

der EU-Gesetzgebung zu verstehen.²⁷⁴ Die mit dem Smart Regulation Ansatz verbundenen Anstrengungen zum Abbau der Bürokratielasten und zur Normvereinfachung werden unterstützend begleitet durch die sogenannte REFIT-Plattform. Diese ist eine dauerhafte Einrichtung der EU-Kommission für den kontinuierlichen Dialog mit den Mitgliedstaaten und Interessenträgern der EU. REFIT bewertet Vereinfachungsvorschläge der Interessenvertreter und prüft, inwieweit der durch EU-Rechtsvorschriften oder deren Umsetzung auf Ebene der Mitgliedstaaten verursachte Aufwand gesenkt werden kann, ohne die Ziele der einschlägigen Rechtsvorschriften zu gefährden.²⁷⁵

2.3 Defizite der „alten“ Konzeptionen staatlicher Steuerung – im Hinblick auf das Forschungsinteresse

Die obigen Ausführungen haben gezeigt, durch welchen Wandel und welche Diversität die Entwicklung der Steuerungsforschung zu charakterisieren ist. Mit dem Wandel einhergingen verschiedene Sichtweisen auf den Staat als Steuerungsinstanz. In diesen unterschiedlichen Sichtweisen über den Staat als Steuerungsinstanz spiegelt sich zugleich wider, dass dieser auf die oben erörterten Veränderungen der Kontextfaktoren – Globalisierung, Individualisierung, Pluralisierung, etc. – adäquat zu reagieren versucht.

Die dargelegten Veränderungen über die Vorstellungen des Staates können zum einen verstanden werden als Reaktion auf frühere Misserfolgserfahrungen, zum anderen als Ausdruck einer stetigen Suche nach neuen Formen und Modi zeitgemäßen und effektiven Staatshandelns, um der Diskrepanz zwischen der Komplexitätssteigerung seiner Aufgaben und den verfügbaren Mitteln zu begegnen. Gleichzeitig reflektieren die Entwicklungslinien der sozialwissenschaftlichen Steuerungsforschung die Bemühungen, all diese Veränderungen theoretisch einzufangen und abzubilden. Insbesondere die neuesten Forschungsansätze, die unter der Rubrik neuere präskriptiv-analytische Ansätze erörtert wurden, sind darüber hinaus bemüht, praktisch-anleitende Impulse für die Fortentwicklung der Steuerungsforschung zu geben. Diese positiven Impulse und der sich inzwischen abzeichnende Steuerungsoptimismus dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Tendenz innerhalb der Steuerungsforschung lange Zeit durch einen zunehmenden Steuerungspessimismus geprägt war.

274 So die Einschätzung des Normenkontrollrates, http://www.normenkontrollrat.bund.de/Webbs/NKR/DE/EU_und_Internationales/Europa/EU_Agenda/_node.html [09.09.2015].

275 Vgl. COM (2015) 3260 final.

Nicht nur in Folge der jüngsten Krisenerscheinungen hat sich jedoch vermehrt die Erkenntnis Bahn gebrochen, dass der Staat als handelnder und steuernder Akteur auch im 21. Jahrhundert unverzichtbar geworden ist – nicht trotz, sondern gerade wegen der zunehmenden Komplexität (globaler) Problemlagen und deren (nicht immer objektiv einschätzbaren) Begleiterscheinungen. Deutlich wird die Bedeutung des Staates als Steuerungsinstanz an folgendem Zitat: „Why is there a state at all? Or rather, why should there be a state at all? [...] For one thing, one might be prepared to spend time on the justification only if one had an idea of some alternative to the state, and it is reasonable to feel that there are, at least now, no real candidates for that.“²⁷⁶

Gerade vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass es handlungsanleitender und analytisch aussagekräftiger Forschungsansätze bedarf, die Hinweise und Methoden bereit halten, um staatliches Handeln auf die aktuellen wie auch kommenden Herausforderungen vorzubereiten. Ein umfangreiches Repertoire findet sich zweifelsfrei bereits in den diskutierten Ansätzen von Peters und Salamon sowie im Rahmen der Ansätze, die sich unter dem Label „Better Regulation“ subsumieren lassen und die das Ziel der Qualitätsverbesserung von Rechtsetzung verfolgen und verstärkt in den Fokus rückten. Ebenso stehen mit Netzwerkansätzen sowie den verschiedenen Governance-Konzepten Analyseraster zur Erfassung der veränderten Realität zur Verfügung. Dennoch sind die bisher vorgestellten theoretischen Konzepte nicht geeignet, das Forschungsprojekt in angemessener Weise zu strukturieren.

Ziel des Disstertationsprojektes ist primär – wie einleitend dargelegt – eine instrumentenspezifische Analyse der Regulierung des Antibiotikaeinsatzes in der Nutztierhaltung sowie die Prüfung der Ursachenadäquanz dieser Instrumente. Angesichts dieses Forschungsinteresses bedarf es eines interdisziplinär angelegten problemdiagnostischen Ansatzes, der es ermöglicht unter systematischer Berücksichtigung des institutionellen Umfeldes sowie unter Heranziehung einer ganzen Reihe von Bewertungskriterien auf eine angemessene Instrumentierung zu schließen und der damit einen Analyserahmen zur Beurteilung der in Kapitel 6 aufgeführten Maßnahmen bereit stellt. Entsprechend der forschungsleitenden Fragestellung muss ein solcher Ansatz der Steuerungsfähigkeit staatlicher Akteure optimistisch gegenüber stehen und das bisher vorhandene instrumentenspezifische Wissen in angemessener Weise gebündelt zur Verfügung stellen.

Auch wenn insbesondere sowohl die Implementationsforschung, der Mandelkernbericht, als auch die GFA sowie die Empfehlungen der OECD als auch die Arbeiten Peters' und Salamons zahlreiche (regulierungspolitische) Instrumente zusammengetragen und systematisiert haben, sowie die Bedeutung des instituti-

276 Williams 1981, S. 27.

onellen Umfeldes betonen, sind sie doch für das hier angestrebte Erkenntnisinteresse tendenziell defizitär. Wird wiederkehrend im Rahmen dieser Ansätze die Forderung nach einer fundierten Problemanalyse als Handlungsgrundlage herausgearbeitet, lassen sie doch Hinweise darauf vermissen, wie diese erfolgen soll. Ausgenommen werden muss hier der Ansatz von Peters, der explizit Vorgaben für eine mögliche Problemanalyse zusammenträgt, der aber im Folgenden die Verknüpfung mit einer angemessenen Instrumentierung zur Lösung oder Eindämmung derselben vermissen lässt. Damit sind bereits Verkürzungen der beschriebenen Ansätze benannt.²⁷⁷ Darüber hinaus ist es bis dahin nicht gelungen, eine Systematik über Steuerungsinstrumente zu entwickeln, der vergleichend entnommen werden kann, welche Erfolgsfaktoren die einzelnen Elemente aufweisen und wo ihre spezifischen Stärken und Schwächen liegen. Zudem wurde der potentielle Widerstand gegen staatliche Maßnahmen lange Zeit nicht konzeptionell abgebildet, obwohl vereinzelt immer wieder auf die Notwendigkeit dessen hingewiesen wurde. Potentielle Einigungskosten waren lange ein undifferenziertes Thema von Steuerungstheorien. Wiederholend wurde betont, dass sich die Adressaten imperativer Steuerung entziehen können, es fehlte jedoch an einer Methode, den Widerstand gegen Policies prognostizieren zu können. Ferner unterblieb eine systematische Berücksichtigung des restringierenden wie befähigenden institutionellen Umfeldes und des Denationalisierungsproblems, das heißt der zunehmenden Inkongruenz von Problemstellung- und Problemwirkungsraum mit bestehenden Problemlösungsräumen.

Zur weiteren Strukturierung der Arbeit soll deshalb auf einen präskriptiv-analytischen Ansatz zurückgegriffen werden, der versucht, diese Lücken zu schließen. Die retrospektive Betrachtung der Entwicklungslinien der Steuerungsforschung hat gezeigt, dass es lange an einem solch umfassenden Analyseansatz mangelte, der sich eben dieses Ziel setzte und einen dem Forschungsinteresse entsprechenden Rahmen bereitstellt. Dose hat dazu einen policy-analytischen Ansatz vorgelegt, der verschiedene Perspektiven miteinander verbindet und im Kern wie folgt beschrieben werden kann: Im Rahmen eines „dezidiert neo-institutionalistisch aufgeladenen handlungstheoretischen Ansatz[es]“²⁷⁸ bilden die Analyse der jeweiligen gesellschaftlichen Problemlage sowie die Steuerungskonzeptionen des jeweiligen Policy-Designs die grundlegenden Ansatzpunkte. Durch Verdichtung des instrumentenspezifischen Wissens und unter Einbeziehung der institutionellen Gegebenheiten, der politischen Durchsetzbarkeit von Policies, zentraler Bewertungskriterien und den jeweiligen Erfolgsfaktoren wird so ein Analyserahmen für ein ursachenadäquates „Instrumentenshopping“²⁷⁹ bereit gestellt. Damit

277 Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf Dose 2008b, S. 18 f.

278 Dose 2008b, S. 114.

279 Dose 2008a, S. 77.

ist der Kern des im Folgenden ausführlich vorzustellenden Ansatzes beschrieben. Das Konzept der *problemorientierten staatlichen Steuerung* stellt ein interdisziplinäres²⁸⁰ dar, das das über verschiedene Disziplingrenzen hinweg verstreut liegende Steuerungswissen zu bündeln und die Steuerungsforschung auf diesem Weg neu aufzustellen versucht, um erfolgreiche Steuerung grundsätzlich zu ermöglichen.

280 Auf die Notwendigkeit der Überwindung disziplinspezifischer Forschung zur Entwicklung einer den Herausforderungen angemessenen Steuerungstheorie wies vor allem Voigt (Voigt 2010, S. 12) hin. Sich an keine disziplinspezifische Beschränkung bindend, greift Dose steuerungsrelevantes Wissen nicht nur aus politik- und verwaltungswissenschaftlichen Beiträgen auf, sondern rekurriert auch auf rechts- und wirtschaftswissenschaftlich relevantes Steuerungswissen.

Staatliche Steuerung des veterinärmedizinischen
Antibiotikaeinsatzes

Analyse der Steuerungsansätze in Deutschland,
Dänemark und den Niederlanden

Höhlein, C.

2018, XVI, 520 S. 30 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-18950-1