

Hans-Ulrich Derlien

Staatliche Steuerung in Perspektive: Ein Gesamtkommentar

Ich werde einige allgemeine Beobachtungen zusammenfassen, die ich bei der Übersendung der ersten Papiere, aber dann natürlich auch im Laufe der Verhandlungen gemacht habe. Insgesamt sind es zehn Punkte, unter denen ich meinen Kommentar zusammenfassen möchte. Entgegen den üblichen Spielregeln teile ich Ihnen die Punkte noch nicht mit. Ich hoffe auf Ihre Geduld und darauf, daß Sie den Überblick behalten können, selbst wenn keine Folie an die Wand projiziert wird.

1. Ich möchte mit einer Rückbesinnung auf das Thema beginnen und hierbei anknüpfen *am Konzept der Steuerung*, das Herr Voigt dankenswerterweise nochmals sehr präzise definitorisch dargelegt hat. Es sei daran erinnert, wie der Bezugsrahmen dieses Begriffs »Steuerung« sich sukzessive erweitert hat. Da ja speziell ein Name mit der Steuerungsdiskussion verbunden wird, nämlich der meiner sehr verehrten Lehrerin *Renate Mayntz*, kann man die Genese der Diskussion geradezu auch an ihren Publikationen nachzeichnen. Zunächst hat man sich im organisationssoziologischen und organisationstheoretischen Schrifttum auf *innerorganisatorische* Steuerung bezogen. *Renate Mayntz* hat sich erstmals 1973 zur Steuerungsfunktion von Zielstrukturen geäußert; es handelte sich um die soziologische Abstraktion dessen, was seinerzeit als Managementkonzeption MbO en vogue war und eindeutig einen innerorganisatorischen Bezug hatte, nämlich auf das Verhältnis zwischen Unternehmensleitung - in unserem Kontext: der politischen Leitung eines Ministeriums - und dem Apparat abstellte. In dieser innerorganisatorischen Perspektive wurde vieles angesprochen, was seinerzeit im organisationssoziologischen Schrifttum in leicht anderer Münze gehandelt wurde. Die Steuerungsproblematik eines Ministers gegenüber seinem Ressort ist ja schon bei *Max Weber* als Problem der Verselbständigung der Bürokratie gegenüber der Politik diskutiert worden und findet sich ähnlich in der Differenzierung von Amtsautorität und Fachautorität wieder. Auch würdigte man als neue Erkenntnis, daß in Organisationen nicht hierarchisch mittels Befehl kommuniziert wurde, also mit einem harten Medium, sondern daß man angesichts komplexer Entscheidungslagen mit Wünschen und Bitten und iterativen Verfahren kommunizierte. Ich erwähne dies deshalb, weil bereits bei der Thematisierung des Problems innerorganisatorische Steuerung ein klassisches Image, das Teile der Forschung von der Realität gehabt hatten, auf-

gegeben wurde. Das *Webersche* sogenannte Befehlsmodell der Bürokratie erschien deskriptiv inadäquat. Man entdeckte die Begrenzung zentraler Informationsverfügung als Grund für Steuerungsprobleme. Das heißt aber nicht unbedingt, daß die Realität sich seit *Max Weber* verändert hätte, sondern nur, daß die Wissenschaft etwas über die Realität hinzulernt hat; denn ich glaube, die Steuerbarkeit von Ministerien hat sich seit *Webers* Zeiten nicht prinzipiell geändert.

Dann kam es zur Ausweitung des Konzepts auf einer ersten Stufe; der Begriff der Steuerung und das Bezugssystem, innerhalb dessen man dachte, wurde auf das *Verhältnis zwischen Gebietskörperschaften ausgedehnt*. Der Ansatzpunkt war die Untersuchung über das Bund-Länder-Verhältnis, festgemacht an der Institution der Gemeinschaftsaufgaben, woraus sich die Thematik der Politikverflechtung entwickelte¹. Als *Scharpf* 1976 mit seinen Mitarbeitern die entsprechenden Untersuchungen vorlegte, war klar - das ist wissenschaftsgeschichtlich und wissenschaftssoziologisch nicht ganz uninteressant -, daß die Steuerungsperspektive des Bundes eingenommen wurde. Über die Gemeinschaftsaufgaben ließen sich die Länder nicht hinreichend steuern, sondern die Länder hatten Entscheidungsregeln für die Gestaltung der Gemeinschaftsaufgaben ausgehandelt, wie sie dem Bund bis heute nicht genehm sind. Verfassungsgenetisch indes konnte das Steuerungsdefizit des Bundes überhaupt nicht überraschen, denn es war von vornherein bei der GG-Novelle 1969 die Absicht der Länder, dem Bund kein Monopol zu geben und keine zentralen Steuerungsmittel. Ähnlich wurde die Steuerungsproblematik dann natürlich auch im Verhältnis von Staat ganz allgemein und den Gemeinden andererseits diskutiert, wie dies im angelsächsischen Bereich unter dem Stichwort »Central-Local-Relations« geschieht. Wenngleich diese Fragestellung nicht immer explizit wurde, könnte man auch hier Steuerungsanalysen erkennen, wenngleich das Verhältnis oft aus der Sicht »von unten« ausgehend von der Kommunalautonomie analysiert wurde. Eine weitere Variante, die das Verhältnis zwischen Gebietskörperschaften betrifft, war dann gegen Ende dieser Entwicklung das, was sich als *Implementationsforschung*² etabliert hat. Denn auch hier ging es um die Implementation nicht etwa eines Bebauungsplans auf Kommunalebene, sondern eines Bundesgesetzes über Vollzugsträger in den Ländern und in den Gemeinden. Die Steuerungsperspektive wurde hierbei wieder stärker betont, wobei Steuerungsadressaten nicht etwa Private waren, sondern andere Gebietskörperschaften wie schon bei der Thematik der Politikverflechtung.

1 Vgl. *Scharpf* u.a. 1976.

2 Vgl. *Mayntz* 1980.

Die dritte Stufe der Steuerungsdiskussion knüpfte unmittelbar an der Fragestellung der Implementationsforschung an und an der Frage nach der Wirksamkeit staatlicher Interventionsmaßnahmen im Sinne der *Beeinflussung ansonsten autonom ablaufender sozioökonomischer Prozesse*. Mit der Frage nach dem Steuerungspotential gelangt man zwangsläufig zu einer erneuten Erweiterung des analytischen Bezugsrahmens. Jetzt ist es die Gesellschaft, die gesteuert werden soll. Dabei kommt streckenweise das Gefühl für den Steuerungsagenten abhanden; in dem Maße, wie man das Mikroskop auf die Gesellschaft als Steuerungsobjekt richtet, wird die Steuerungsagentur diffus: es ist jetzt tendenziell »der Staat«, der steuert. Selbst in Frau *Windhoff-Héritiers* Beitrag kommt die Formulierung vor (das ist jetzt nicht als Vorwurf gemeint, sondern nur als Beobachtung), daß der Staat etwas mache oder nicht mache. Man sollte hier präzise fragen: wer ist das eigentlich? Diese Frage ist durchaus im Sinne der juristischen Verantwortlichkeit zu stellen. Gerade wenn man die Gesellschaft z.B. über die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG steuert, bestätigt sich die Tendenz, daß politische Verantwortlichkeiten für Erfolge und für Mißerfolge nicht mehr klar getrennt werden. Der Erfolg hat einen Vater, aber zwölf, die den Mißerfolg teilen sollen.

Mit der Ausweitung der Steuerungsperspektive auf diese dritte Ebene ist in gewisser Weise auch *an die Planungsdiskussion angeknüpft* worden. Allerdings mit einem Planungsbegriff, der sehr weit gefaßt wurde, nämlich Planung als Strukturierung von ansonsten autonom ablaufenden gesellschaftlichen und ökonomischen Prozessen. Das tut den historischen Planungsbemühungen, die in Bonn stattgefunden haben, unrecht. Diese Reformen, ob sie nun im Finanzbereich den Finanzplanungsrat und die mittelfristige Finanzplanung betrafen oder die Frühkoordinierung und was sonst noch an Instrumenten entwickelt worden war, hatte einen klaren Binnenbezug. Planung zwischen 1968 und 1975 war eindeutig der Phase eins in der Entwicklung des Bezugsrahmens des Steuerungskonzepts verhaftet. Nichtsdestoweniger entwickelte sich im Schrifttum das Mißverständnis, das mit dem Begriff der Planungseuphorie verknüpft ist, daß nämlich Gesellschaftsplanung gescheitert sei. Wir sind, wenn wir heute nach Steuerungsmedien und ihren sozioökonomischen Wirksamkeiten fragen, eigentlich wieder dort angelangt, wo die weitgefaßte Planungsdiskussion resignativ endete. Damit ist im Grunde genommen die Feststellung eines Steuerungsdefizits der Instrumente schon vorgezeichnet. Bei der heutigen Suche nach der Wirksamkeit einzelner Instrumente wie Recht oder Geld sollten wir daher von vornherein, wenn wir meinen, daß die frühere Planungsdiskussion nur Euphorismus gewesen sei, der scheitern mußte, davon ausgehen, daß wahrscheinlich der Nachweis spezieller Ein-

griffseffektivitäten singularer Instrumente außerordentlich schwer sein wird.

2. Die Erweiterung des Bezugsrahmens hat sich auf der deskriptiv-kognitiven Ebene der Analyse abgespielt. Es kam daneben aber auch zu einer *Veränderung der normativen Prämissen der Analyse*. Ich deutete vorhin schon an, daß normative Prämisse der innerorganisatorischen Perspektive natürlich die ist, daß die Organisationsleitung zur Steuerung legitimiert sei. (Ich benutzte diesen Begriff schon jetzt, weil ich später ohnehin auf *Max Weber* eingehen muß.) Der Politikverflechtungsanalyse lag als schon etwas fragwürdiger normativer Ansatzpunkt der der zentralen Steuerungslegitimation zugrunde. Ich meine, es gibt grundsätzlich zwei mögliche Ausgangspunkte, sich mit Steuerung, mit Steuerungsversagen und mit Gegensteuerung, auf die Herr *Voigt* hingewiesen hat, zu befassen. Die eine normative Perspektive ist die des zentralen Akteurs, mit dem sich der Wissenschaftler oft identifiziert. Das macht z.B. der Auftragsforscher, der feststellt, daß das Bundesland XY das Wasserhaushaltsgesetz widerspenstig vollzieht. Und das macht auch der Evaluationsforscher, der zu dem Ergebnis gelangt, bestimmte Unternehmen hätten Geldanreize nur »mitgenommen«; sie hätten das Geld nicht so eingesetzt, wie man es in Bonn eigentlich erwartet hatte. Das ist die eine Perspektive, die durchaus legitim ist; man sollte sie allerdings explizit machen. Die alternative normative Perspektive ist die des Steuerungsobjekts, des Steuerungsadressaten. Dies ist die Perspektive der Herrschaftsunterworfenen, der Gesellschaft, der Wirtschaftssubjekte: der BASF oder auch einzelner Bürger, für die die Rechtsordnung aber, wie hier eingangs sehr deutlich gesagt wurde, Schutz gewähren soll vor Eingriffen des Staates. Es sind aber auch die einzelnen Gemeinden, die um ihre Autonomie besorgt sind und sich dagegen sträuben, daß von zentraler Ebene steuernd eingegriffen wird, oder die die Wünsche von Bund oder Land nur erfüllen, wenn sie das ohnehin wollen. Schließlich zeigt sich dieser rivalisierende normative Bezugspunkt auch intra-organisatorisch, wenn Mitarbeiter sich der Steuerung der Leitung zu entziehen versuchen. Zentralistische Perspektive und im Extremfall anarchistische Perspektive stehen sich gegenüber.

3. Die Diskussionen haben gezeigt, daß wir sorgfältig zwischen verschiedenen Steuerungsadressaten unterscheiden müssen. Insbesondere ist zu unterscheiden zwischen *privaten Steuerungsadressaten und öffentlichen Steuerungsadressaten*. Es macht einen Unterschied, das kam in dem Referat von Kollegen *Lange* nicht sehr deutlich heraus, ob über offene Zielformulierungen nur andere Gebietskörperschaften gesteuert werden sollen, etwa

im Rahmen der Raumordnungsplanung, oder ob Steuerungsobjekt oder -adressat private Personen sind. Der zweite Fall wirft ganz andere Rechtsprobleme auf, und auch der Instrumentenmix ist verschieden. Die zu unterstellende Konformitätsbereitschaft wird eine andere sein, wenn ein Bundesbeamter mit einem Landesbeamten an einem Tisch sitzt oder eine Landesregierung mit einer Bundesregierung etwas auszuhandeln hat, als wenn der Staat, mit welchen öffentlichen Händen auch immer agierend, gegenüber Privaten auftritt und bei ihnen ein Verhalten erzeugen will, das diese Privaten nicht selten nicht spontan produzieren.

Wir sollten diesen Unterschied in der Diskussion explizit machen, denn in den nicht-juristischen Abhandlungen über den Steuerungs begriff, in denen gelegentlich auch die drei Ebenen des Bezuges fließend ineinander übergehen, wird die unterschiedliche Akteur-Konstellation nicht immer deutlich. Selbst wenn man eine Fallstudie durchführt, wie Frau *Windhoff-Héritier*, bietet es sich doch an, zu unterscheiden zwischen der amerikanischen Bundesregierung und dem Staat Kalifornien und irgendwelchen Bürgern, die das Gericht anrufen. Wenn man lediglich von Steuerungsobjekt und -objekt redet, ohne die Objekte nochmal zu differenzieren, dann verliert die Analyse auf jeden Fall an Tiefenschärfe.

Damit hängt nicht zuletzt auch zusammen, wie griffig nun die Interventionsinstrumente einzustufen sind. Ich möchte behaupten, daß das Verhalten von insbesondere öffentlichen Organisationen als Steuerungsadressat wesentlich besser *vorhersagbar* ist als das Verhalten von privaten Steuerungsadressaten. Das hängt mit den eingesetzten Medien zusammen. Ich glaube nicht, daß man im Verhältnis zwischen Bund und Ländern mit dem Medium der Propaganda, der Empfehlung etc. arbeitet, obwohl z.B. der Finanzplanungsrat nur Empfehlungen abgibt, die aber auch niemand ernst nimmt. Im Verhältnis zwischen Bund und Ländern geht es ziemlich »hart« zu: Recht und Cash. Das, was wir im Bereich der weichen Medien diskutiert haben, worauf noch einzugehen sein wird, könnte hingegen eher auf das Verhältnis Staat ÷ Einzelperson bezogen sein; außerdem ist mit den weichen Medien offensichtlich eine schlechtere Vorhersagbarkeit des Verhaltens verbunden. Daher also meine Empfehlung, die Steuerungsadressaten doch deutlich zu sortieren.

Eine weitere Begründung läge übrigens darin, daß die *Legitimationsprobleme* unterschiedlich ausfallen. Bei öffentlichen Steuerungsadressaten, die sich nicht konform verhalten, entstehen öffentliche Legitimationsprobleme, bei privaten vielleicht ein schlechtes Gewissen, das allenfalls zu einem Legitimationsproblem vor metaphysischen Instanzen führen würde. Andererseits können die steuernden Akteure durchaus unterschiedlich legitimiert sein. Mit dem Stabilitätsgesetz wird die Bundesregierung histo-

risch erstmals in die Verantwortung genommen für die Erzielung gewisser makro-ökonomischer Größen. Auf der anderen Seite gibt es vielleicht Instanzen, die lediglich das Recht zur Steuerung reklamieren, ohne es rechtlich legitimiert zu besitzen. Schließlich ist auch Steuerungsverzicht trotz Steuerungslegitimation denkbar.

4. Ich will in diesem Zusammenhang schließlich auf eine *qualitative Differenzierung im Bereich der Objekte* der Steuerung hinweisen. Es läßt sich als Resultat der Tagung herausstellen, daß je nach Qualität des Steuerungsziels die Steuerungsprobleme unterschiedlich ausfallen. Zunächst geht man auch bei den in der Diskussion präsentierten Exempeln häufig davon aus, daß *Individuen und ihr Verhalten* Steuerungsadressat sind, so wie der Autofahrer über die Straßenverkehrsordnung mehr oder weniger gut gesteuert wird oder das Strafrecht eben auch einzelne Akteure zur Konformität anhält. Die zweite Gruppe von Steuerungsobjekten sind *Organisationen*, wobei noch einmal zwischen privaten und öffentlichen Organisationen zu unterscheiden wäre. *Fritz Scharpf* (1987) hat hierzu einige sehr interessante Bemerkungen gemacht. Offenbar ist das Arbeiten mit Rechtssätzen gegenüber Organisationen weitgehend griffiger, wahrscheinlich auch der Einsatz des Mediums Geld, als dies gegenüber dem Individuum und seinen Verhaltensweisen, die man erzielen oder unterdrücken will, der Fall ist. Gegen kleine Umweltsünden, z.B. Kunststoff zu verbrennen, wie es mein Nachbar gern macht (in Oberfranken sind die Bundesgesetze noch nicht angekommen), wird die *Keule des Rechts* nichts erreichen; dafür reicht entweder der Polizeibesatz in Oberfranken nicht aus, oder das Recht findet darin seine Beschränkung, daß man seinen Nachbarn nicht gerne anzeigt. Auch mit *Geld* ließe er sich kaum davon abhalten, immer wieder zu zündeln. Man könnte natürlich *Aufklärungskampagnen* starten und ihm Flugblätter aushändigen. Die Anfälligkeit für oder die Reaktivität auf steuernde Eingriffe dürfte also von der Qualität des Steuerungsobjekts abhängen.

Eine dritte qualitative Ebene ist anzufügen, wenn bestimmte *Zustände der Gesellschaft* und der Ökonomie Ziel der Steuerung sind, z.B. eine bestimmte Arbeitslosenquote oder bestimmte Kriminalitätsraten. Sicherlich handelt es sich hierbei um *Aggregatgrößen*, hinter denen wiederum Verhaltensweisen von Individuen stehen. Offensichtlich agiert der Staat als Steuerer jedoch dann, wenn er solche Makrogrößen im Auge hat, anders, als er gegenüber dem einzelnen Kraftfahrer oder potentiellen Umweltsünder agiert. Was macht man, wenn man Kriminalitätsquoten in bestimmten Gebieten senken will? Man wird zunächst massiert Geld ausgeben, um neue Planstellen für Polizisten zu schaffen oder die Gefängnisse zu verbes-

sern. Man fängt also mit *Infrastruktur- und Personalmaßnahmen* an, die mittelbar Wirkungen erzielen sollen. Wenn man hingegen unmittelbar Verhaltensänderungen bei einzelnen Organisationen oder natürlichen Personen anstrebt, stehen nur die Instrumente Information, Geld, Recht und physische Gewalt zur Verfügung. Ich will hier keine abschließende Hypothese aufstellen, sondern nur anregen, daß man in der Steuerungsdiskussion auch einmal versucht, nach dieser Qualität des Steuerungszieles zu differenzieren.

5. Wir sollten in der wissenschaftlichen Analyse dieses Komplexes auch zwischen einer *statischen und einer dynamischen Betrachtungsweise* unterscheiden. Ich erinnere mich an meine Mitwirkung bei der Evaluation des Bundesimmissionsschutzgesetzes von 1974. Ein Jahr danach hatte der Sachverständigenrat für Umweltfragen zur großen Empörung der Bundesländer von einem Vollzugsdefizit der Umweltschutzgesetze gesprochen, und 1975 bis 1977 wurden dann von Köln aus die Implementationsprobleme des BImSchG untersucht³, also ca. zwei Jahre nach Erlaß des Gesetzes. Die Implementationsstrecke war sehr kurz. Auf der anderen Seite finden wir Fallstudien, die eine Programm-Geschichte von 20 Jahren abdecken, etwa der Fall, den Frau *Windhoff-Héritier* hier gebracht hat. Je größer die betrachtete Zeitspanne ist, desto mehr Dynamik entwickelt sich in einem Interventionsfeld, und die Randbedingungen des Programms verändern sich natürlich. Es macht einen Unterschied, wie langfristig der Untersuchungsbereich sich entwickeln kann und wieviel Dynamik er enthält, oder wie kurzfristig, statisch man ein Programm zu betrachten hat. Also wird man möglicherweise entsprechend auch zu zeitlich begrenzten Aussagen, was die Effektivität einzelner Instrumente betrifft, kommen müssen. Das hängt nicht zuletzt damit zusammen, daß einzelne Instrumente sich abnutzen können. Auf die Inflationierbarkeit von Recht, Geld, Wahrheit und Gewalt sei verwiesen.

6. Ein Wort zur *Interdisziplinarität*. Man muß feststellen, daß, obwohl grundsätzlich alle drei hier vertretenen Disziplinen sich mit den Steuerungsmedien befaßt haben, es doch *Übersetzungsprobleme von einem Sprachspiel ins andere* gibt. Wir Sozialwissenschaftler tendieren dazu, einfach vom Medium »Geld« zu reden, denken dabei natürlich sehr vieles mit, wie Steuernachlässe und direkte Anreize sowie Transferzahlungen, zu denen man auch Subventionen sagen kann. Der Ökonom mag es differenzierter sehen, die einzelnen Unterkategorien von Geld genauer inspizie-

3 Vgl. Mayntz u.a. 1978.

ren, so wie der Jurist eben zwischen Gebot und Verbot oder Erlaubnisvorbehalten unterscheidet, während der Soziologe vielleicht nur schlicht von Recht spricht. Man könnte sich vielleicht bemühen, diese Grundbegriffe der Einzeldisziplinen lexikalisch übersetzbar zu machen. So wie man vom Englischen ins Französische übersetzt, könnte man auch hier vielleicht eine Konvention für die Übersetzung der Ausgangsbegriffe von der einen Disziplin in die andere schaffen, so daß semantische Konfusion vermieden wird.

Ferner zeigt sich, daß der *Anwendungsbezug* der von den Disziplinen produzierten Aussagen unterschiedlich ist. Für die Juristen ist klar, daß sie primär zur Praxis sprechen, für die Praxis Anleitungen und Interpretationen treffen oder die Praxis kritisch begleiten und an ihre Schranken erinnern. Bei den Ökonomen ist, wenn man an Wirtschaftspolitik denkt, an sich der Praxisbezug eingearbeitet; es gehört zum Selbstverständnis der Disziplin, daß sie als Politökonomie der Politik Empfehlungen vorlegt. Bei den Sozialwissenschaftlern ist das nicht von vornherein so selbstverständlich. Wir sind dort eigentlich in einer ambivalenten Lage, die es uns erlaubt, einmal mehr praxisbezogen und ein anderes Mal eher distanziert beobachtend tätig zu sein. Das dokumentiert sich in der doppelten Ausrichtung dessen, was man als Policy-Science bezeichnet. Frau *Windboff-Héritier* hat darauf hingewiesen, daß sie in ihrem Vortrag mehr der deskriptiv-analytischen Richtung folge. Aber es ist natürlich auch möglich, daß man diese Fragen präskriptiv auffaßt und dann z.B. mit dem Instrumentarium der Programm-Evaluation spielt oder eben ÷ damit komme ich zu dem Punkt der mich zu dieser Bemerkung veranlaßt ÷ sich mit der Steuerungseffektivität einzelner Eingriffsinstrumente befaßt. Effektivitätsfragen fallen aufgrund ihres normativen Bezuges in den Bereich der präskriptiven Policy-Science (ohne deshalb wertend sein zu müssen).

Der unterschiedliche Praxisbezug erklärt auch, weshalb die Beiträge auf dieser Tagung ein unterschiedliches *Abstraktionsniveau* aufwiesen. Ich glaube, diejenigen, die sowieso in der Praxis stehen, haben natürlich aus anthropologischen Gründen weniger die Möglichkeit, sich zurückzulehnen und ihr eigenes Agieren kritisch zu betrachten. Aber auch Disziplinen, die als solche nicht in der Praxis stehen, allerdings für die Praxis arbeiten, erreichen nicht das Abstraktionsniveau, das insbesondere die Sozialwissenschaften erreichen können, die ihr Wissen nicht primär für die Praxis, sondern auch als allgemeines gesellschaftliches Reflexionswissen produzieren. Daher hatten wir auf der einen Seite Beiträge wie den über Forschungsförderung, den ich wissenschaftlich nicht für inspirierend halte, der aber durchaus Anlaß zur Reflexion geben kann, wenn man z. B.

den *Förderungsbegriff* hinterfragt, der natürlich auch das Produkt von Ideologie und semantischem Management sein kann.

Ich erspare mir die detaillierte Beurteilung der *analytischen Leistungsfähigkeit* der einzelnen Disziplinen bei dem hier behandelten Thema, weise aber darauf hin, daß die Ökonomie offensichtlich ein sehr hohes klassifikatorisches Niveau erreicht hat, daß aber Aussagen über differenzierte Wirkungen einzelner Policies oder einzelner Policy-Instrumente nicht unbedingt zu den Stärken der etablierten Ökonomie gehören - was nicht ausschließt, daß sich gelegentlich Spezialisten z. B. mit der Wirtschaftlichkeit von Forschungsförderungsinstrumenten befassen.

7. Wir haben eine Reihe von *Aussagen über einzelne Steuerungsmedien* gehört und Konsens über das, was es an Medien gibt, erzielt. So lassen sich Beobachtungen machen über die Art und Weise, wie Transferzahlungen, Subventionen oder Anreize prinzipiell wirken. Es ist aber im Einzelfall schwer zu unterscheiden, um was es sich genau handelt. Wenn man von einem Mitnehmereffekt ausgeht, handelt es sich faktisch um eine Transferzahlung, liegt der Mitnehmereffekt nicht vor, sprechen wir von einem Anreizinstrument. Mitnehmereffekte weisen zumindest darauf hin, was an Steuerungsfehleistungen auftreten kann. Wir haben ferner auch von Herrn *Dose* die Unterscheidung gehört, die in der Literatur zwischen *Niveausteuerung und Richtungssteuerung* gemacht wurde. Ich würde ad hoc sagen, daß man mit dem Medium des Geldes im wesentlichen Niveausteuerung betreibt, es sei denn man konditioniert die Geldausgabe. Herr *Heyen* hat interessanterweise darauf hingewiesen, daß man auch über *Personalentscheidungen* steuern kann. Das wissen wir zwar aus der innerorganisatorischen Perspektive, wenn Personalpolitik z. B. in Gestalt von Herrschaftspatronage betrieben wird. Aber Steuerung über Personal findet man auch in zwischenorganisatorischen Beziehungen; ich erinnere an die Personalpolitik in der Environmental Protection Agency in den USA. Dort wurde sehr deutlich, was eine Person, die vom Präsidenten geschickt wird, an Aktivierung oder Passivierung eines Apparats leisten kann.

Was kann man festhalten zur *Zahl und Art von Instrumenten*, die es zu betrachten gilt? Es sind sehr viele, wir haben hier nicht alle angesprochen. Wir haben im Grunde genommen mit drei Basiskategorien gearbeitet: *Recht, Geld, Information*, und jetzt kam noch eine vierte hinzu: *Personal*. Was wir nur ansatzweise gemacht haben, ist einzelne Kategorien weiter zu differenzieren, z. B. das Medium »Geld« - das deutete ich schon an. Aber wir haben die *Reservewährung* hinter diesen Medien übersehen, sozusagen das Fort Knox der staatlichen Interventionen: die *physische Gewalt*. So wie Herr *Bulling* zu Recht betont hat, daß hinter dem freundlichen Kooperative-

ren zwischen Immissionsschutzbehörde und Betreiber natürlich die Drohung mit dem Recht steht, steht hinter dem Recht wiederum das Gewaltmonopol des Staates. Ab und zu wird es ja sichtbar und auch zum Steuern eingesetzt. Dieses Medium ist aber generell ziemlich unsichtbar, ähnlich wie die Wirkung der Kategorie »Personal«.

Im Zusammenhang damit hätten wir auch ein Phänomen zu berücksichtigen, das *Max Weber* als *Charisma* bezeichnet. Überhaupt kann man ganz allgemein die Steuerungsmedien sehr gut zur Weberschen Herrschaftstypologie in Beziehung setzen. Über Gewalt als historisches Substrat, das vom Staat monopolisiert und daher in der Gesellschaft selten als Ressource sichtbar ist, wird man ebenso schwer Aussagen machen können wie über charismatische Phänomene. Charisma soll erzeugt werden, wenn z.B. amerikanische Politiker sich ein entsprechendes Image verpassen lassen, und Manager lernen für den innerorganisatorischen Einsatz Führungsstile, um über die Amtsautorität hinaus wirksamer steuern zu können. Auch dies ist nichts anderes als der Versuch, Charisma zu instrumentalisieren. Daß von charismatischen Phänomenen erhebliche Steuerungswirkungen ausgehen können, die allerdings in unseren rationalisierten Breiten selten auftauchen, ist klar. Nehmen Sie einen Khomeni oder einen sonstigen Bösewicht (z.B. aus der deutschen Geschichte), die zumindest phasenweise charismatisch wirkten. Man könnte sich auch vorstellen, daß die Wiedervereinigung nicht nur mit Geld oder mit der Ausweitung des Rechtsgebiets herbeigeführt wird, sondern es wäre durchaus denkbar gewesen, daß charismatisch fundierte Appelle zum Tragen gekommen wären und damit Gesellschaft und Ökonomie bewegt hätten. Gewalt und Charisma als Extremfälle sind zwar selten sichtbar, aber wir sollten sie doch im Blick behalten neben den handelsüblichen Steuerungsmedien wie Recht, Geld und Information.

Nicht zu vergessen sind auch die *Realhandlungen*. In bestimmten Politikfeldern, in denen es um *personale und soziale Dienstleistungen* geht, in Krankenhäusern oder in der Sozialarbeit, sind Realhandlungen charakteristisch. In ihren Wirkungen sind sie wohl mit *Infrastrukturmaßnahmen* vergleichbar.

8. Schließlich tauchte die Frage auf, ob die *Wahl zwischen Steuerungsinstrumenten* frei sei; diese Frage kann man normativ behandeln, wie Herr *Lange* und wie es auch Herr *Brandner* zum Teil getan haben. Man kann sie aber auch empirisch-analytisch behandeln und untersuchen, ob es bestimmte Mixturen und Kombinationen von Instrumenten gibt, die wahrscheinlich oder unwahrscheinlich sind. Interessant wird es besonders dann, wenn man internationale Vergleiche anstellt, wie Herr *Jann* das in seiner

bahnbrechenden Arbeit⁴ gemacht hat oder wie Frau *Windhoff-Héritier* es tut. Dann gelangt man zum Konzept der politischen oder der Verwaltungskultur. Hier habe ich mich übrigens gefragt, ob die stark betonte Wandlung zu weichen Instrumenten anstelle von regulativen Eingriffen uns möglicherweise einen britischen Verwaltungsstil beschert, einen Verwaltungsstil der Kooperation, des fair deal.

9. Ich möchte auch etwas zu der Frage sagen, *was neu an den neuen Instrumenten ist*. Als Wissenschaftler sollte man gegen die Historical Fallacy gefeit sein. Man ist gut beraten, wenn man nicht vorschnell über Neokorporatismus diskutiert und damit unterstellt, das dies ein neues Phänomen sei, das es früher nicht gegeben habe. Natürlich hat es auch früher Korporatismus gegeben, im sogenannten Dritten Reich oder in der Kriegswirtschaft 1914-1918; so neo ist der Korporatismus also gar nicht. Deshalb bin ich etwas sensibilisiert, wenn hier über Neuigkeit von Instrumenten geredet wird. Was ist eigentlich neu daran? Weiche Instrumente finden wir doch in einer Vielzahl von Politikbereichen. Subventionen hat es schon immer gegeben, und über Subventionen wird verhandelt; man geht zur Verwaltung, hält die Hand auf und sagt »es wäre schön, wenn« oder »ich bräuchte«. Maßhalteappelle hat es schon zu Erhards Zeiten gegeben, also Steuerung über pädagogische Information. Geschwindigkeitsempfehlungen auf Autobahnen sind ein anderes Beispiel. Außerdem erleben wir seit Jahren die Diskussion um aktive Arbeitsmarktpolitik⁵ Was bedeutet diese »aktive Arbeitsmarktpolitik«? Sie bedeutet den Übergang von einer passiven Institutionalisierung der Bürokratie, die nur auf Antrag tätig wird, zum Tätigwerden von Amts wegen. ABM sind vom Instrumententypus her vergleichbar mit der Zuschußfinanzierung des Personals im Forschungsbereich. Das, was in der Umweltpolitik als weiche Instrumente bezeichnet wird, finden wir also in anderen Politikbereichen auch, und zwar seit Jahrzehnten. Wenn Sie daran denken, wie Bismarck das Eisenbahnnetz in Deutschland aufgebaut hat, das sich zunächst noch sehr regionalisiert in Privatbesitz befand, erkennen Sie weiche Instrumente. Bismarck hat Aktien gekauft, zum Teil für die eigene Tasche, zum Teil für den preußischen Staat. Dabei ist nicht hoheitlich gehandelt und auch wenig über Staatsverträge geregelt worden, sondern das nationale Eisenbahnnetz ist überwiegend mit rein ökonomischen Instrumenten aufgebaut worden. Der Eindruck der Neuigkeit »weicher« Instrumente entsteht wohl dadurch, daß das Problem, an dem wir die Neuigkeit beobachten, ein relativ neues ist, nämlich die Umweltschutzproblematik. Offensichtlich besteht

4 Vgl. Jann 1983.

5 Vgl. Scharf u.a. 1982.

auch ein Konsens, daß diese Umweltschutzproblematik einen sehr hohen Stellenwert in den nationalen und privaten Zielen einnimmt. Das steuert unsere Aufmerksamkeit, und ich will nicht ausschließen, daß sich dieser historisch neue Problembereich dadurch auszeichnet, daß in ihm in der Tat eine Massierung von unkonventionellen Handlungsformen zu beobachten ist, die in dieser Häufung vielleicht in anderen Politikbereichen nicht vorkommt. Allerdings müßte man in der Umweltpolitik sogleich unterscheiden zwischen Sanierung und Vorsorge. Dieser Unterschied wurde gestern nicht recht deutlich. Im Sanierungsbereich wird doch erheblich mit dem Knüppel des Rechts gearbeitet, bis zur Stilllegungsverfügung. Im Bereich der Vorsorge, bei der Genehmigung von Neuanlagen, da sieht es anders aus, da agiert man offensichtlich innovativ. Damit bin ich wieder bei der Gedankenfigur der aktiven Institutionalisierung: *Die aktive Institutionalisierung ist typisch für den Präventionsbereich.* Wir finden sie auch in der Gesundheitspolitik. Wenn man Leute dazu bringen will, Krebsfrüherkennungsuntersuchungen über sich ergehen zu lassen, dann kann man nicht passiv warten, daß jemand aus eigenem Antrieb kommt. Wenn man aktive Arbeitsmarktpolitik betreiben will, dann muß man eben zum Arbeitgeber gehen und ihm einen Arbeitslosen aufdrücken und es ihm schmackhaft machen, daß er jemanden einstellt. Insofern würde ich sagen, daß der Vorsorgebereich der Umweltpolitik ein aktiv institutionalisierter ist, für den eben charakteristisch ist, daß man häufiger weiche Instrumente in Form von Verhandlungen und Verträgen findet.

Insgesamt bringt mich die Betrachtung des Umweltbereichs, dessen Sonderstellung in diesem Zusammenhang ich nicht abspreche, dazu, eine rechtssoziologische Gedankenfigur *Max Webers* aufzugreifen. *Max Weber* hat, das wissen einige vielleicht, häufig den *Unterschied zwischen formaler Rationalität und substantieller Rationalität* gemacht. Die formale Rationalisierung als universal-historischer Prozeß spielt sich in allen möglichen Sektoren der Gesellschaft ab, sogar im religiösen Sektor mit der Dogmatisierung und Formalisierung von Glaubenssätzen, in der Musik, aber eben auch in der Rechtssphäre: Kodifizierung von Recht und Überprüfung seiner logischen Stimmigkeit. Alles dies bedeutet nach Weber indes lediglich eine Steigerung der formalen Rationalität; die meist implizite Frage ist aber: was trägt die formale Rationalität eigentlich zum Glück der Menschen bei, welche substantielle Rationalitätssteigerung bringt sie? Bürokratien sind formal hochgradig rational, auch die Konzentrationslagerverwaltung war eine formal-rationale Bürokratie, aber was hat sie an substantieller Irrationalität produziert! Ich meine, es ist vielleicht etwas gewagt, aber doch vertretbar, wenn man den Umweltschutzbereich angesichts der Massierung weicher Eingriffsinstrumente dadurch charakterisiert, daß hier of-

fenbar ein Übergang zu beobachten ist von der rein formalen Rationalität des Rechts, insbesondere der Prinzipien des Rechts, zur substantiellen Rationalität des Rechts, die auf die Bewirkung bestimmter materieller Wirkungen - analog zur Verteilungsgerechtigkeit in der Wirtschaftspolitik - abzielt.

10. Meine letzte Bemerkung gilt dem Phänomen der *Gegensteuerung*. Ich hatte schon eingangs darauf hingewiesen, daß wir mit Bezugssystem-Ausweitung und rivalisierenden normativen Bezugspunkten Abwehrhandlungen von Steuerungsadressaten ins Visier bekommen. Hier liegt auch der Kern der präskriptiv geführten Debatte um die Eingriffsintensität und Treffsicherheit bestimmter Instrumente. Wir sollten uns klar machen, daß es sich letztlich aus soziologischer Sicht um einen Machtkampf zwischen Steuerungszentrum und Steuerungsadressaten handelt, der danach entschieden wird, über welche Machtbasen, ich greife diesen Begriff von *French* und *Raven* (1960) auf, die Akteure verfügen. Eine der Machtbasen ist das Recht und die darauf gestützte Amtsautorität. (Der Machtbegriff, wie von *Luhmann* (und *Parsons*) in diesem Zusammenhang benutzt, ist nicht präzise.) Macht kann auch auf Gewalt basieren, auf materiellen Ressourcen (Geld), auf Information (Expertenwissen) oder auf »referent power« (ähnlich dem Charisma). Entscheidend für den Ausgang dieses Kampfes zwischen den Steuernden und den Steuerungsadressaten ist, wer über welche Machtbasen verfügt. Wir registrieren einerseits die relative Hilfslosigkeit der Umwelt-Verwaltung, die sich in vielen Fällen umständlich aus Japan, mit hohen Kosten verbunden, Informationen über den Stand der Technik beschaffen muß, während der Steuerungsadressat auf den Informationen sitzt und sie nicht herausgibt. Ober nehmen wir die Machtbasis »Geld«: wie bringt man jemanden dazu, ein Verhalten zu zeigen, indem man ihm Geld gibt? Doch nur, wenn der Adressat relativ arm ist und das Geld braucht. Sie können ein Großunternehmen, das über genügend materielle Ressourcen verfügt, nicht dadurch zu einer Verhaltensänderung veranlassen, daß sie ihm ein wenig Geld geben oder ein geringes Bußgeld abverlangen. Aus dieser Konstellation resultieren bestenfalls Mitnehmereffekte. Es kommt also darauf an, wie die Karten in diesem Spiel gemischt sind, und die Frage ist jeweils zu stellen, wer über welche Machtbasen verfügt. Das betrifft übrigens auch das Recht. Die Steuerungsadressaten besitzen selbst Rechtstitel, die sie verteidigen. Es ist nicht so, daß nur der Staat mit dem Recht arbeitet, sondern die Privaten verfügen selbst auch über Rechtstitel, bemühen Rechtsbeistand und finanzieren ihn zunehmend über Rechtsschutzversicherungen. Im westlichen Rechtsstaat

hat das Recht eben nicht primär Steuerungs-, sondern immer noch Schutzfunktion.

Ich bin daher für eine Ausdehnung der doch sehr präskriptiv-instrumentalistischen Steuerungsfrage, zumindest dann, wenn man in einem deskriptiven sozialwissenschaftlichen Bezugssystem denkt. Dazu empfehle ich, daß man auf die Machttheorie zurückgreift, die analytisch von Machtbasen ausgeht. Dann kann man auch Fragen thematisieren wie die *Inflationierbarkeit von Machtbasen*: Geld, Information, auch Recht und Gewalt sind inflationierbar. Es ließe sich auch das hier nicht weiter diskutierte Thema der *Gültigkeit von Machtbasen* aufgreifen: Gültigkeit des Rechts in Form seiner Legalität, Gültigkeit des Geldes in Form seiner Stabilität oder auch Gültigkeit von Informationen in Form von Wahrheit. Diese Gültigkeiten können brüchig werden, wie man am Beispiel wissenschaftlicher Gutachten erkennen kann. Zu jeder Meinung gibt es ein Gegengutachten, und dieses Wechselspiel führt bei Käuflichkeit von Gutachten sogar bis zur Korruptiertheit, in jedem Fall zu einem Gültigkeitsverlust von Wahrheit. Ferner ließe sich die *Transformierbarkeit* von Machtbasen (Gewalt oder Charisma in Recht, Information in Geld usw.) behandeln. All diese Fragen lassen sich in einem solchen allgemeinen Bezugsrahmen behandeln, wobei die Diskussion um Steuerungsinstrumente als Spezialfall in einem selektiv definierten normativen und sozialen Bezugssystem erschiene.

Literatur

- French, John/R.P. Raven*, 1960: The Bases of Social Power, in: Dorwin Cartwright (eds.), *Studies in Social Power*, Ann Arbor, 150 - 167.
- Jann, Werner*, 1983: Staatliche Programme und »Verwaltungskultur«, Opladen.
- Mayntz, Renate*, 1973: Thesen zur Steuerungsfunktion von Zielstrukturen, in: Renate Mayntz/Fritz Scharpf (Hrsg.), *Planungsorganisation*, München, 91 - 97.
- Mayntz, Renate* (Hrsg.), 1980: *Implementation politischer Programme*, Königstein.
- Mayntz, Renate* u.a., 1978: Vollzugsprobleme der Umweltpolitik. Empirische Untersuchung der Implementation von Gesetzen im Bereich der Luftreinhaltung und des Gewässerschutzes, Stuttgart.
- Scharpf, Fritz W.*, 1987: Grenzen der institutionellen Reform, in: Thomas Ellwein/Joachim Jens Hesse/Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Bd. 1, Baden-Baden, 111 - 154.
- Scharpf, Fritz W./B. Reissert/F. Schnabel*, 1976: *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus*, Kronberg.
- Scharpf, Fritz W.* u.a., 1982: *Aktive Arbeitsmarktpolitik. Erfahrungen und neue Wege*, Frankfurt.