

ausführliches Skript zum Referat am 26.04.2004 (2. Sitzung) mit dem Thema Steuerungsinstrumente

Steuerungsinstrumente

Der Staat besitzt zur Verwirklichung politisch gesetzter Ziele eine Reihe von Steuerungsinstrumenten. Im allgemeinen meint Steuerung Herstellung sozialer Ordnung. Im Sinne von „Government“ bezeichnet Steuerung das Steuerungshandeln von Regierung und staatlicher Administration. In diesem Sinn erfüllt Steuerung zwei Funktionen:

1. Verteilung gesellschaftlicher Ressourcen
2. Koordination gesellschaftlichen Handelns

Beide Funktionen können unterschiedlich erfüllt werden:

zu 1. Alternativen: planvolle Zuweisung oder marktförmige Verteilungsmechanismen
zu 2. Alternativen: vertikale, staatliche Koordination oder horizontale, gesellschaftliche Selbstorganisation

Heute dominiert eher das Bild eines neoliberalen Staates – mit dem Markt als Koordinations- und Verteilungsmechanismus – und des kooperativen Staates – mit individueller Autonomie und Selbstorganisation.

Typen von Steuerungsinstrumenten

Bei der Anwendung von Steuerungsinstrumenten geht es:

1. Sicherstellung wichtiger öffentlicher Güter und Ressourcen

- a. **Traditionelle Hoheitsrechte des Staates** wie Verteidigung und Außenbeziehungen, Polizei, Justiz, Steuer- und Finanzrechte. Staatliche Hoheitsrechte machen konkretes staatliches Handeln erst möglich.
- b. **Der Staat als Anbieter von Gütern und Dienstleistungen** wenn diese von privaten Akteuren nicht (genügend) wahrgenommen werden (wie öffentliche Infrastruktur, Bildung, Forschung, Rechtswesen, Umweltschutz, Kultur). Eine Bereitstellung ist für eine kapitalistische Wirtschaft notwendig.

Die **direkte staatliche Bereitstellung solcher Güter und Dienstleistungen** ist unterschiedlich.

Der Staat kann:

1. Güter und Dienstleistungen **zum eigenen Gebrauch produzieren und in Eigenverantwortung** handeln (z.B. bei staatlichen Forschungseinrichtungen). Bei Marktversagen.
2. Güter und Dienstleistungen mit **Staatsunternehmen** auf streng geschützten Märkten anbieten (z.B. Energieversorgung, Telekommunikation). Ziel ist es die nationale Infrastruktur zu entwickeln und zu erhalten.
3. Güter und Dienstleistungen bereitstellen, um seine Steuerung der Beeinflussung gesellschaftlichen Handelns zu **flankieren**. (z.B. die Schulpflicht wird durch den Bau von Schulen und die Lehrereinstellung eingefordert). Die Produktion von Gütern ergänzt das Regulierungsinstrument.

2. Beeinflussung des gesellschaftlichen Handelns (direkt oder indirekt)

- a. **Direkte Steuerungsinstrumente** (regulative Steuerungsinstrumente) wirken durch die Androhung Zwang über Gebote und Verbote in Form von Gesetzen, Erlassen, Verordnungen etc. Ziel ist es soziales oder individuelles Handeln zu regulieren.

ausführliches Skript zum Referat am 26.04.2004 (2. Sitzung) mit dem Thema Steuerungsinstrumente

Die regulativen Steuerungsinstrumente lassen sich unterscheiden in:

1. kompetitiv-regulative Instrumente, die hauptsächlich das Marktverhalten regeln
2. protektiv-regulative Instrumente, die negative Folgekosten wirtschaftlicher Produktion vermeiden sollen
3. sozial-regulative Instrumente, die normativ gesellschaftliche Fragen regeln

Vorteil regulativer Steuerungsinstrumente:

- gute Umsetzbarkeit der Ziele, da Instrumente mit Zwang verbunden sind

Nachteil:

- manchmal Widerstand der Adressaten
- relativ hoher Verwaltungs- und Kontrollaufwand, durch Sanktionsaufwand

b. Indirekte Steuerungsinstrumente

Sicherstellung wichtiger öffentlicher Güter und Ressourcen		Beeinflussung gesellschaftlichen Handelns			
		Direkte Steuerung	Indirekte Steuerung		
Hoheitsrechte des Staates	Staat als Anbieter von Gütern und Dienstleistungen	Regulative Politik	Finanzielle Anreize	Strukturierung; prozedurale Steuerung	Überzeugungen (Information, politische Werbung, Appelle, Propaganda)

Drei Unterkategorien von indirekten Steuerungsmechanismen lassen sich unterscheiden:

1. Finanzielle Anreize

Mit finanzielle Anreize wird versucht Individuen, Haushalte, Unternehmen, Organisationen (oder Bundesländer) für ein bestimmtes freiwilliges Verhalten zu gewinnen. Sie zielen auf die materiellen Bedürfnisse der Adressaten. Positive Anreize bieten einen materiellen Vorteil, während negative Anreize einen materiellen Nachteil bieten. Finanzielle Anreize findet man in der Währungs-, Kredit-, Steuer- und Finanzpolitik.

Beispiele:

- Anhebung von Verbrauchssteuern auf Zigaretten und Alkohol
- Einschränkung des Automobilverkehr durch Mineralölsteuer
- Steuervergünstigungen für Investitionen zur Wärmeschutzdämmung
- Hochschulbauförderung
- Der Einsatz eines Katalysators wird steuerlich begünstigt

2. Strukturierung

Über Verhaltensangebote – in Form von „sozialen Verhaltensarrangements“ – wird versucht das Verhalten von gesellschaftlichen Individuen und Organisationen zu beeinflussen. Verhaltensangebote versuchen dabei auf das Verhalten in **Form von institutionellen Möglichkeiten, Teilhabe- und Eigentumsrechten oder Verfahrensvorschriften** einzuwirken.

Solche **Verhaltensangebote** (Arrangements) können sehr unterschiedlich sein: Regelungen der Verwaltungsorganisation und -kompetenzen, Regelungen von Verfahrensabläufen, Schaffung von Verhandlungssystemen, Beeinflussung der Rechtsverhältnisse der beteiligten Adressaten, Selbsthilfeeinrichtungen, Bereitstellung von Infrastrukturleistungen

ausführliches Skript zum Referat am 26.04.2004 (2. Sitzung) mit dem Thema Steuerungsinstrumente

Auch kann die Selbstorganisation von gesellschaftlichen Akteuren gefördert werden, wobei Zugangs- und Beteiligungsrechte sowie Entscheidungsverfahren vom Staat beeinflusst werden. (z.B. entscheiden besondere Kommissionen aus Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern über arbeitsrechtliche Bestimmungen)

Die Wahl solcher Verhaltensangebote ist freiwillig. Sie besitzen eine **Anreizkomponente** (die Möglichkeit eine ganz bestimmte Struktur zu nutzen und eventuell) und eine **Selektionskomponente** (die Nutzung dieser Struktur fördert wiederum ein anderes Handeln). Z.B. Die Arbeit in einer Selbsthilfegruppe verschafft neue Möglichkeiten, schränkt aber alternative Tätigkeiten ein.

Überzeugungs- und Werbekampagnen können solche Strukturen hoffähig machen.

Ein Bestandteil der Strukturierung ist die **prozedurale Steuerung**. Dabei wird versucht auf die Verfahrensmodi einzuwirken, mit den Entscheidungen in der Gesellschaft getroffen werden.

3. Überzeugungen

Durch verschiedene Formen von **Überzeugen** wird schließlich versucht auf das Verhalten von gesellschaftlichen Akteuren Einfluss zu nehmen. Formen dieser Steuerung sind **Informationen, politische Werbung, Appelle, Aufklärungskampagnen und Propaganda**. Ziel ist es, dass der Adressat den Sinn und Zweck der Maßnahmen einsieht.

Die Wirkung von Überzeugungen ist nur schwer kalkulierbar, da sie besonders den Charakter von Freiwilligkeit tragen.

Verwendung der Steuerungsinstrumente

Interventionsstaat:

Das Bild des Staates nach dem Zweiten Weltkrieg war das Bild eines Staates, der weitgehend die Ressourcenverteilung und gesellschaftliche Koordination übernahm. Mit staatlicher Intervention wurde in wirtschaftliche Angelegenheiten eingegriffen: Sowohl durch den staatlichen Wiederaufbau der Infrastruktur (nat. Industrien, Straßen, Telekommunikation) als auch durch die Nationalisierung strategischer Industrien und Sektoren.

Instrumente des Staates mit direkter Verhaltenssteuerung waren:

- Leistungserbringung durch staatliche Stellen (staatliche Ausgabenprogramme)
- Maßnahmen der Umverteilung (des Bruttosozialprodukts oder Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen)
- Zuteilung von Rechten oder Leistungen (z.B. Arbeitszeit und Arbeitsbedingungen in Staatsunternehmen mit Auswirkungen auf Privatunternehmen)

Instrumente des Staates mit indirekter Angebotssteuerung:

- finanzielle Anreizprogramme
- Bereitstellung von Infrastrukturleistungen

Anfang der 80er Jahre wandelte sich die Rolle des Staates. Der Staat als Organisator gesellschaftlicher Produktion und Verteilung wurde abgelöst vom Markt (und gesellschaftliche Akteure) als Mechanismus der Koordination und Verteilung gesellschaftlicher Ressourcen. Die Funktionen des Staates wurden (erheblich) reduziert. Beim minimalen Staat beschränkt sich seine Funktionen auf Kernbereiche von Recht und Ordnung. Beim kooperativen Staat bleibt er ein aktiver Spieler, als Anleiter, Moderator oder Unterstützer von gesellschaftlichen Organisationen.

Entwicklung von Steuerungsinstrumenten:

Entwicklungen in der direkten staatlichen Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen

- a) Privatisierung: Überführung staatlicher Unternehmen in Privatbesitz oder Verkauf staatlicher Beteiligungen
- b) Liberalisierung: Abbau von Gesetzen, die den Marktzutritt erschweren bzw. den Wettbewerb beeinträchtigen
- c) Dezentralisierung (New Public Management): Idee
 1. Aufgabenerfüllung durch staatliche Behörden abzubauen und möglichst an außerstaatliche Organisationen zu übergeben.
 2. Öffentliche Leistungen durch marktwirtschaftliche Prinzipien anzubieten. Die ausführenden Organisationen werden dann zu Anbietern. Die Aufgabenerfüllung erfolgt mit relativer (finanzieller) Autonomie in Eigenverantwortlichkeit. Der Staat hat die Rolle der Kontrolle und Steuerung (z.B. Aufgaben- oder Budgetfestlegung)

Entwicklung im Gebrauch von externen Steuerungsinstrumenten

Parallel zur Privatisierung, Liberalisierung und Dezentralisierung werden verstärkt externe Steuerungsinstrumente (vor allem regulative) eingesetzt, um negative soziale und ökonomische Folgeeffekte zu vermeiden. Regulierungen gibt es vor allem in ökonomischen Sektoren (wie Finanzsektor) und für die strukturelle Bereitstellung von Gütern, aber auch im sozialen Bereich und Umweltbereich. Insgesamt haben sich die regulativen Instrumente durch die Entstaatlichung noch verstärkt. Andererseits gibt es vermehrt Zweifel an und Widerstand gegenüber den Maßnahmen, was zu Informations- und Kontrolldefiziten führt. Damit steigt der Verwaltungs- und Kontrollaufwand.

Marktförmige Instrumente fördern Verhaltensangebote und Selbstorganisation. Sie setzen auf (finanzielle) Anreize und Entscheidungen am Markt. Marktförmige Instrumente sollen regulative Instrumente ergänzen, nicht ersetzen. Sie sollen Spielraum für innovatives Anpassungs-, Reaktions- und Problemlösungsverhalten bieten.

Insgesamt tritt heute die indirekte Steuerung – und hier die Strukturierung – in den Vordergrund. Kern des heutigen staatlichen Handelns ist die prozedurale Steuerung. Dieses hängt mit der Entwicklung zusammen, dass staatliches Handeln immer mehr in Koordination von staatlichen und privaten Akteuren stattfindet oder aber nur zwischen privaten Akteuren in vom Staat organisierten Verhandlungssystemen (meist in Form von Netzwerken) geregelt ist. Die prozedurale Steuerung versucht nun – weil es keine hierarchische Macht in diesen Verhandlungssystemen (Netzwerken) gibt und der Staat nicht aktiv vertreten ist – auf das Innenverhältnis solcher Verhandlungssysteme einzuwirken. Durch z.B. Einwirkung auf die Zusammensetzung, Gestaltung der Agenda, Beeinflussung der Entscheidungsmodalitäten, Verpflichtung zur Nutzung von Informationen. Information ist ebenfalls ein wichtiges Steuerungsinstrument.

Literatur:

Braun, Dietmar/ Giraud, Olivier: Steuerungsinstrumente; in: Schubert, Klaus/ Bandelow, Nils C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München, Wien, 2003.