

STAATLICHE REGULATION

Semantisches Feld

Um den Begriff der „staatlichen Regulation“ semantisch abzustecken, soll er in seine beiden Einzelteile zerlegt diskutiert und dann in seiner Gesamtheit vorgestellt werden. (Einzeldefinitionen: Duden 2003)

Das Adjektiv „**staatlich**“ kann inhaltlich anhand des Grades an Aktivität des Staats definiert werden. Von der Definition, die staatlich als lediglich „zum Staat gehörig“ definiert bis hin zur aktiven staatlichen Tätigkeit, die auch den Begriff der Gesellschaft inkludiert, finden sich diese Definitionen:

- Staatlich ist etwas, das den Staat in irgendeiner Form betrifft oder *zum* Staat gehört. Die Souveränität „gehört“ *zum* Staat, ist folglich staatlich.
- Staatlich ist aber auch etwas, das dem Staat gehört oder vom Staat unterhalten wird. Das staatliche Museum, beispielsweise.
- Staatlich kann aber auch etwas sein, das vom Staat autorisiert wurde, bei dem der Staat vertreten wird. Ein vom Staat Beauftragter handelt als staatlicher Beauftragter im Namen des Staats.
- Staatlich ist aber auch etwas, das vom Staat ausgeht oder vom Staat veranlasst wird. So kann beispielsweise die Verwaltung oder die Subventionierung einer Sache vom Staat veranlasst werden.
- Staatlich ist aber auch etwas, das gesellschaftsbezogen ist, sich also direkt nicht nur auf eine Sichtweise der institutionellen Gegebenheiten beschränkt, sondern den Staat auch als die ihm innewohnende Gesellschaft anspricht bzw. ihn sogar als übergesellschaftliches Etwas ansieht, das gesellschaftsordnende Funktionen ausübt.

Wichtig hierzu ist, dass das Adjektiv „staatlich“ nicht nur als etwas Passives

Gruppe C

Beschreibendes gesehen werden darf (dies und das hängt mit dem Staat zusammen), sondern durchaus auch den Staat als Akteur beinhaltet (der Staat handelt). Die marxistische Definition von „staatlich“ enthält auch in eine starke Bindung zum Begriff „gesellschaftlich“.

Die **Regulation** ist ein aus der Sprache der Medizin und der Biologie entlehnter Begriff, der auf die Regelung von Vorgängen in lebenden Organismen (Systemen) in Zusammenhang mit wechselnden Bedingungen in der Umwelt abzielt. Regulation ist demnach die selbsttätige Anpassung eines Lebewesens an wechselnde Bedingungen in der Umwelt.

Die Zusammensetzung „**staatliche Regulation**“ führt demnach vorläufig zu der allgemeinen Definition:

Der Staat (als System) reguliert sich selbst (in all seinen Ausformungen: Gesellschaft, Kultur, Wirtschaft) als Reaktion auf wechselnde Bedingungen/Anforderungen in seiner Umwelt.

Diese Definition ist jedoch für das Thema der privatisierten Gewalt nicht oder nur unzureichend anwendbar und soll im Folgenden in seiner Begriffskarriere und in seinen verschiedenen Bezugskreisen näher an das Thema herangeführt werden.

Begriffskarriere, Problematisierung

Der Begriff „staatliche Regulierung“ wird vor allem in Zusammenhang mit kritischen Texten zu Neoliberalisierung und Globalisierung häufig verwendet, er ist aber auch in der Policy-Analyse zu finden; die Umkehrung der staatlichen Regulierung, nämlich die „Deregulierung“, findet sich hingegen in neoliberalen Theorien wieder.

Der Begriff „staatliche Regulation“ ist einzuordnen in die Gruppe der staatlichen Steuerungsinstrumente. Der Staat, dessen Aufgabe im weitestgehenden Sinn nach Braun/Giraud (2003) neben der „Sicherstellung wichtiger öffentlicher Güter und Ressourcen“ (z.B.: die Sicherstellung der traditionellen Hoheitsrechte des Staates, das Angebot an infrastrukturellen und wohlfahrtsstaatlichen Gütern und Dienstleistungen) die „Beeinflussung gesellschaftlichen Handelns“ ist, hat hierfür *direkte* und *indirekte* Steuerungsinstrumente zur Hand.

Staatliche Regulation ist ein Instrument zur direkten Steuerung durch regulative Politik

Gruppe C

(wohingegen indirekte Steuerung durch Finanzierungen, prozedurale Steuerung und Überzeugungsarbeit gekennzeichnet ist), die im Einzelfall bishin zur Anwendung von legitimer Gewalt reichen kann. Regulierung wirkt über „Ge- und Verbote und zielt darauf ab, soziales oder individuelles Handeln zu regulieren“ (Reagan 1987), wobei die gesellschaftlichen Akteure sich dabei an staatliche gesetzte Normen (Gesetze, Erlässe, Anordnungen, allgemein: Rechtsvorschriften) zu halten haben. „Regulative Politik als Kodifizierung des Verhaltens ist also mit der Androhung von Zwang verbunden“ (Braun/Giraud 2003).

Diesem Bild staatlicher Regulation, das stark geprägt ist vom geplanten *und* marktorientierten Agieren des Staates, steht ein anderer Regulationsbegriff entgegen, der staatliche Regulation (bis auf einige wenige Ausnahmen) gegen die „Selbststeuerungskraft der Marktwirtschaft“ (Michalitsch 2005), die in alle Lebensbereiche, also auch in die gesellschaftlichen, einwirkt, austauschen will.

Diese „Selbststeuerungsfähigkeit der Marktwirtschaft“ (ibid.) und der damit verbundene, nunmehr bereits als „schädlich“ bezeichnete Staatseinfluss in den Theorien eines Hayek (1991) oder eines Friedman (1971) lassen der staatlichen Regulierung wenig Bedeutung zufließen. Sie wird hier lediglich sparsam eingesetzt, dann nämlich, wenn bestimmte ökonomische Effekte eintreten, die die „grundsätzliche Stabilität des privatwirtschaftlichen Sektors“ (Michalitsch 2004) ins Wanken bringen. Subsumiert unter der „paternalistischen Sorge“ (ibid.) des Staates wird hier staatliche Regulierung besonders auf Wirtschaftsmonopolbereiche angewendet. Dennoch lehnen die Theorien Friedmans, Hayeks und auch Beckers (1975) staatliche Regulierung grundsätzlich eher ab, da sie das Ökonomische universalisieren, folglich die Regulierung durch den Staat einen Eingriff in eine „natürliche“ Ordnung/Selbstregulierung (nämlich die Ordnung des Marktes) darstellt. Die einzige Ausnahme, die neoliberalen Theorien inhärent ist, stellt die Aufforderung dar, staatliche Regulierung anzuwenden, um den Staat zu deregulieren.

Der Staat, der sich „schlank“ präsentieren zu wollen meint, muss demnach „sozial-, geschlechter- und bildungspolitische Regulierungen [...] abspecken“ (Kreisky 2001), um fit zu bleiben. Ganz im Gegenzug dazu wird aber vom Staat seitens der Wählerinnen und Wähler gerade das erwartet, nämlich „seiner Bedeutung als sozialer, aber auch

Gruppe C

geschlechterpolitischer Regulator“ (ibid.) nachzukommen. „Wahlerhebliche Zustimmung“ findet diese Forderung nach staatlicher Regulierung in den Bereichen „sozialer Abfederungen, geschlechtergerechterer Verhältnisse, ökologischer Korrekturen wie demokratischer Transformationen des sozial- wie umweltdestruktiven Kapitalismus [...]“ (ibid.). Staatliche Regulierung kann demnach auch als „Etablierung der politischen Idee umfassender sozialer Sicherheit“ (ibid.) definiert werden, womit die staatliche Regulierung in der Perzeption neoliberaler Theorien als historisches Etwas abgetan wird, das den Staat nur unnötig verkompliziert hat und das man nun im Sinne marktökonomischer Selbstregulierung als verwaltungstechnischen Überschuss und als Einschränkung der individuellen Freiheit ansehen und somit abbauen kann. Diese Sichtweise kommt auch – diesmal in Bezug auf die Deregulierung am universitären Sektor – in diesem Zitat zur Geltung:

Die staatliche Regulierung in Form zahlreicher Gesetze, Verordnungen und Erlässe führt zu kontraproduktiven Wirkungen. Es gibt zu wenig eigenverantwortliche Flexibilität bei der Gestaltung des Leistungsprogramms insbesondere in der Lehre, da aufgrund der Vorgaben des Hochschulrechts und der Rahmenprüfungs- und Studienordnungen eine hochschulspezifische Differenzierung und damit auch ein leistungsfördernder Wettbewerb in der Lehre konterkariert werden. (Reichwald 1997)

Wird staatliche Regulierung in neoliberalen Theorien „neutral“ eingestuft, so wird sie bestenfalls als Rahmenbedingung für marktorientiertes Handeln angesehen und anerkannt. In einer vergleichenden Untersuchung des kreditmarkt- und bankorientierten Finanzsystems Deutschlands und Frankreichs mit den angelsächsischen Ländern, die das stärker kapitalmarktorientierte Finanzsystem bevorzugen, erwähnt Zysman (1983) den Terminus „staatliche Regulierung“ als lediglich eine (von sieben) Variablen in Bezug auf die Beziehungen zwischen Banken und deren Klienten.

Staatliche Regulierung ist als solche erst durch die neoliberalen Theorien zu einem (negativ besetzten) Schlagwort geworden, das es abzubauen gilt. Staatliche Regulierung kann aber auch die „Etablierung einer politischen Idee“ (Kreisky 2001) in Form staatlicher Gesetzgebung und Verwaltung sein; sie wird in einem solchen Fall zu einem Steuerungsinstrument, das dazu taugt, erstens „die gesellschaftlichen Ressourcen bzw.

Gruppe C

[...] die ‚materiellen und immateriellen Werte‘ zu verteilen, und zweitens [...], individuelles gesellschaftliches Handeln zu koordinieren“ (Mayntz 1997). Diese beiden Funktionen sind für die Perzeption des Begriffs „staatliche Regulation“ äußerst wichtig, denn hier ist einerseits die Rede von der Verteilung von Werten und andererseits von der Koordination der Gesellschaft. Besonders die Funktion der Koordination der Gesellschaft (die wiederum auf die vertikale, also staatliche Koordination oder auf die horizontale, gesellschaftliche Selbstorganisation Bezug nehmen kann), wird von den neoliberalen Theorien reduziert auf eine rein horizontale, gesellschaftliche Selbstorganisation, die unter ökonomischen Aspekten abläuft.

Staatliche Regulierung wird in Theorien und Studien, vor allem in Bezug auf die Marktliberalisierungsbestrebungen der Europäischen Union, von Begriffen begleitet, die der staatlichen Regulierung neuerdings zu neutralem Status verhelfen, bzw. ihr „Rückendeckung“ in einer auf Deregulation ausgerichteten ökonomistischen Theorieflut geben: *Re-Regulierung* ist ein oftmals anzutreffender Begriff, der das Scheitern des Prinzips einer „grundsätzliche[n] Stabilität des privatwirtschaftlichen Sektors“ (Michalitsch 2004) impliziert.

Burkard Eberlein und Edgar Grande (2003) sehen den Schwerpunkt der Aktivitäten der Europäischen Union (in Wirtschaftsfragen) bei der regulativen Politik, definieren diese jedoch als „die staatliche Aufsicht und Kontrolle über private Wirtschaftsunternehmen und das Marktgeschehen“ (ibid.). Staatliche Regulierung wird hier nicht negativ konnotiert, sondern durchaus positiv; sie wird als sich ergebene Notwendigkeit angesehen, die zu einer Säule von ökonomischer und gesellschaftlicher Stabilität heranwachsen kann. Eberlein/Grande geben auch eine ökonomisch orientierte Definition von Regulierung, die sich in leicht modifizierter Form als empfohlener Arbeitsbegriff gut anwenden lässt. Staatliche Regulierung wird hier nicht als staatliche Rahmensetzung (für Gesetzgebung) oder als „ad-hoc-Intervention“ angesehen, sondern sie wird charakterisiert als

[...] eine externe, dauerhafte und einzelfallbezogene Kontrolle des Marktgeschehens durch staatliche Akteure, die in einem formellen Verfahren Regeln im „öffentlichen Interesse“ festlegen und anwenden. (vgl. Selznick 1985 in Eberlein/Grande 2003)

Diese „kompetitiv-regulative“ (vgl. Windhoff-Héritier 1987) Definition bezieht sich

Gruppe C

hauptsächlich auf die Regelung des Marktverhaltens, wird aber als empfohlener Arbeitsbegriff (siehe unten) um eine „sozial-regulative“ (z.B.: Gentechnik, Abtreibung) und eine „protektiv-regulative“ (z.B.: Verbot von Kinderarbeit) (ibid.) Definition erweitert, wodurch der Staat ganz allgemein mit der Funktion auftritt bestimmte Verhaltensweisen zu erlauben und andere zu verbieten.

Der Zusammenhang mit dem Thema „Privatisierte Gewalt“ ergibt sich aus dieser Definition heraus dadurch, dass

„diese Art der Politik [...] kostengünstig in der Verabschiedung und Durchführung, aber teuer in der Überwachung [ist], weil abweichendes Verhalten geortet werden muss, bevor es sanktioniert werden kann. (Braun/Giraud 2003)

Um den Staat „schlank“ zu halten, muss dieser „in wachsendem Maße hoheitliche Aufgaben an private Dienstleister abgeben, die diese Aufgaben billiger ausüben als der Staat dies kann oder zu können vorgibt“ (Ruf 2003).

Empfohlener Arbeitsbegriff

Staatliche Regulation ist ein **direktes Steuerungsinstrument** des Staates, das dazu dient, gesellschaftliches und ökonomisches **Handeln zu beeinflussen**. Es wirkt über **Ge- und Verbote** und zielt darauf ab, soziales oder individuelles Handeln zu regulieren (vgl. Reagan 1987), es bezieht sich somit, nach Windhoff-Héritier (1987),

- auf die **Regelung des Marktverhaltens** („kompetitiv-regulativ“),
- auf die **Vermeidung negativer Folgekosten wirtschaftlicher Produktion** („protektiv-regulativ“) und
- auf die **Regelung normativ beladener Fragen der Gesellschaft** („sozial-regulativ“).

Die Durchsetzung staatlicher Regulation erfolgt durch Normen (Gesetze, Erlässe, etc.), die bei **Nichtbeachtung** mit Zwang, also der **Androhung oder Anwendung von legitimer Gewalt**, geahndet werden.

Quellen

Duden - Deutsches Universalwörterbuch, 5. Aufl. Mannheim 2003 [CD-ROM].

Gruppe C

- Becker, Gary S. Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education. New York/London: n.p., 1975.
- Brand, Ulrich und Christoph Scherrer. "Contested Global Governance: Konkurrierende Formen und Inhalte globaler Regulierung." Kurswechsel, Zeitschrift für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen (2003): 90-103.
- Braun, Dietmar und Olivier Giraud. "Steuerungsinstrumente." Lehrbuch der Politikfeldanalyse. Ed. Nils C. Bandelow, and Klaus Schubert. München Wien: R. Oldenbourg Verlag, 2003. 147-173.
- Eberlein, Burkard und Edgar Grande. "Die Europäische Union als Regulierungsstaat: Transnationale Regulierungsnetzwerke und die Informalisierung des Regierens in Europa." Europäische Integration. Comp. Markus Jachtenfuchs, and Beate Kohler-Koch. Opladen: Leske + Budrich, 2003. 415-447.
- Friedman, Milton. Kapitalismus und Freiheit. Stuttgart: n.p., 1971.
- Hayek, Friedrich A. Die Verfassung der Freiheit. Tübingen: n.p., 1991.
- Kreisky, Eva. "Weltwirtschaft als Kampffeld: Aspekte des Zusammenspiels von Globalismus und Maskulinismus." Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (2001): 137-160. 25 Apr. 2005 <http://evakreisky.at/onlinetexte/globalismus_kreisky.php>.
- Mayntz, Renate. "Verwaltungsreform und gesellschaftlicher Wandel." Modernisierung des Staates? Ed. Edgar Grande, and Rainer Prätorius. Baden-Baden: n.p., 1997. 65-74.
- Michalitsch, Gabriele. Was ist Neoliberalismus? Genese und Anatomie einer Ideologie. 25 Apr. 2005
- Quack, Sigrid, ed. Das Geheimnis der Banken. Zum Einfluss von Organisationsstrukturen und Personalpolitiken deutscher und französischer Kreditinstitute im mittelständischen

Gruppe C

Unternehmensgeschäft. Berlin: Swen Hildebrandt, Social Science Research Center Berlin, 1995.

Reagan, Michael D. Regulation: the Politics of Policy. Boston: n.p., 1987. 15-20.

Reichwald, Ralf. Universitätsstrukturen und Führungsmechanismen für die Universität der Zukunft. Arbeitsbericht. Technische Universität München, München. Feb. 1997. 25 Apr. 2005 <http://www.ioc-online.org/publikationen/arbeitsberichte_pdf/TUM-AIB%20WP%20013%20Reichwald%20Universit%E4tsstrukturen.pdf>.

Ruf, Werner. "Einleitung." Politische Ökonomie der Gewalt. Staatszerfall und die Privatisierung von Gewalt und Krieg. Ed. Werner Ruf. Opladen: Leske + Budrich, 2003. 9-47.

Selznick, Philip. "Focusing Organizational Research on Regulation." Regulatory Policy and the Social Sciences. Ed. Roger G. Noll. Berkeley: n.p., 1985. 363-367.

Windhoff-Heritier, Adrienne. Policy-Analyse. Frankfurt/New York: n.p., 1987. 39-40.

Zysman, John. Governments, Markets and Growth. Financial Systems and the Politics of Industrial Change. Oxford: n.p., 1983.