

Stefan Lange  
Dietmar Braun

# Gesellschaftliche Differenzierung und politische Steuerung

kultur- und  
sozialwissenschaften

---

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung und des Nachdrucks, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der FernUniversität reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

# Inhaltsverzeichnis

Seite

**Vorwort (Uwe Schimank).....4**

## **Teil A (Stefan Lange): Politische Steuerung als systemtheoretisches Problem**

**Einleitung.....11**

**1. Politische Steuerung: Annäherung an einen schillernden Begriff.....14**

1.1 Der Steuermanns-Topos ..... 14

1.2 Politische Planung und Steuerung..... 15

1.3 Diskurs und Theorie des Kooperativen Staates..... 18

1.4 Akteurtheorie politischer Steuerung.....20

**2. Rekonstruktion der Prämissen Luhmannscher Theoriegenese .....24**

2.1 Soziologische Differenzierungstheorie.....25

2.2 Systemtheoretischer Bezugsrahmen.....26

2.3 Problemadäquate Einteilung .....29

**3. Luhmann I: Politische Planung und Steuerung im  
umweltoffenen Handlungssystem.....30**

3.1 Theorie umweltöffener Handlungssysteme.....31

3.2 Gesellschaft als funktional differenzierte Sozialordnung.....32

3.3 Das politische System der Gesellschaft .....34

3.3.1 Macht: das Kommunikationsmedium des politischen Systems.....36

3.3.2 Binnendifferenzierung und Selbststeuerung des politischen Systems.....37

3.3.3 Politische Planung .....42

3.4 Die Problematik politischer Gesellschaftssteuerung .....44

**4. Luhmann II: Kritik der Akteurtheorie politischer Steuerung.....50**

4.1 Theorie selbstreferenziell-geschlossener Kommunikationssysteme .....50

4.2 Polykontexturale Gesellschaft .....54

4.3 Autopoiesis des politischen Systems.....62

4.3.1 Staat als Selbstbeschreibungsformel .....	63
4.3.2 Supercodierung politischer Machtkommunikation .....	64
4.3.3 Selektivitätsfilter des politischen Systems .....	65
4.3.4 Dilemmata des Wohlfahrtsstaates.....	67
4.4. Kritik der Akteurtheorie politischer Gesellschaftssteuerung .....	70
4.4.1 Politische Steuerung als Intervention in die Umwelt: Fiktion der Beobachtung erster Ordnung .....	71
4.4.2 Politische Gesellschaftssteuerung à la Luhmann: Beobachtung zweiter Ordnung.....	73
4.4.3 Politik des symbolischen Handelns .....	75
<b>5. Kritische Einwände gegen den systemtheoretischen Steuerungspessimismus .....</b>	<b>79</b>
5.1 Übertragung naturwissenschaftlicher Modelle in die Sozialwissenschaften .....	79
5.2 Mangelnde Intersubjektivität der Theoriesprache .....	80
5.3 Theorie der funktionalen Gesellschaftsdifferenzierung .....	81
5.4 Konzeption des politischen Systems .....	83
5.5 Mangelnder Akteurbezug .....	84
<b>6. Schlussbetrachtung: Möglichkeiten und Grenzen einer systemtheoretischen Analyse politischer Steuerung .....</b>	<b>87</b>
<b>Literaturverzeichnis Teil A .....</b>	<b>93</b>
<b>Übungsaufgaben Teil A .....</b>	<b>110</b>
 <b>Teil B (Dietmar Braun): Politische Gesellschaftssteuerung zwischen System und Akteur</b>	
<b>Einleitung.....</b>	<b>112</b>
<b>1. Standpunkte zwischen System und Akteur .....</b>	<b>115</b>
1.1 Luhmann und der Akteur.....	115
1.2 Die Wiederherstellung des Akteurs im autopoietischen Zusammenhang .....	120
1.2.1 Der Mensch als strukturelle Kopplung von psychischem und organischem System .....	121
1.2.2 Die anthropozentrische Sichtweise der Autopoiesis .....	122
1.3 Der individualistische Ansatz.....	126
1.4 Die akteurorientierte Differenzierungstheorie .....	131

1.5 Organisationen und Teilsysteme als handlungsfähige soziale Systeme .....	136
1.5.1 Die autopoietische Sichtweise von Organisationen und Teilsystemen als Akteuren .....	136
1.5.2 Organisationen als handlungsfähige Systeme .....	137
1.5.3 Teilsysteme als Akteure .....	139
1.5.4 Organisationen und Teilsysteme aus akteurtheoretischer Sicht.....	142
<b>2. Zur Steuerungsproblematik funktional differenzierter Gesellschaften.....</b>	<b>146</b>
2.1 Die strukturelle Kopplung als gesellschaftlicher Integrationsmechanismus .....	147
2.2 Die mediale Steuerungsstrategie.....	148
2.2.1 Beispiel 1: Landwirtschaft .....	154
2.2.2 Beispiel 2: Technologieparks .....	158
2.3 Dezentrale Kontextsteuerung .....	159
2.4 Politische Steuerung von Organisationen aus systemtheoretischer Sicht.....	166
2.5 Politische Steuerung von Organisationen aus akteurtheoretischer Sicht.....	171
2.6 Regelungsstrukturen und politische Steuerung .....	174
2.7 Kulturelle Steuerung.....	181
<b>3. Schlussbetrachtung: Perspektiven einer politischen Steuerungstheorie zwischen System und Akteur .....</b>	<b>185</b>
<b>Literaturverzeichnis Teil B .....</b>	<b>194</b>
<b>Übungsaufgaben Teil B .....</b>	<b>202</b>
<b>Alphabetischer Index der Seitenrandmarginalien .....</b>	<b>204</b>
<b>Die Autoren dieses Fernstudienkurses .....</b>	<b>208</b>

## Vorwort (Uwe Schimank)

Nicht wenige der früheren und heutigen Selbstbeschreibungen der modernen Gesellschaft lassen sich in dem Sinne als „polit-ökonomisch“ charakterisieren, dass als Erzeuger der wichtigsten gesellschaftlichen Probleme die Wirtschaft eingestuft wird, während staatliche Politik hauptverantwortlich dafür gemacht wird, diese Probleme zu bewältigen. Varianten dieses „Polit-Ökonomismus“ unterscheiden sich dann vor allem darin, eine wie große Fähigkeit zu dieser Problembewältigung der Politik zugeschrieben wird.

Die „ökonomistische“ Komponente dieser Selbstbeschreibungen ist mittlerweile erheblich gelockert worden. Die Fixierung auf die Wirtschaft als Problemerzeuger ist der Einsicht gewichen, dass weiterhin etwa die Wissenschaft, das Gesundheits- oder das Bildungswesen, die Massenmedien und sogar der Sport ebenfalls gewichtige gesellschaftliche Probleme hervorrufen können. Man ist also von einer ein- zu einer multifaktoriellen Ursachendiagnose gelangt. In sozusagen „therapeutischer“ Hinsicht ist man hingegen im Kern bei der ursprünglichen Sicht der Dinge stehen geblieben. Es bleibt weit verbreiteter gesellschaftlicher common sense, dass die Bewältigung der gesellschaftlichen Probleme letztendlich durch politische Entscheidungen zu erfolgen habe. Zwar werden bekanntermaßen die meisten auftretenden Probleme gleichsam vor-politisch in den betreffenden Gesellschaftsbereichen selbst bearbeitet. Aber immer dann, wenn z.B. die Wirtschaft Probleme erzeugt, die weder sie selbst für sich noch irgendein anderer Gesellschaftsbereich – etwa die Wissenschaft – für sie zu lösen vermag, ist die Politik gefordert. In einer Analogie zum Fußball könnte man sagen, dass die Politik in der modernen Gesellschaft die Position des „Libero“ einnimmt – der, wie Fußballkenner wissen, bis in die Sechzigerjahre noch drastischer als „Ausputzer“ titulierte wurde und agierte. Die anderen Gesellschaftsbereiche nehmen gewissermaßen bestimmte Probleme in „Manndeckung“: so die Wirtschaft das Problem der Bereitstellung und Verteilung knapper Güter und Dienstleistungen zur Bedürfnisbefriedigung, die Wissenschaft die Produktion von Wahrheiten, das Bildungssystem die Sozialisation und berufsspezifische Qualifikation des gesellschaftlichen Personals, etc. Die Politik hingegen versucht, diese Verteidigungslinien zu dirigieren, und muss überall dort einspringen, wo gerade Not am Mann ist.

Kultureller Hintergrund dessen ist, dass die moderne Gesellschaft sich als gesteuerte Gesellschaft versteht. Ganz vereinfacht gesagt ist das eine Konsequenz der Säkularisierung. Solange die Menschen davon ausgingen, dass das Weltgeschehen sich nach Gottes Plan – der für sie oft genug unergründlich war – vollzog, war es nicht nur unnötig, sondern wäre geradezu eine Anmaßung gewesen, eigene Steuerungsambitionen zu entwickeln. Schwindet dieser Glaube an einen allmächtigen, weisen und gütigen Gott, sehen sich die Menschen damit konfrontiert, dass keinerlei Ordnung im sozialen Geschehen

ist – außer derjenigen, die sie selbst unbeabsichtigt oder absichtsvoll produzieren und reproduzieren. Ein Stück weit trägt bis heute, mal mehr und mal weniger, die Hoffnung auf eine wohltätige „unsichtbare Hand“, die „hinter dem Rücken“ der Akteure zufrieden stellende gesellschaftliche Zustände schafft; und sozialwissenschaftliche Analysen, etwa des Wirkens von Marktkonkurrenz, bestätigen diese Hoffnung ja auch durchaus in mancher Hinsicht. Aber gerade der Markt, dieses immer wieder angeführte Paradebeispiel für eine ungesteuerte Bewältigung gesellschaftlicher Probleme, zeigt zugleich, dass auf steuernde Eingriffe nicht verzichtet werden kann – siehe die vielfältigen Diskussionen über „Marktversagen“. So ergibt sich aus dem „Tod Gottes“ in der modernen Gesellschaft, dass die Menschen selbst, wollen sie nicht in existenziellen Fatalismus verfallen, sich gedrängt fühlen, in gewissem Maße dessen Rolle einzunehmen. Sie können gar nicht anders, als Gesellschaft bewusst zu gestalten, um eine lebenswerte Ordnung herbeizuführen. Und politisches Handeln ist, wie eben erläutert, die ultimative Form, die dieses Gestaltungshandeln annimmt.

Moderne Gesellschaften setzen also auf Steuerung, und zwar auf politische Steuerung. Das heißt freilich nicht, dass politische Gesellschaftsteuerung immer oder auch nur in den meisten Fällen völlig oder auch nur halbwegs erfolgreich verläuft. Jeder Beobachter des politischen Tagesgeschehens weiß, dass das nicht so ist – und es fallen einem auch sogleich viele Gründe für die Nichtselbstverständlichkeit von Steuerungserfolgen ein. Dennoch bleibt der in ebenso hohem Maße kontrafaktische wie verbindliche Anspruch der Gesellschaftsmitglieder an sich selbst – und stellvertretend an die politischen Akteure gerichtet – bestehen, nicht bloß die faktischen Produzenten, sondern die bewussten Gestalter der gesellschaftlichen Zustände und Strukturen zu sein. Dementsprechend ist die offensichtlich nur begrenzte Steuerungsfähigkeit politischen Handelns ein permanenter Stein des Anstoßes und Gegenstand nicht bloß politischer, sondern auch darauf bezogener sozialwissenschaftlicher Auseinandersetzungen.

Hier ist natürlich zunächst einmal die Politikwissenschaft als eigens darauf spezialisierte Disziplin gefordert; und sie widersetzt sich diesem Ansinnen ja auch keineswegs, wie zahllose empirische und theoretische Untersuchungen über Parteien, Interessenverbände, soziale Bewegungen, staatliche Entscheidungsstrukturen und -prozesse, Politiknetzwerke etc. dokumentieren. Auch wenn längst nicht alles davon sich explizit auf die Steuerungsthematik bezieht, inspiriert diese doch mittelbar und unmittelbar einen Großteil politikwissenschaftlicher Forschungen.

Allerdings kommt man beim Durchmustern der einschlägigen politikwissenschaftlichen Beiträge zu dem Schluss, dass ein äußerst wichtiger Aspekt politischer Gesellschaftsteuerung notorisch zu wenig beleuchtet wird: die Beschaffenheit des Steuerungsobjekts, also des jeweiligen gesellschaftlichen Teilbereichs bzw. der modernen Gesellschaft als Ganzer. Hier begnügt sich die politikwissenschaftliche Betrachtung meist mit relativ oberflächlichen Cha-

rakterisierungen, die oft auch ziemlich ad hoc herangezogene analytische Dimensionen benutzen. Diese Schwachstelle der politikwissenschaftlichen Perspektive auf politische Gesellschaftssteuerung ist nun aber die starke Seite einer soziologischen Perspektive. Die soziologische Gesellschaftstheorie verfügt über analytische Kategorien und Modelle, mit denen sich die Beschaffenheit der modernen Gesellschaft präzise und differenziert erfassen lässt.

Hier sind vor allem die soziologischen Theorien gesellschaftlicher Differenzierung anzusprechen (vgl. Fernstudienkurs 3749, Uwe Schimank: Theorien gesellschaftlicher Differenzierung). Sie zeichnen ein Bild der modernen Gesellschaft als eines funktional differenzierten Nebeneinanders relativ autonomer Teilsysteme wie Wirtschaft, Wissenschaft, Religion, Bildung etc., die allesamt ganz eigene Handlungslogiken ausgebildet haben. Dieses Bild wirft sogleich die Frage auf, wie denn eine so beschaffene Gesellschaft überhaupt noch zusammengehalten wird. In der von Talcott Parsons und Niklas Luhmann geprägten systemtheoretischen Variante differenzierungstheoretischen Denkens ist das die Frage nach der Systemintegration der modernen Gesellschaft. Unter den verschiedenen Integrationsmechanismen, die differenzierungstheoretisch analysiert bzw. postuliert worden sind, ist dann politische Gesellschaftssteuerung einer der wichtigsten. Einerseits begreift die Differenzierungstheorie die Politik zwar als ein Teilsystem der modernen Gesellschaft neben den anderen Teilsystemen, das in keiner Weise besonders hervorsticht, also eben nicht etwa – so wie die Leitungsebene einer Organisation – durch formale Hierarchie oder faktische Machtfülle die anderen zu beherrschen in der Lage ist. Andererseits wird aber differenzierungstheoretisch als gesellschaftliche Funktion des politischen Systems das ausgemacht, was oben salopp als „Libero“-Aufgabe umschrieben wurde: diejenigen Probleme gesellschaftlicher Systemintegration zu bearbeiten, die nirgendwo anders bearbeitet werden.

Auch differenzierungstheoretisch ergibt sich somit ein Bild politischer Gesellschaftssteuerung, das durch ein Auseinanderklaffen von Steuerungsansprüchen und -erfordernissen auf der einen und Steuerungsfähigkeit auf der anderen Seite gekennzeichnet ist. Damit bin ich bei der zentralen Thematik des vorliegenden Fernstudienkurses angelangt. Die beiden Beiträge von Stefan Lange und Dietmar Braun stellen arbeitsteilig eine Theoriedebatte dar, die in den zurückliegenden fünfzehn Jahren hauptsächlich in Deutschland im Zwiegespräch von Soziologie und Politikwissenschaft stattgefunden hat und noch keineswegs abgeschlossen ist.

Ausgangspunkt dieser Debatte waren hauptsächlich politikwissenschaftliche Analysen, die sich seit Ende der Sechzigerjahre mit politischer Planung und der Implementation solcher ambitionierterer Bemühungen politischer Gesellschaftssteuerung beschäftigt hatten. Nach einem anfänglichen Planungsoptimismus kehrte bald der Katzenjammer der Implementationsforschung ein,



die zeigte, wie oft Steuerungsbemühungen scheitern. An diesem Punkt schaltete sich Niklas Luhmann mit grundsätzlichen differenzierungstheoretischen Überlegungen ein, die in dem Fazit münden, dass politische Gesellschaftsteuerung wegen der grundlegenden Struktureigentümlichkeiten der modernen Gesellschaft – Stichworte: funktionale Differenzierung, selbstreferenzielle Geschlossenheit teilsystemischer Operationsweisen, evolutionäre Logik von Strukturwandel – allenfalls zufällig erfolgreich sein kann, meistens aber nicht die beabsichtigten Wirkungen erzielt und sogar die unbeabsichtigten und unerwünschten Effekte dominieren. Als Trostplaster gibt Luhmann uns mit auf den Weg, dass bislang jedenfalls Evolution zum Überleben genügt habe, also weder Steuerung nötig gewesen sei noch misslungene Steuerung irreparable Schäden angerichtet habe. Stefan Lange rekonstruiert diese anspruchsvollen Überlegungen als ein in sich geschlossenes, äußerst konsistentes Theoriegebäude. Dass man über die Möglichkeit oder Unmöglichkeit von politischer Steuerung in der modernen Gesellschaft nur auf der Basis allgemeinerer gesellschaftstheoretischer Erörterungen urteilen kann, wird sehr nachdrücklich herausgestellt.

Luhmanns Position musste natürlich Gegenstimmen provozieren. Sie war ja nicht zuletzt entsprechend pointiert gegen jegliche Steuerungshoffnungen formuliert. Sowohl in der Soziologie als auch in der Politikwissenschaft ist Luhmann, teils vehement, widersprochen worden; aber einige seiner Einsichten und Vermutungen sind auch sehr ernst genommen worden. Dietmar Brauns Beitrag gibt einen Überblick über die Auseinandersetzungen mit Luhmann. Dabei zeigt sich, dass sehr grundlegende Fragen soziologischer Theorie berührt sind – insbesondere die Konfrontation zwischen einer akteur- und einer systemtheoretischen Herangehensweise an soziale Wirklichkeit. Verschiedene Linien der distanzierten Anlehnung an bzw. kritischen Abkehr von Luhmanns Position lassen sich unterscheiden: „Häretiker“ innerhalb der Anhängerschaft Luhmanns wie Gunther Teubner und Helmut Willke; radikale Kritiker von Luhmanns Differenzierungstheorie auf der Grundlage einer Parsonianischen Systemtheorie wie Richard Münch; Proponenten einer nahe an Humberto Maturanas ursprünglichem Autopoiesis-Konzept gelagerten Perspektive wie Axel Görlitz und Ulrich Druwe; vom „akteurtheoretischen Institutionalismus“ ausgehende, empirienah argumentierende Steuerungstheoretiker wie Renate Mayntz und Fritz Scharpf; kultursoziologisch und dabei wiederum nicht zuletzt von Parsons inspirierte Luhmann-Kritiker wie Matthias Beyerle; und schließlich Vertreter einer Integration von system- und akteurtheoretischer Herangehensweise, was dann entweder auf einen Einbau akteurtheoretischer Kernvorstellungen in einen systemtheoretischen Bezugsrahmen wie bei Bernd Ulrich, teilweise auch bei Willke oder umgekehrt auf eine Integration systemtheoretischer Kernvorstellungen in einen akteurtheoretischen Bezugsrahmen wie in meinen eigenen Arbeiten und in denen Dietmar Brauns hinauslaufen kann.

Es handelt sich, um das noch einmal zu betonen, um eine weiter fortgeführte Debatte. Man weiß also noch nicht, was längerfristig – insbesondere durch eingehendere empirische Klärungen – noch an Einsichten gewonnen werden wird. Jetzt schon dürfte indes klar sein, dass zum einen die soziologische Differenzierungstheorie wichtige Einsichten in die zunächst politikwissenschaftlich dominierten Analysen politischer Gesellschaftssteuerung eingebracht hat und zum anderen eine an Fragen gesellschaftlicher Integration nach wie vor hochgradig interessierte Differenzierungstheorie das Steuerungsthema nicht übergehen darf.

Steuerungstheoretische wie -praktische Implikationen hat über den thematischen Kontext des hier vorliegenden Studienkurses hinaus auch der Wissenstransfer an Studenten. Das Steuerungsziel der akademischen Lehre ist dabei i.d.R. ein dualistisches. Zum einen geht es um die *Ermöglichung eines Verstehens des Sinns* der zu vermittelnden Sachverhalte. Zum Zweiten und über reines Sinnverstehen hinaus geht es – gerade wenn wie in der sozialwissenschaftlichen Steuerungsdebatte hochabstrakte theoretische Sachverhalte verhandelt werden – darum, *das angeeignete Wissen sowohl vergleichend in Bezug zu anderen sozialwissenschaftlichen Themen setzen als auch praktisch im späteren Beruf oder in der Forschung anwenden zu können*.

Um das Sinnverstehen zu erleichtern haben die Autoren dieses Studienkurses die einzelnen Abschnitte ihrer Abhandlungen an den Seitenrändern mit Marginalien versehen. Diese Marginalien weisen die zentralen Stichwörter aus, auf die ein jeweiliger Abschnitt Bezug nimmt. Alle Stichwörter sind in einem Index am Ende dieses Kurses zusammengefasst und mit Seitenangaben versehen. Nicht jedes Stichwort ist im Text ausführlich oder mit Blick auf Ihr jeweiliges Vorwissen ausreichend erläutert. Vielmehr sind Sie angehalten, sich fehlende oder weiterführende Informationen aus den einschlägigen soziologischen und politikwissenschaftlichen Lexika zu besorgen sowie aus der weiterführenden Literatur zu entnehmen. Sie finden am Ende dieses Vorwortes eine reichhaltige Liste der entsprechenden Lexika und Einführungsbücher sowie die Namen der Fachzeitschriften, in denen steuerungstheoretische Themen unter anderem behandelt werden. Darüber hinausgehende Verweise sind den umfangreichen Bibliographien zu entnehmen, die den beiden Abhandlungen dieses Kurses hinten angestellt sind.

Um Ihre Fähigkeiten zum Vergleich in den Sozialwissenschaften sowie zur praktischen Anwendung des erlernten Wissens zu vertiefen, folgen hinter den Bibliographien zu beiden Abhandlungen Übungsaufgaben, die Sie bearbeiten können. Komparatistische Fragestellungen und praktische Anwendungen gewinnen in einer zunehmend vernetzten Welt sowohl in der Wirtschaft als auch in nahezu jedem geistes- und sozialwissenschaftlichen Fach immense Bedeutung. Nutzen Sie deshalb die Möglichkeit, ihre diesbezüglichen Fähigkeiten auch anhand der Fragestellungen des hier vorliegenden Studienkurses zu erproben. Die Autoren und ich wünschen Ihnen dabei viel Erfolg.

**Fachzeitschriften** in denen sich Aufsätze zu Fragen gesellschaftlicher Differenzierung und politischer Steuerung finden:

**Politikwissenschaft:**

Politische Vierteljahresschrift (PVS)  
Staatswissenschaft und Staatspraxis  
Zeitschrift für Politik (ZfP)

**Soziologie:**

Berliner Journal für Soziologie (BJS)  
Zeitschrift für Rechtssoziologie (ZfRsoz)  
Zeitschrift für Soziologie (ZfS)

**Systemtheorie:**

Soziale Systeme

**Lexika** zum Nachschlagen einzelner Stichwörter:

**Politikwissenschaft:**

Nohlen, Dieter (Hrsg.), 1995: Wörterbuch Staat und Politik, München: Piper.

Nohlen, Dieter (Hrsg.), 1995: Lexikon der Politik, München: Beck (v.a. Bd. 1,2 und 7).

**Soziologie:**

Endruweit, Günter et al. (Hrsg.), 1989: Wörterbuch der Soziologie, München: DTV.

Fuchs-Heinritz, Werner et al. (Hrsg.), 1998: Lexikon der Soziologie, 3. Aufl., Opladen: Westdeutscher Verlag.

**Systemtheorie:**

Baraldi, Claudio/ Corsi, Giancarlo/ Esposito, Elena, 1996: GLU. Glossar zu Niklas Luhmanns Theorie sozialer Systeme, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Krause, Detlef, 1996: Luhmann-Lexikon. Eine Einführung in das Gesamtwerk von Niklas Luhmann mit über 400 Stichworten, Stuttgart: Enke.

**Einführungen:**

**Gesellschaftstheorie:**

Schimank, Uwe, 1996: Theorien gesellschaftlicher Differenzierung, Opladen: Leske + Budrich (UTB).

Kneer, Georg/ Nassehi, Armin/ Schroer, Markus (Hrsg.), 1997: Soziologische Gesellschaftsbegriffe. Konzepte moderner Zeitdiagnosen, München: Fink (UTB).

**Einführungen (Fortsetzung):**

**Politische Theorie:**

Beyme, Klaus von, 1992: Theorie der Politik im 20. Jahrhundert. Von der Moderne zur Postmoderne, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Rohe, Karl, 1994: Politik: Begriffe und Wirklichkeiten. Eine Einführung in das politische Denken, 2. Aufl., Stuttgart/ Berlin/ Köln: Kohlhammer.

**Handlungs- und Entscheidungstheorie:**

Braun, Dietmar, 1999: Theorien rationalen Handelns in der Politikwissenschaft. Eine kritische Einführung, Opladen: Leske + Budrich.

Druwe, Ulrich/ Kunz, Volker, 1994: Rational Choice in der Politikwissenschaft. Grundlagen und Anwendungen, Opladen: Leske + Budrich.

**Politikanalyse:**

Prittwitz, Volker von, 1994: Politikanalyse, Opladen: Leske + Budrich (UTB).

Windhoff-Héritier, Adrienne, 1987: Policy-Analyse. Eine Einführung, Frankfurt a.M./ New York: Campus.

**Systemtheorie:**

Krieger, David J., 1996: Einführung in die Allgemeine Systemtheorie, München: Fink (UTB).

Reese-Schäfer, Walter, 1999: Luhmann zur Einführung, 2. Aufl., Hamburg: Junius.

## Teil A (Stefan Lange): Politische Steuerung als systemtheoretisches Problem

### Einleitung

Im Bereich der deutschen Sozial-, Rechts- und Wirtschaftswissenschaften lassen sich seit Beginn der 80er Jahre verstärkte Bemühungen hinsichtlich einer Vernetzung bei der Analyse von Aspekten moderner Staatlichkeit beobachten. Die Intention der an diesem interdisziplinären Austausch beteiligten Soziologen und Politologen liegt dabei nicht in einer Wiederherstellung der verlorenen Einheit der Staatswissenschaft, sondern vielmehr in dem Bemühen, Fragestellungen und Forschungsergebnisse der einzelnen ausdifferenzierten Disziplinen auf dem Gebiet der Staatslehre und der politischen Verwaltung wechselseitig besser füreinander nutzbar zu machen (vgl. Schuppert 1989: 91/92, Hesse/ Wahl/ Wille 1990: 310). Solche Anstrengungen lassen sich auch auf dem Feld der Regierungsforschung beobachten (vgl. Hartwich 1990: 17/18). Eine der drängendsten wissenschaftlichen Fragestellungen wird in diesem Kontext in den *Steuerungsproblemen* der entwickelten und hoch industrialisierten westlichen Gesellschaften des ausgehenden 20. Jahrhunderts gesehen. In der praktischen Politik herrscht eine ähnliche Problemsicht vor. Zöpel (1987: 19) bemüht hier das Bild des „fragenden Staates“, der die Wissenschaft um Orientierungshilfe bei der Lösung der drängenden staatlichen Steuerungsprobleme ersucht. Können die Herausforderungen – so lautet die Frage – die eine globalisierte Marktwirtschaft, Digitalisierung der Medien, erodierende soziale Sicherungssysteme sowie Flüchtlings- und Migrationswellen stellen, von der modernen Politik überhaupt noch gestaltet werden?

Die sozialwissenschaftliche Grundlagenforschung stellt für die Analyse solcher Steuerungsprobleme zwei miteinander konkurrierende Paradigmen zur Verfügung: die *Akteurtheorie* und die *Systemtheorie*. In der hier vorliegenden Darstellung wird nun der Versuch unternommen, das als Systemtheorie firmierende Forschungsprogramm Niklas Luhmanns herauszugreifen und unter der Folie einer steuerungstheoretischen Problemstellung zu analysieren. Im Rahmen seines Forschungsprogramms hat Luhmann eine Theorie der Politik entwickelt, die den doppelten Anspruch verfolgt, sowohl wissenschaftliche Theorie des politischen Systems der Moderne zu sein als auch zur Einfügung in die Selbstbeschreibung eben dieses Systems zu taugen, d.h., als Reflexionstheorie der Politik die politische Kommunikation zu orientieren und damit praxisrelevant werden zu können (vgl. Luhmann 1980: 291/292).

Dabei haben Fragen der politischen Planung und Steuerung – also Fragen der administrativ-technischen Seite von Politik – bei dem studierten Juristen

und ehemaligen Verwaltungsbeamten Luhmann immer schon eine prominente Stellung innegehabt, während sein großer gesellschaftstheoretischer Rivale Jürgen Habermas dem Publikum eher durch seine Überlegungen zu Fragen politischer Öffentlichkeit und des herrschaftsfreien Diskurses – und damit zu Fragen der normativ-legitimierenden Seite von Politik – bekannt ist.

⇒ *politics*  
 ⇒ *policy*  
 ⇒ *polity*

Politische Soziologie und Politikwissenschaft unterscheiden im Allgemeinen zwischen *politics*, *policy* und *polity* (vgl. Rohe 1994: 61-81). Unter *Politics* ist dabei der politische Ämterwettbewerb von Personen und Parteien zu verstehen. *Policy*-Analysen befassen sich mit Ursachen, Prozessverläufen und Wirkungen von substanzieller Politik (und damit von politischer Steuerung). Die *Polity* ist sowohl der normativ-verfahrensrechtliche als auch der kulturelle Rahmen innerhalb dessen *Politics* und *Policies* stattfinden können: die nationale Verfassung, öffentliches Recht, zunehmend auch supranationales und internationales Recht sowie die politische Kultur eines Landes. Mein Ziel ist es, in diesem Fernstudienkurs den Beitrag Luhmanns zu einer Theorie politischer Steuerung – und das impliziert: hinsichtlich der *Policy*-Dimension – systematisch *aufzubereiten*, deskriptiv *auszuarbeiten* und hinsichtlich möglicher „funktionstüchtiger Schnittstellen“ zur politischen Systemlehre und einer Steuerungstheorie des Kooperativen Staates zu *befragen*. In einer solchen systematischen Aufarbeitung einer sozialwissenschaftlichen Theorie, der Ausarbeitung des in ihr angelegten Potenzials an Ableitungen und Prämissen sowie einer fachsprachlichen Übersetzung von Schlüsselbegriffen unter dem Gesichtspunkt ihrer Anschlussfähigkeit („funktionstüchtige Schnittstellen“) sieht Patzelt (1992: 177-180) einige der wichtigsten Aufgabengebiete sozial- und politikwissenschaftlicher Theorieforschung. Allein der Aspekt der Aufbereitung für sich ist hier schon interessant, da Niklas Luhmann bislang keine zusammenhängende Theorie der Politik publiziert hat und eine systematische Ordnung und Einführung in seine genuin politisch-soziologischen Schriften bislang nicht auf dem Buchmarkt erhältlich ist.

⇒ *Grand Theory*

Ob die hier in Angriff genommene Analyse und Diskussion einer funktionalistischen „Supertheorie“<sup>1</sup> von höchstem Abstraktionsniveau und erklärtermaßen universalistischer Reichweite überhaupt legitimer Bestandteil sozialwissenschaftlicher Forschung sei und nicht vielmehr unfruchtbare Fleißarbeit an „ausgedachten Problemen“, wird gerade von Politologen bis heute bezweifelt (vgl. nur Hennis 1990: 45/46 und Greven 1990: 227). In Bezug auf die Systemtheorie liegen nach Waschkuhn in der Politikwissenschaft überwiegend pauschale Vorverurteilungen und Interpretationen aus Missverständnissen heraus vor (vgl. Waschkuhn 1987: 23). Neben Normativisten und Fachvertretern, die sich der ‚Kritischen Theorie‘ verpflichtet fühlen, steht auch die überwiegende Mehrheit der empirisch-analytisch orientierten Politologen den funktionalistischen *Grand Theories* skeptisch bis ablehnend gegenüber. So betrachten etwa Nohlen und Schultze im ‚Lexikon der Politik‘ die Suche nach der großen Theorie als „... Gegenstandsbereich und Erkenntniszielen in den Sozi-

<sup>1</sup> So Luhmann (1978a: 9) über seinen eigenen Ansatz.

alwissenschaften nur wenig angemessen, da solche allgemeinen T. [Theorien, S.L.] auf Grund der unumgänglichen Abstraktheit kaum praktisch verwertbare Ergebnisse und anwendungsorientierte Erklärungen liefern können“ (Nohlen/Schultze 1995: 654). Gerne beruft man sich auch a.) auf die analytische Wissenschaftstheorie und spricht den Grand Theories schlicht die Theoriefähigkeit ab und/oder man verweist b.) auf Robert K. Mertons Verdikt, die Sozialwissenschaften sollen sich auf zeitlich und räumlich begrenzte Ausschnittstheorien, die so genannten Theorien mittlerer Reichweite, begrenzen.

Hinsichtlich des erstgenannten Aspekts drängt sich dann natürlich die Frage auf, was funktionalistische Grand Theories anderes sein sollten als Theorien (vgl. Luhmann 1968a: 245). Ich werde mich im Folgenden Klaus von Beymes (1992b: 12) Plädoyer für einen pragmatischen Theoriebegriff anschließen und die generelle Theoriefähigkeit der Luhmannschen Systemtheorie nicht in Frage stellen: Sie ist eine wissenschaftliche Theorie, nur eben *keine empirische Theorie nach kritisch-rationalistischem Verständnis*.

⇒ Kritischer Rationalismus

Bezüglich des zweiten Kritikpunktes wäre zu entgegnen, dass selbst Merton den abstrakten Sozialtheorien bei aller Skepsis zwei forschungsleitende Funktionen eingeräumt hat, die auch für den Empiriker von Interesse sind. Grand Theories sind demzufolge erstens in der Lage, als konzeptionelle Bezugsrahmen bzw. Beobachtungsschemata („conceptual schemes“) Gruppen empiriegesättigter Ausschnittstheorien zusammenzuführen und zu konsolidieren (vgl. Merton 1949: 166). Zweitens können sie Orientierungshypothesen („general sociological orientations“) für die empirische Forschung bereitstellen, die dann das Auffinden konkreter falsifizierbarer Hypothesen erleichtern (vgl. Merton 1957: 88, Wagner/ Berger 1985: 700).

⇒ Orientierungshypothese

Die Luhmannsche Systemtheorie scheint sich für eine solche Generierung von Orientierungshypothesen geradezu anzubieten. Man braucht sie nicht im Sinne einer „Alles oder Nichts“-Option“ als Ganze zu akzeptieren. Sie lässt sich vielmehr – so Schimank (1991: 579) – „... als Werkzeugkasten benutzen, aus dem man einzelne Konzepte und Theoreme je nach Gebrauchszweck entnehmen kann, ohne sich um den Rest kümmern zu müssen“. Auch Reese-Schäfer (1992: 177/178) weist in seiner Luhmann-Einführung darauf hin, dass der Ertrag einer Luhmann-Lektüre für den Leser weniger in einem unvermittelten Informationsgewinn über empirische Sachverhalte, als in einer Verfeinerung des eigenen begrifflichen Sensoriums zur Selektion, Aufnahme und Anordnung solcher Sachverhalte liegt. Ob sich fruchtbare Konzepte und Theoreme auch für den an Steuerungsfragen interessierten Sozialwissenschaftler aus der vielschichtigen Luhmannschen Theoriegenese gewinnen lassen oder ob sie letztlich doch, das politikwissenschaftliche Vorurteil bestätigend, für die praxisbezogene Forschung steril bleibt, wird sich also im Folgenden erweisen müssen.