

Helmut Wiesenthal

Gesellschaftssteuerung und gesellschaftliche Selbststeuerung

Zweifel, Kritik, Hindernisse –
Modi, Effekte, Optionen

kultur- und
sozialwissenschaften



FernUniversität in Hagen

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.

Inhalt

1	Einleitung	1
1.1	Leidvolle Erfahrungen	3
1.2	Sachliche Aspekte des Steuerungsbegriffs	5
1.3	Historische Aspekte des Steuerungsbegriffs	7
1.4	Gegenstände und Perspektiven	12
2	Gesellschaftssteuerung und Systemtheorie	17
2.1	Das Streitgespräch Luhmann – Scharpf	17
2.2	Unsicherheit in Wirklichkeit und Theorie	25
2.2.1	Genuine Unsicherheit	26
2.2.2	Strategische Unsicherheit	28
2.2.3	Schwache Einwände	31
2.2.4	Coping-Optionen	33
	Wissen (33) – Zeithorizonte (35) – Interaktion (36)	
2.2.5	Zwischenresümee	37
2.3	Grundlagen der systemtheoretischen Skepsis	38
2.4	Gesellschaftssteuerung auf Umwegen?	45
2.5	Resümee	51
3	Selbstorganisation und Selbststeuerung	54
3.1	Einleitung	54
3.1.1	Die systemtheoretische Perspektive	55
3.1.2	Die interaktionstheoretische Perspektive	57
	Selbstorganisation von Wirtschaftsinteressen (57) – Partizipationsoffene Selbststeuerung (58) – Zwischenresümee (58)	
3.2	Mikrologiken mit Makroeffekt	60
3.2.1	Koordinationsmechanismen und Koordinationsweisen	61
	Koordinationsmechanismen und Koordinationsweisen (61) – Drei-Mechanismen-Theorien (62) – Koordinationsmechanismus Netzwerk? (64) – Kombinationsgewinne und Risiken (65)	
3.2.2	Bausteine einer allgemeinen Koordinationstheorie	66
	Marktkoordination (68) – Gemeinschaftlichkeit (72) – Organisation (74) – Kombinierte Koordinationsweisen (78) – Zwischenresümee (80)	
3.2.3	Besonderheiten der Netzwerkkoordination	82
3.3	Macht – Ressource, Medium oder Metapher?	85
3.3.1	Machtbegriffe	86
3.3.2	Das relationale Machtkonzept	89
3.4	Verhandlungen	93
3.4.1	Kooperative Verfahren – ein Steuerungsmodus eigener Art?	95
3.4.2	Variablen der Verhandlungsanalyse	98
	Themen (99) – Akteure (100) – Rahmenbedingungen (101)	
3.4.3	Resümee	102

4	Gesellschaftssteuerung konkret: Hindernisse und Optionen	104
4.1	Die Logik der Vergeblichkeit	104
4.1.1	Bounded Rationality – Antworten auf Rationalitätsprobleme	105
4.1.2	Ernüchternde Befunde der Politikanalyse	109
4.1.3	Probleme kollektiver Akteure	112
	Die Logik kollektiven Handelns (112) – Probleme kollektiven Entscheidens (113)	
4.1.4	Das Unmöglichkeitstheorem rationaler Politik	114
4.2	Belege begrenzter Steuerbarkeit	115
4.2.1	Organisationslernen und der Wandel kollektiver Akteure	116
	Invasion (117) – Dissidenz (118) – Intersektion (119) – Multiple Selves (120)	
4.2.2	Die (begrenzte) Responsivität demokratischer Politik	121
	Massenmedien und politische Öffentlichkeit (123) – Divergierende Erwartungen als Responsivitätshindernis (125) – Responsivitätsverzicht als politische Tugend (134) – Faktoren erhöhter Responsivität (130) – Differenzielle Responsivität (131) – Zwischenresümee (132)	
4.2.3	Politikfeldregulierung	135
	Das Politikfeld Gesundheitsversorgung (135) – Das Politikfeld Wissenschaft und Forschung (138) – Aspekte der Wirtschafts- und Technologieförderung (142)	
4.3	Vorläufige Schlussfolgerungen	145
4.3.1	Steuerungsproblem 1: kollektive Handlungsfähigkeit	146
4.3.2	Steuerungsproblem 2: Zeitklüfte	149
4.3.3	Rationalitätsgrenzen der Demokratie?	152
5	Erfolgsgeschichten – Muster ohne Wert?	154
5.1	Die Begründung des modernen Sozialstaats	155
5.1.1	Innovative Sozialreformen in vier Ländern	155
5.1.2	Die Bedingungen der Möglichkeit	156
5.2	“The Great Society“ der Johnson-Administration	158
5.2.1	Der Krieg gegen die Armut	159
5.2.2	Die Bürgerrechtsgesetze	160
5.2.3	Die Krankenversicherung „Medicare“	161
5.2.4	Die Bedingungen der Möglichkeit	162
5.3	Die Reformen der Thatcher-Regierungen	163
5.3.1	Die Privatisierungspolitik	164
5.3.2	Die Reform der industriellen Beziehungen	165
5.3.3	Die Bedingungen der Möglichkeit	166
5.4	Die Transformation sozialistischer Staaten	166
5.4.1	Die besonderen Reformrisiken	167
5.4.2	Erfolgsindikatoren	170
5.4.3	Die Bedingungen der Möglichkeit	172
5.5	Fazit	173
5.5.1	Kontingente Rationalitätshindernisse	175
5.5.2	Intransparente Erfolgsbedingungen	179
	Literatur	182

1 Einleitung

Wer die Lösung „gesellschaftlicher Probleme“ fordert, eine „bessere Gesellschaft“ anstrebt oder nach Möglichkeiten der „gesellschaftlichen Steuerung“ Ausschau hält, setzt dabei zweierlei voraus: erstens, dass das, was der Begriff „Gesellschaft“ bezeichnet, ein geeignetes Objekt menschlichen Handelns ist, und zweitens, dass es Mittel und Wege einer kalkulierbaren Einwirkung auf diesen eigentümlichen Gegenstand des Handelns gibt. Das sind keine selbstverständlichen Voraussetzungen. Zwar geht das Aufkommen des Begriffs „Gesellschaft“ mit der Auflösung von Vorstellungen von einer gottgegebenen oder „natürlichen“ Herrschaftsordnung einher, d.h. mit wachsendem Bewusstsein von der Kontingenz der gesellschaftlichen Verhältnisse.¹ Immerhin ist die Vorstellung von einer gestaltbaren gesellschaftlichen Ordnung ein Kind der europäischen Aufklärung. Doch kamen schon bald nach der Entdeckung der Diesseitigkeit und Wandelbarkeit der gesellschaftlichen Ordnung solide Zweifel an der Möglichkeit auf, die Ergebnisse des Wandels zu kontrollieren. Bereits die Französische Revolution bewirkte ein gerüttelt Maß an Ernüchterung unter den Anhängern der Idee, dass mit der Überwindung überlieferter Herrschaftsverhältnisse schon die entscheidende Voraussetzung zur zielsicheren Neugestaltung der Gesellschaft gegeben sei.

Die Idee der Gesellschaftsteuerung hat in der Zeit vom Ende des 18. Jahrhunderts bis heute ein sehr wechselhaftes Rezeptionsschicksal erfahren. Sie durchzieht die Geschichte sozialer Bewegungen – von der Arbeiterbewegung des 19. und 20. Jahrhunderts bis zu den „neuen“ sozialen Bewegungen der 1970-1980er Jahre –, inspirierte Diktatoren und Schöpfer totalitärer Herrschaftssysteme ebenso wie die Befreiungsbewegungen der Dritten Welt im Kampf gegen die Kolonialmächte und liegt letzten Endes auch den Zielen der neuen Eliten in den postkommunistischen Reformländern zu Grunde. Einen gesellschaftlichen Steuerungsanspruch und gelegentlich auch Steuerungserfolge dokumentieren indes selbst bescheidenere Vorhaben von Regierungen, die Reformen der Wirtschaft und des Sozialstaats zum Inhalt haben und auf die Wiedergewinnung wirtschaftlicher Prosperität zielen. Die dabei verfolgten Ziele mögen zwar auf den ersten Blick vergleichsweise begrenzt anmuten. Betrachtet man sie jedoch als Teil des ambitionierten Projekts, „die Gesellschaft“ an die sich rapide wandelnde Umwelt der Weltwirtschaft, der Wissensproduktion, aber auch der sozialen Ansprüche und Kompetenzen anzupassen, so scheint der Begriff Gesellschaftsteuerung durchaus am Platz zu sein.

Gleichwohl sind die erwähnten Bedenken und Zweifel nicht nur weit verbreitet, sondern auch gut begründet. Jede ernsthafte Beschäftigung mit den Möglichkei-

¹ Der Begriff Kontingenz bezeichnet von Unsicherheit geprägte Sachverhalte, deren Besonderheiten erst nach dem Eintritt erkennbar werden und die, wie auch immer sie ausfallen, als bedeutsam erachtete Folgewirkungen haben. Weil sich kontingente Ereignisse nicht zuverlässig prognostizieren lassen, weiß man also erst im Nachhinein, was *passierte* bzw. *wirksam* wurde.

ten und Grenzen einer absichtsvollen Einwirkung der Gesellschaft auf sich selbst sieht sich nicht nur mit einem ganzen Bündel beunruhigender historischer Erfahrungen, sondern auch mit wissenschaftlichen Argumenten konfrontiert, welche Gesellschaftsteuerung als eine Idee von ausgesprochen ambivalentem Reiz ausweisen. Wenn die Idee, wie es hier geschieht, zum Thema sozialwissenschaftlicher Reflexion gemacht wird, bedarf es deshalb zuallererst einer nüchternen Bestandsaufnahme ihrer historischen Bezüge und ihrer sozial- und erkenntnistheoretischen Implikationen. Andernfalls bestünde die Gefahr, dass Autor und Leser unbeabsichtigt auf einen Pfad der „politischen“, d.h. von den Ideen politischer Akteure geprägten (und notwendig notwendig ideologischen) Begriffsverwendung gerieten. Das wäre nicht nur dann der Fall, wenn man Gesellschaftsteuerung als prinzipiell „machbar“ ansehen würde, sondern auch dann, wenn man der gegenteiligen Ansicht huldigte und von ihrer systematischen Unmöglichkeit ausginge.

Nun gibt es durchaus Belege für die Annahme, dass soziale Gemeinwesen sich selbst – in gewissen Grenzen – zu gestalten vermögen. Fraglich bleibt allerdings, ob das nicht nur in Ausnahmesituationen der Fall ist und auf welcher Ebene und mit welchen Zielen und Mitteln gesellschaftliche Selbststeuerung prinzipiell möglich ist. Sollten sich diese Fragen positiv und hinreichend präzise beantworten lassen, bestünde wohl auch die Möglichkeit einer Antwort auf die Frage nach „besseren“, z.B. risikoärmeren, Mitteln der Gesellschaftsteuerung näher zu kommen.

Bevor wir uns auf diese *tour d'horizon* begeben, ist noch ein Wort zu dem zweiten Begriff im Titel dieses Lehrbriefs zu sagen. Immerhin hat sich das Konzept der Selbstorganisation und Selbststeuerung im 20. Jahrhundert als eine Art Kontrastbegriff zur Idee der Gesellschaftsteuerung entwickelt. Soziale Gruppen und einzelne Bereiche der Gesellschaft zeigen sich in unterschiedlichem Maße fähig, die Bedingungen ihrer Reproduktion sowie der internen und externen Kommunikation „selbst“ zu kontrollieren. Sie scheinen auf den ersten Blick gar nicht oder nur in begrenztem Maße von den Steuerungsleistungen höherer Hierarchieebenen abhängig. Doch schon auf den zweiten Blick wirkt der Begriff Selbststeuerung mehr als Pendant denn als Gegenpol des Begriffs Gesellschaftsteuerung.

Denn wenn „die“ Gesellschaft als ein sich selbst steuerndes soziales Gebilde verstanden wird (wer sonst als sie selbst sollte sie steuern können?), macht es auch Sinn, nach dem Selbststeuerungspotenzial ihrer Teile bzw. Subsysteme zu fragen. Selbststeuerung meint folglich kein anderes Prinzip und keinen Sachverhalt von anderer Logik als der der Gesellschaftsteuerung. Bezug genommen wird lediglich auf ganz bestimmte Subjekte und Objekte sozialer Steuerung, nämlich solche, die in der Hierarchie sozialtheoretischer Abstraktionen „unterhalb“ des Gesellschaftsbegriffs eingeordnet sind, also soziale Gruppen und Bewegungen, Organisationen (z.B. Parteien und Unternehmen), Wirtschaftssektoren oder Funktionssysteme wie z.B. das Wirtschafts- oder das Bildungssystem.

Der restliche Teil dieser Einleitung wird sich v.a. zwei Themen zuwenden: zum einen den Gründen für die historische Anrüchigkeit eines emphatischen Begriffs der Gesellschaftsteuerung und zum zweiten einigen logischen und sachlichen Implikationen des Steuerungsbegriffs und der Steuerungssemantik. Am Ende der Einleitung werden der von diesem Text zu erwartende Erkenntnisgewinn und selbstverständlich auch seine Gliederung vorgestellt werden.

1.1 Leidvolle Erfahrungen

Aus gutem Grund wird das 20. Jahrhundert als „das Zeitalter des Totalitarismus“ bezeichnet (Jesse 1999: 9). Es ist nicht nur durch mehrere Wellen der Demokratisierung gekennzeichnet, sondern – neben dem Fortbestand einer Reihe von autoritären Regimes – auch durch die Entstehung und den Niedergang von Herrschaftsordnungen, die einen totalitären Macht- und Gestaltungsanspruch der jeweiligen Regierung gegenüber der Gesellschaft reklamierten, insbesondere der sowjetische Kommunismus und der deutsche Nationalsozialismus, aber auch die faschistischen Regime in Italien, Portugal und Spanien sowie die Militärdiktaturen in Argentinien, Chile, Griechenland, Pakistan, der Türkei und vielen ehemaligen Kolonien.

Das nationalsozialistische Regime Adolf Hitlers, aber auch das von Lenin, Trotzki und Stalin in der Sowjetunion errichtete Herrschaftssystem sind nicht nur durch eine Blutspur von vielen Millionen Opfern charakterisiert, sondern auch durch die erklärte Absicht der Führer, die Gesellschaft gemäß einer bestimmten „politischen Religion“² umzubauen und damit einen „neuen Menschen(typ)“ zu schaffen.³ Als dezidierte Projekte der planmäßigen Gesellschaftskonstruktion unterschieden sie sich von solchen Autokratien, deren Herrschern es „nur“ um die Bewahrung einer tradierten und für sie vorteilhaften Ordnung ging.

Was die auf brutale Gewaltanwendung und politische Gleichschaltung gegründeten Regime zu aufschlussreichen Extrembeispielen absichtsvoller Gesellschaftsteuerung macht, ist nicht das verheerende Ausmaß der Staatsverbrechen, sondern etwas anderes: Obwohl es den Herrschern in aller Regel gelang, jegliche Oppositionsbewegung in der Bevölkerung oder innerhalb der Führungskliquen schon im Keim zu ersticken, waren sie doch offenkundig außerstande, ihr Ziel einer nachhaltigen Umgestaltung der Gesellschaft zu verwirklichen. Sie verstanden es wohl, die gesellschaftlichen Verkehrsformen zu kontrollieren und Verfassungen wie Institutionen gemäß ihren Vorstellungen zu manipulieren, doch gelang es ihnen nicht, eine Gesellschaft zu begründen, die *ohne* die auf Dauer viel zu kostspieligen Gewaltmittel auskommen konnte. Bestand und Entwicklung der

² Warum der Begriff „politische Religion“ für die in totalitären Regimes kultivierten Weltanschauungen angebracht ist, erläutert Maier (2003).

³ Einen informativen Überblick über die Formen und Folgen des Hitlerregimes bietet die (u.a. bei der Bundeszentrale für politische Bildung erhältliche) „Geschichte des Dritten Reiches“ von Wolfgang Benz (2000).

„konstruierten“ und autoritär gesteuerten Gesellschaften blieben stets problematisch, d.h. unsicher und vom Einsatz aufwändiger Kontrollinstrumente abhängig. So scheiterte die nationalsozialistische Diktatur nicht etwa am Widerstand ihrer Opfer, sondern an der Hybris und dem extremen Wirklichkeitsverlust der von ihrem Machtmonopol berauschten Führung. Und die immerhin 70 Jahre währende Herrschaft der sowjetischen Staatspartei fand ihr Ende im Immobilismus einer Gesellschaft, in welcher die ökonomischen Potenzen des Landes fruchtlos verschwendet wurden, während die intellektuellen und moralischen „Ressourcen“ der Menschen ungenutzt blieben oder gar als unerwünscht unterdrückt wurden.

Die Quintessenz der schmerzhaften Erfahrungen mit den totalitären Regimes im Europa des 20. Jahrhunderts findet einen überzeugenden Ausdruck in der Kritik der diversen Spielarten von Fortschrittsideologie und Geschichtsteleologie, die Karl Popper (1974) formulierte. Historische und erkenntnistheoretische Einsichten verweisen auf die systematische Unzulänglichkeit menschlichen Wissens und die untragbaren Nebenfolgen aller Versuche, das Wissensdefizit durch konzentrierten Einsatz von Machtmitteln zu kompensieren. Paradoxerweise bewirkt die Maximierung von Steuerungsmacht und Kontrollmitteln nicht etwa eine Steigerung der Chance, die Gesellschaft wirksam zu steuern, sondern führt dazu, dass sich die ohnehin begrenzten Möglichkeiten zielsicherer und nachhaltiger Einflussnahme drastisch verringern.

Dreierlei folgt aus dieser Beobachtung. Zum einen ist es offensichtlich irreführend, sich „Gesellschaft“ als ein Objekt des Handelns und damit auch der politischen Steuerung vorzustellen, über dessen Eigenschaften und Entwicklung die Steuernden beliebig verfügen könnten. Schon der Versuch einer vollständigen Kontrolle mag das Kontrollobjekt auf unberechenbare und den Steuerungsabsichten zuwider laufende Weise verändern. Das gilt, zum zweiten, insbesondere für Bemühungen, die auf die Verringerung oder Unterdrückung sozialer (und politischer) Differenzen zielen. Mit der internen Differenziertheit der Gesellschaft und der relativen Autonomie der Individuen, Gruppen und Organisationen verringern sich unweigerlich auch die Innovations- und Reproduktionsfähigkeiten der Gesellschaft einschließlich ihrer Fähigkeit, sich wandelnden Umweltbedingungen (und Steuerungszielen!) anzupassen.

Damit ist schließlich, und zum dritten, ein wichtiger Fingerzeig für das Verständnis von Steuerungshindernissen in der modernen, pluralen und hochdifferenzierten Gesellschaft gewonnen. Da ihre Leistungsfähigkeit auf der Differenziertheit und eigenlogischen Dynamik ihrer Teile beruht, ist es wenig sinnvoll, genau diese Eigenschaften für vermeintliche Steuerungsprobleme verantwortlich zu machen. Denn das hieße, zugespitzt formuliert, nichts anderes als die differenzierte Gesellschaft im Interesse ihrer besseren Steuerbarkeit abzuschaffen.

Die Frage nach den notwendigen Voraussetzungen und möglichen Formen von Gesellschaftssteuerung erfordert eine differenziertere Antwort als sie mit dem Verweis auf Steuerungshindernisse und –probleme gegeben werden kann. Sie erfordert es, den kontingenten Sachverhalt „Gesellschaftssteuerung“ als die

Summe einer Vielzahl von Formen der Selbststeuerung zu konzipieren und dabei unterschiedlichsten Bedingungen und Eigentümlichkeiten Beachtung zu schenken. Über den wenigen und nur beschränkt effektiven Formen einer umfassenden („globalen“) Selbststeuerung der Gesellschaft, z.B. im Medium der politischen Entscheidungsproduktion, dürfen keinesfalls die vielfältigen Formen der funktional spezifischen bzw. kleinräumigen („lokalen“) Selbststeuerung außer Acht gelassen werden.

1.2 Sachliche Aspekte des Steuerungsbegriffs

Zum Bedeutungsfeld des Begriffs Steuerung zählt nicht nur die Unterscheidung von Steuerungssubjekt und Steuerungsobjekt, also einem steuernden Akteur und dem gesteuerten Objekt oder Zustand, sondern auch ein der Aufgabe angemessenes Verständnis der Situation und der erwartbaren Wirkungen (Mayntz 1987). Der „Steuermann“ (bzw. die „Steuerfrau“) muss zunächst wissen, *was* bzw. *wohin* er (bzw. sie) will. Vorausgesetzt ist außerdem das Wissen von Mitteln und Wegen, die zur Erreichung des Ziels infrage kommen. Und wer steuern will, sollte auch befähigt und in der Lage (also nicht etwa durch unpassende Umstände gehindert) sein, einen *für ihn* selbst gangbaren Weg zu wählen. Damit sind zwar noch nicht alle für den Erfolg wichtigen Bedingungen genannt (es mögen z.B. „unterwegs“ Risiken auftauchen, die Umwege oder gar eine Zielveränderung nötig machen), aber ohne Zweifel solche, die notwendige (Erfolgs-) Voraussetzungen darstellen.

Steuerung impliziert also ein bestimmtes Akteurkonzept (*agency*), zu dem insbesondere Wahrnehmungs- und Entscheidungskompetenzen (*rational choice*), die Fähigkeit zum zielgerichteten Handeln (Transitivität) und die Kenntnis von geeigneten Mitteln und Wegen (Instruktivität) gehören. Kurz und bündig: Der Steuerungs-begriff unterstellt ein hohes Maß an Rationalität auf Seiten des Steuerungs-subjekts, d.h. einen rationalen Akteur.

Die vorgenannten Bedingungen sind allerdings nur Mindestbedingungen. Sie gelten, genau besehen, nicht nur für Fälle des Steuerns, sondern für jegliche Variante eines rationalen, d.h. zielgerichteten und mittelabwägenden Handelns. In dieser einfachen Form taugt der Steuerungs- bzw. Handlungsbegriff nur zur Beschreibung sehr einfacher Handlungssituationen, nämlich solcher, die man als „game against nature“ bezeichnet. Betrachten wir ein entsprechend triviales Beispiel: Nehmen wir an, wir gingen durch einen Park und ärgerten uns über das miserable Spiel unserer Lieblingsmannschaft. Um unserem Ärger Luft zu machen, treten wir sogar einmal heftig gegen den nächststehenden Baumstamm. Wie wird der Baum wohl darauf reagieren? Einer verbreiteten Annahme zufolge brauchen wir nicht mit Gegenreaktionen zu rechnen. Wenn es sich nicht zufällig um einen morsch gewordenen oder angesägten Stamm handelt, wird der Baum nicht „zurückschlagen“. Etwas anderes wäre allerdings zu erwarten, wenn wir einem eventuellen Begleiter – aus dem selben nachvollziehbaren Motiv – einen

Tritt verpassen. Das könnte nicht nur eine heftige Gegenreaktion auslösen, sondern womöglich das Ende der Bekanntschaft sein.

Soziales Handeln und folglich auch jeder Versuch der „sozialen“ Steuerung unterliegt einer zusätzlichen (Erfolgs-) Bedingung, nämlich der angemessenen Berücksichtigung möglicher Reaktionen des Interaktionspartners, weil dieser ja nicht als bloßes Objekt des Handelns, sondern ebenfalls als Handlungssubjekt zu veranschlagen ist. Weil die Berücksichtigung der möglichen Reaktionen subjektiver Objekte wechselseitige Beobachtungen voraussetzt, wobei nicht nur die unmittelbaren Beobachtungen zählen, sondern auch Annahmen, Erwartungen und damit das ganze Spektrum der möglichen (kontingenten) Reaktionen (und Aktionen! und Absichten!), wirkt schon die einfache (dyadische) Interaktionssituation von EGO und ALTER einigermaßen komplex. Wir haben es mit einer Situation der „doppelten Kontingenz“ zu tun.⁴

Erfolgversprechende Steuerungsbemühungen unter Bedingungen hoher sozialer Komplexität, wie sie bereits in Situationen der „doppelten Kontingenz“ bestehen, setzen mehr als *agency*, *rational choice*, Transitivität (des Handelns) und Instruktivität (der Mittel) voraus, nämlich eine Theorie der Kausalbeziehungen zwischen Handlungen und Handlungsfolgen. (Eine „Kausaltheorie“ existiert auch für „games against nature“. Sie lautet: Das Objekt reagiert nicht.) Kausaltheorien für irrealer (z.B. zukünftige) soziale Sachverhalte sind jedoch entweder hochkomplex oder unmöglich. Das liegt zum einen an der komplexen Bedingtheit sozialer Sachverhalte. Sie erfordert es, eine Vielzahl von alternativen Möglichkeiten, nichtintendierten Nebenfolgen und potenziell folgenreichen Wirkungsketten in Rechnung zu stellen. Zum anderen sind alle Voraussagen mit dem Problem der unzureichenden Vorhersehbarkeit zukünftiger Ereignisse konfrontiert.

Komplex bedingte Sachverhalte sind prinzipiell kontingent; sie können, aber müssen nicht eintreten; und falls sie eintreten, können sie „so“ oder „anders“ ausfallen. Da alle künftigen Ereignisse aber auch als potenzielle Ursachen anderer künftiger Ereignisse infrage kommen, ist die Zukunft genuin unsicher. Verlässliche Kausaltheorien irrealer (zukünftiger) Sachverhalte sind folglich nicht möglich.⁵ Deshalb können Bemühungen um „soziale Steuerung“ nur auf unsichere Annahmen und Wirkungshypothesen gegründet sein. Sie entbehren der Erfolgsgewissheit. Mit Steuerungsabsichten befrachtete Handlungen können folglich nur als Versuche der sozialen Steuerung verstanden werden. Es sind gewissermaßen Tests auf die Richtigkeit der ihnen zugrunde liegenden Annahmen und Sozialtheorien, seien diese expliziter oder impliziter Natur.

⁴ Vgl. Schimank (2000) ausführlicher zum Begriff der „doppelten Kontingenz“.

⁵ Es ist allerdings nicht ausgeschlossen, zwischen mehr und weniger wahrscheinlichen Ereignissen zu unterscheiden. Das ermöglicht und betreibt u.a. eine Spielart der systematischen Geschichtsbeobachtung anhand von Theorien irrealer Sachverhalte, sog. *counterfactuals*, und „möglicher Welten“ (vgl. Tetlock/Belkin 1996; Ferguson 1999).

1.3 Historische Aspekte des Steuerbegriffs

Der Steuerbegriff erscheint auf den ersten Blick dem des demokratischen Regierens verwandt. Wo die Bürger in demokratischen Wahlen einer mehrheitlich „gewollten“ Regierung an die Macht verhelfen, dürfen sie wohl erwarten, dass diese die Gesellschaft zu ihrem Vorteil zu steuern versucht. Lässt sich doch der Legitimationsvorsprung der Demokratie gegenüber allen Varianten autokratischer Regimes in zwei Hinsichten spezifizieren: Die Demokratie bietet (auf der *Inputseite*) eine Palette differenzierter Formen der politischen Beteiligung, durch welche den Entscheidungen (auf der *Outputseite*) eine größere Chance der Interessenberücksichtigung und Akzeptanz zukommt. Was liegt näher als das komplizierte Geschäft der demokratischen Willensbildung über die für Demokratien typische Menge von Staatsaufgaben als Steuerhandeln zu begreifen?

Auf den zweiten Blick erscheint der Steuerbegriff jedoch ebenso als Korrelat von Herrschaft wie von demokratischer Repräsentation. Er ist gewissermaßen *inputneutral*, da er sich allein auf die Ziele und Wirkungen von Politik, also die *Outputseite* des Entscheidens bezieht. Steuern und Regieren sind nicht nur etymologisch verwandt. Sondern wo immer die Lenkung eines sozialen Gebildes angesprochen ist, das den Einzugsbereich der Familie oder des Freundeskreises überschreitet, weisen die Semantiken der Begriffe Herrschaft und Lenkung/ Steuerung eine breite Überschneidungszone auf. Doch auch im Selbstverständnis autokratischer Eliten, wie z.B. der des deutschen Kaiserreichs, ging die Regierungsfunktion nicht im Begriff der Herrschaft auf.

Der Reichskanzler Otto von Bismarck wurde (auch) als Steuermann bzw. Lotse des „Staatschiffs“ wahrgenommen, woran die bekannte Karikatur (aus *Punch* 1890) erinnert.



Unter dem historischen Blickwinkel ist politische Steuerung also fast gleichbedeutend mit Regieren. Und Regieren ist immer beides zugleich: Herrschaft und Steuerung.

Unterschiedliche Staatsverfassungen und Gesellschaftsutopien sind mit je besonderen Vorstellungen von politischer Steuerung verquickt. So gehen die national unterschiedlichen Resultate der Staatsbildung im Europa der Neuzeit auf unterschiedlich ausgeprägte Kombinationen von Steuerungsbedarfen und Steuerungspotenzialen zurück (Ertman 1997). In den Mittelmeerländern Lateineuropas dominierte einst der patrimoniale Absolutismus. Er verdankt sich einerseits der frühzeitig (vor 1450) erfolgten Bildung zentraler Machtstrukturen als Antwort auf geopolitische Herausforderungen und andererseits einem staatlichen Unterbau auf der lokalen Ebene, wo die jeweiligen Machthaber durch keinerlei Repräsen-

tanz der verschiedenen Stände „belästigt“ wurden. Von diesen Ländern unterschieden sich die später in Nordeuropa gegründeten Staaten, wie Britannien und Preußen, nicht nur durch ihre konstitutionelle bzw. absolutistische Verfasstheit (die auf die differenzierte Struktur der lokalen Mächte zurückgeführt wird), sondern auch durch den fortgeschrittenen Stand der Verwaltungstechnologie: Sie konnten von vornherein eine bürokratische, d.h. der weiteren Staats- und Gesellschaftsentwicklung förderliche Organisationsstruktur ausbilden. Dank ihrer „rationaleren“ Grundstruktur erlangten sie in der Neuzeit eine höhere Steuerungskompetenz. Wie Ertman (1997) zeigt, waren es erstens der von militärischen und wirtschaftlichen Staatsfunktionen bestimmte Finanzbedarf, zweitens die Struktur der lokalen Mächte (die entweder autoritäre Zentralregierungen möglich oder Kooperation und Machtteilung nötig machten) und drittens der Entwicklungsstand der administrativen Infrastruktur und des Steuerungswissens, welche die Entstehung unterschiedlicher Staatstypen bedingten.⁶

Der Steuerungsgedanke ist also dem Regierungshandeln immanent. Aber erst in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts setzt sich der Begriff der Steuerung als Ausdruck generalisierter Erwartungen an den gesellschaftlichen Sinn des Staatshandelns durch. Die Hochkonjunktur seines wissenschaftlichen Gebrauchs fällt mit der Thematisierung von Steuerungsproblemen zusammen (Mayntz 1987). Wirksame Steuerung im Sinne von Problembearbeitung und Zukunftsplanung erhält exakt zu dem Zeitpunkt die Bedeutung eines normativen Gebots, als sie alles andere als selbstverständlich zu sein erscheint.

Das Verständnis von Politik als rationale Einwirkung der Gesellschaft auf sich selbst ist älteren Datums. Es hat seinen Ausgangspunkt in den Ideen der Aufklärung und wird v.a. mit Blick auf eine (heute kaum mehr relevante) Gegenposition verständlich: die Vorstellung von einer „natürlichen“ bzw. gottgegebenen Ordnung. Der Geltungsbereich dieser Vorstellung war nicht auf das beschränkt, was wir heute als Staat und Politik kennen. Er betraf die ganze Gesellschaft – mit dem feinen, aber folgenreichen Unterschied, dass die Idee der Gesellschaft als ein soziale Stände und Klassen übergreifender Zusammenhang, also als maximal inklusive Kollektivität, noch weitgehend „undenkbar“ war. Die Menschen lebten und handelten in den sozialen Zusammenhängen, in die sie durch Geburt oder biographischen Zufall gestellt waren, und erfuhren das, was ihnen von außerhalb ihrer engen Lebenswelt zugemutet wurde, nicht anders als ein Naturereignis. Es bedurfte erst allgemein verbindlicher Bürgerrechte, um sich als Teil von gesellschaftlichen Verhältnissen jenseits der eigenen Gemeinschaft verstehen zu können. Hatte sich dieses „moderne“ Gesellschaftsverständnis erst einmal durchgesetzt, so konnte auch die Idee der Einwirkung auf die Struktur und den Wandel der Gesellschaft um sich greifen. Die Lebensverhältnisse, die sozia-

⁶ Anhand dieses Erklärungsschemas lassen sich vier neuzeitliche Staatstypen unterscheiden: (1) der patrimoniale Absolutismus Lateineuropas, (2) der bürokratische Konstitutionalismus Britanniens, (3) der bürokratische Absolutismus der deutschen Staaten und (4) der patrimoniale Konstitutionalismus Polens und Ungarns (Ertman 1997: 34).

le und ökonomische Ordnung erschienen nun nicht mehr als unveränderlich, sondern als kontingent. Die Gesellschaft und ihre Herrschaftsordnung galten mit einem Male als gestaltbar, zumindest in diesem Sinne: Die Menschen machen ihre Geschichte selbst, aber sie machen sie nicht aus freien Stücken (Karl Marx).

Verschiedene Utopien hatten die Idee der Gestaltbarkeit von Gesellschaft bereits vorweg genommen (Saage 1999). Einige, insbesondere die des politischen Anarchismus, fanden Aufnahme in den Ideenkatalog der Arbeiterbewegung und inspirierten u.a. Karl Marx zu der Idee, dass die auf Marktfreiheit und Privatunternehmertum beruhende „bürgerliche“ Gesellschaft nur das Durchgangsstadium auf dem Weg zu einer normativ überlegenen Ordnung sei. Andere Elemente des utopischen Denkens waren statischen Ordnungsvorstellungen verhaftet und fanden ihren politischen Ausdruck in faschistischen Bewegungen. Trotz erheblicher Unterschiede in den Zielvorstellungen teilten kommunistische und faschistische Sozialutopien eine strikte Ablehnung aller Formen von „ungesteuerter“ demokratischer Repräsentation. Da sie sehr bestimmten Entwicklungs- und Ordnungsvorstellungen verhaftet waren, betrachteten und behandelten sie Interessenäußerungen der Bürger und deren Mitwirkung an politischen Entscheidungen als Störung. Führerprinzip und Ideologiemanagement waren an die Stelle des Gebots demokratischer Repräsentation getreten. Die Prominenz des Führerbegriffs machte dabei deutlich, welche herausgehobene Rolle politische Steuerungsansprüche spielten.

Die Auffassung, dass es sich bei der Förderung und Lenkung des Wirtschaftslebens um eine vorrangige Staatsaufgabe handelt, ist seit den Zeiten der Frühindustrialisierung Gemeingut. Tatsächlich ist seit dem 19. Jahrhundert in den Industriestaaten Europas und Nordamerikas ein stetiges Wachstum der staatlichen „Aufgabenregimes“ zu beobachten (Abelshausen 1994).⁷ Es fand Niederschlag in dem von Adolph Wagner (1893) formulierten „allgemeinen Gesetz der Ausdehnung der Staatstätigkeiten“. Das Wachstum der Staatsfunktionen manifestierte sich sowohl im Umfang der dem Staat zugeschriebenen Aufgaben als auch im Anteil der Staatsausgaben am Sozialprodukt. Bei den regulativen Staatsaufgaben verlagerte sich der Schwerpunkt von der Ordnungswahrung zur Ordnungsgestaltung. Legitimation erfuhr der erweiterte Aufgaben- und Ausgabenkatalog in Begriffen des „Marktversagens“ und des „nationalen Interesses“. „Sozialgestaltung“, Konfliktprävention und „Sicherheit“ markierten positive Leitkonzepte. Langfristig war die Ausdehnung des Staatssektors von einer Vervielfachung der Beziehungsstränge zwischen Staat und Gesellschaft begleitet. Das war einerseits dem Aufkommen neuer politischer Akteure – v.a. in Gestalt von Partei- und Verbandführungen – zu verdanken, andererseits der Ausdifferenzierung von Wirtschafts- und Infrastruktursektoren. Eine weitere Tendenz betraf die Ergänzung und tendenzielle Ablösung direkter Steuerungsinstrumente durch staatliche Anreizprogramme und „nicht-imperative Steuerungsmittel“ (Grimm 1994).

⁷ Über das Wachstum der Staatstätigkeit in Westeuropa nach dem Zweiten Weltkrieg und die Entwicklung staatlicher Wirtschaftsplanung informiert die Studie von Andrew Shonfield (1969).

Der moderne Steuerungs-begriff, der in der deutschsprachigen Politikwissenschaft der 1980er Jahre die Konjunktur des Planungs-begriffs ablöste, bezieht seinen Sinngehalt aus zwei Sphären. Die Identifikation sozioökonomischer Probleme, insbesondere in Punkto Massenarbeitslosigkeit und erschöpfter Staatsfinanzen, als Probleme der politischen Steuerung wurde bereits erwähnt. Hier speist sich die Steuerungssemantik aus einem doppelten handlungstheoretischen Sinnbezug: der Zuschreibung gesellschaftlicher Funktionen wie Bestands-sicherung und Gemeinwohlverwirklichung an die staatliche Politik und einem politischen Akteurkonzept, das Politiker als Autoren von verbindlichen Entscheidungen unterstellt. Gleichzeitig bezieht sich der Steuerungs-begriff auf aktuelle Entwicklungen in der Sphäre gesellschaftstheoretischer Reflexion. Hier ist es die verstärkte Hinwendung zu einem Systemverständnis von Gesellschaft und Politik, die dem Begriff der Steuerung (*control*) mit Bezugnahme auf besondere Steuerungsmedien wie Recht, Geld und Macht Sinn verleiht (Mayntz 1987). Da die Systemtheorie kein Akteurkonzept kennt, geriet dieser Steuerungs-begriff in den Sinnzusammenhang von Selbstorganisation und Selbstregulation. Dabei geht es um die Art und Weise, in der Systeme ihren inneren Funktionszusammenhang und ihr Verhältnis zur Umwelt regeln. Handelnde Politiker bzw. kommunikative Handlungen geraten allenfalls im Falle einer Kollision mit der Logik einzelner Steuerungsmedien ins Zentrum der Aufmerksamkeit.

Beim Rückblick auf die jüngere Konjunktur des Steuerungs-begriffs sollte die wechselhafte Karriere eines anderen Konzepts von Regierungstätigkeit nicht vergessen werden: des Begriffs der politischen Planung. Er entwickelte sich als Korrelat des interventionistischen Staatsverständnisses, das bereits den Prozess der Frühindustrialisierung begleitete. Spielte der Aspekt des geplanten, also dezidiert auf in der Zukunft liegende Wirkungen ausgerichteten Regierungshandelns zunächst keine dominante Rolle,⁸ so wurde Planung unter dem Eindruck der Weltwirtschaftskrise fast zum Synonym für „vernünftige“ Politik. Nach dem Zweiten Weltkrieg, der für die kriegführenden Staaten einen starken Anreiz zur kooperativen Planung von staatlichen und wirtschaftlichen Aktivitäten bedeutete, ist „in allen westlichen Industrieländern ein Trend zu gesamtgesellschaftlicher Planung“ (Lau 1975: 32) zu beobachten. Als Ursachen wurden die beschleunigte Konzentration des Produktionskapitals sowie die wachsende Zahl und Bedeutung langfristiger Forschungs- und Investitionsvorhaben ausgemacht. Gemäß dem damals verbreiteten Funktionsverständnis fiel dem Staat v.a. die Aufgabe zu, für ein gleichmäßiges Wachstum der volkswirtschaftlichen Nachfrage zu sorgen. Im Konzept der „keynesianischen“ Nachfragesteuerung manifestierte sich die Auffassung, dass die kapitalistische Wirtschaft vorausschauender Planung und kontinuierlicher staatlicher Eingriffe bedürfe. Der „Trend von punktuellen staatlichen Interventionen zu einer umfassenden staatlichen Wirtschafts- und Sozialplanung“ (ebd.: 33) schien unumkehrbar. Er schlug sich – nach der leichten Wirtschaftsre-

⁸ Nicht selten hatte die ausgedehnte Staatstätigkeit im Bereich der Wirtschaft ihren Ausgangspunkt im Koordinationsversagen privater Akteure, so z.B. auf dem Gebiet des frühen Eisenbahnwesens.

zession von 1966/67 – in der Einrichtung eines Sachverständigenrats zur Beurteilung der Wirtschaftslage, der Einführung der „mittelfristigen Finanzplanung“, dem sog. Stabilitätsgesetz von 1967 und einem Ausbau der Planungskapazität mehrerer Regierungsressorts nieder. Doch wurden die Grenzen einer um Zukunftswirksamkeit bemühten Planung schon bald offenkundig (Scharpf 1972; Ronge/Schmieg 1973). Sie liegen im verlässlichen Zugriff auf Finanzressourcen, in der Qualität der zukunftsrelevanten Informationen und in den legitimatorischen „Kosten“ langfristig bindender Beschlüsse.⁹

Die Ineffektivität einer langfristigen Planung, die wegen der sich stetig verändernden Ausgangsbedingungen laufend korrigiert werden musste, regte die politischen Akteure an, nach alternativen Möglichkeiten Ausschau zu halten. Diese fanden sich in Gestalt von Arrangements der Selbststeuerung durch kollektive Regulierungsorgane mit oder ohne Beteiligung des Staates. So konnte Volker Ronge bereits 1980 konstatieren, dass „die heutige Phase des organisierten Kapitalismus nicht zugleich eine des staatlich organisierten Kapitalismus ist und zu sein braucht“ (Ronge 1980: 18). Die als „Vergesellschaftung“ titulierte Abstimmung zwischen privaten Interessen und gesellschaftlichen Funktionen ließe sich prinzipiell auch außerhalb der staatlichen Sphäre vornehmen, ja sogar der „Eigenregie von Unternehmen“ (ebd.: 22) überlassen. Als Beispiele dienen die Varianten der mit staatlichen Akteuren abgestimmten Selbstorganisation im Bereich der Energiepolitik, der beruflichen Bildung und der Steuerung des Gesundheitswesens.¹⁰

Da auch die „neo-korporatistische“ Spielart der teilweise bewusst als Selbststeuerung konzipierten Regulierung von Politikbereichen erhebliche Schwächen, insbesondere im Umgang mit Verteilungskonflikten, zeigte, verflog die Begeisterung für „Konzertierte Aktionen“ und „Runde Tische“ schon bald. In Grenzen bewährt hat sich lediglich die Praxis, in akuten Krisenfällen Unternehmerverbände, Gewerkschaften und (kommunal-) politische Akteure zusammen zu rufen und an der Ausarbeitung von wechselseitig verpflichtenden Aktionsprogrammen zu beteiligen. Doch die Hoffnung auf ein generelles Problemlösungspotenzial der „makro-korporatistischen“ Steuerung ist restlos verflogen. Bezeichnend ist, dass das „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ Anfang des Jahres 2003, also ausgerechnet zu Beginn umfangreicher Sozialreformen, sein Ende gefunden hat.¹¹ Dabei hat die Bereitschaft des Staates, mit privatwirtschaftlichen Akteuren bzw. ihren Interessenverbänden zu kooperieren und ihnen auch Steuerungsaufgaben zu übertragen, keineswegs nachgelassen. Allerdings betreffen die erfolgreichereren Kooperationsprojekte relativ eng definierte Aufgaben, die ver-

⁹ So geriet der Sozialdemokratie ihre zu Zeiten der sozialliberalen Koalition getroffene Festlegung auf einen Ausbau der Kernenergie insofern zum langfristigen Nachteil, als sie sich dadurch den Aufstieg der Grünen als Konkurrent um annähernd dasselbe Wählerpotenzial einhandelte.

¹⁰ Auf die Steuerung des Gesundheitswesens kommen wir weiter unten (4.2.3) zurück.

¹¹ Zu den Aufgaben des Bündnisses für Arbeit vgl. Arlt/Nehls (1999), zu seinen Funktionsproblemen Wiesenthal/Clasen (2003).

tragsförmigen Vereinbarungen zugänglich sind bzw. besonderen Regulierungsinstanzen, wie z.B. im Telekommunikationsbereich, überlassen werden können.¹²

Das zeitgenössische Steuerungsverständnis hat sich nicht nur vom Planungsoptimismus der 1970er Jahre verabschiedet, sondern zeichnet sich durch einen pragmatischen Zugriff auf unterschiedliche Politikinstrumente aus, wobei sich eine gewisse Priorität für „kooperative“ Abmachungen zwischen (quasi-) staatlichen Regulatoren und den Regulierungsadressaten zu bestehen scheint. Von einem dominierenden Formprinzip politischer Steuerung ist nicht mehr die Rede. Allerdings hat die Frage nach der Effektivität staatlichen Handelns im Sinne seiner Eignung, gesellschaftliche Problemlagen zu meistern, keinen Deut an Relevanz verloren. Deshalb stehen die Bedingungen der Möglichkeit und die alternativen Formen gesellschaftlicher (Selbst-) Steuerung im Mittelpunkt dieses Textes.

1.4 Gegenstände und Perspektiven

Die in den folgenden Kapiteln behandelten Themen liegen im Spannungsfeld zwischen der akteurtheoretischen und der systemtheoretischen Steuerungsdiskussion, wie sie seit den 1980er Jahren geführt wird. Wir werden uns dabei v.a. auf Sachverhalte beziehen, in welche die höher aggregierten Einheiten, d.h. Gesellschaft und Staat sowie einzelne Teilsysteme bzw. Politikbereiche involviert sind. Zu unseren Gegenständen gehört insbesondere die Steuerung komplexer Prozesse des Institutionenwandels oder umgangssprachlich: der institutionellen Reform. Ausgeklammert bleibt dagegen die in jüngerer Zeit intensiv geführte Governance-Diskussion. Zwar weist sie in ihren grundlagentheoretischen Annahmen einen großen Überschneidungsbereich mit dem Themenkomplex Gesellschaftssteuerung/Selbststeuerung auf. Und ihre theoretischen Ansätze dürfen durchaus – zumindest in gesellschaftsdiagnostischer Perspektive – als Fortentwicklung der Steuerungstheorie gelten (Mayntz 2004). Doch verfügen Governance-theorien mit ihrem Fokus auf Organisations- und Unternehmenssteuerung (*corporate governance*) sowie die Regulation von Wirtschaftssektoren über einen recht differenzierten Katalog eigener Analysegegenstände, für deren Erörterung hier kein Raum bleibt.¹³

Der Autor dieses Textes ist vielmehr bemüht, in der Nachzeichnung theoretischer Debatten und der Wiedergabe empirischer Befunde soweit wie möglich am ursprünglichen Verständnis von Gesellschaftssteuerung – als intendierter Einflussnahme der Gesellschaft auf ihre Entwicklung – festzuhalten. Das geschieht nicht etwa aus Nostalgie oder weil kurzschlüssig von der Wünschbarkeit auf die Möglichkeit von Gesellschaftssteuerung geschlossen würde. Sinn und Zweck dieser Perspektivenwahl ist vielmehr, einen Beitrag zur Aufklärung über den Möglichkeitsraum gesellschaftlicher Selbststeuerung zu leisten. Die diesem Text zu

¹² Vgl. dazu Lahusen (2003) und Hoffmann-Riem (2001).

¹³ Zur Governance-Diskussion vgl. Benz (2004) und Czada et al. (2003).

Grunde liegenden Leitfragen lauten deshalb: Ist Gesellschaftssteuerung prinzipiell möglich oder bezeichnet der Begriff einen unrealen Sachverhalt? Und falls die Möglichkeit von Gesellschaftssteuerung prinzipiell gegeben ist, welchen Voraussetzungen und Beschränkungen unterliegt sie? In welchen Formen und in welchem Umfang ist sie erwartbar?

Die Begriffe Gesellschaftssteuerung und Selbststeuerung implizieren, dass wir es mit einem *reflexiven* Modus der Einflussnahme auf soziale Sachverhalte zu tun haben. Die Gesellschaft selbst bzw. die sich steuernde Einheit (die Gruppe, die Organisation oder das gesellschaftliche Teilsystem) fungieren sowohl als Subjekt als auch als Objekt von Steuerung. Die Wirkungsrichtung der Steuerung ist folglich zirkulär. Dagegen suggeriert die Semantik des nautischen Steuerungsbegriffs einen Modus der *transitiven* Einflussnahme. Subjekt und Objekt sind als verschiedene soziale Entitäten unterstellt, die Wirkungsrichtung des Handelns ist linear: Die eine Seite steuert, die andere reagiert.

Schema 1: Steuerungskonzepte

		Wirkungsmodus	
		transitiv	reflexiv
Akteurtypus	simpel	Regieren ^a	Selbststeuerung^c
	komplex	Governance ^b	Gesellschaftssteuerung^c

^a Zur Einführung empfohlen: von Beyme (1997) und Scharpf (1999).
^b Zur Einführung empfohlen: Czada et al. (2003) und Benz (2004).
^c Das sind Themen des vorliegenden Textes.

Die Unterscheidung zwischen transitiver und reflexiver Steuerung ermöglicht uns, die bisher benutzten Begriffe – Gesellschaftssteuerung, Selbststeuerung, Regieren und Governance – so zu ordnen, dass ihre tendenziell unterschiedlichen Verwendungskontexte deutlicher werden. Zu diesem Zweck führen wir neben der Unterscheidung zwischen dem transitiven und dem reflexiven Steuerungsmodus eine weitere Unterscheidung auf Seiten der unterstellten Steuerungsakteure ein, nämlich die Differenz zwischen „einfachen“ und „komplexen“ Akteuren. Als vergleichsweise „einfach“ werden, was nicht unbedingt naheliegend ist, Individuen verstanden, aber auch Gruppen und Organisationen, die ihre Identität bzw. ihr Verhältnis zur Umwelt selbst zu bestimmen verstehen. Als „komplex“ gelten da-

gegen jene auf mehreren Ebenen strukturierten und intern hochdifferenzierten sozialen Gebilde, die wir meinen, wenn von der Gesellschaft, dem Staat oder z.B. der Wirtschaft als sozialen Systemen die Rede ist.¹⁴

Der Inhalt dieses Textes ist wie folgt gegliedert. Wir werden zunächst (im Kapitel 2) die in der deutschen Politikwissenschaft geführte Steuerungsdebatte wieder aufnehmen und die gegensätzlichen Positionen anhand prägnanter Beiträge von Niklas Luhmann und Fritz W. Scharpf rekonstruieren. Im selben Kapitel werden sodann die theoretisch anspruchsvollen Argumente des soziologischen Systembegriffs herausgearbeitet. Das beträchtliche Gewicht der systemtheoretischen Zweifels an der Möglichkeit von Gesellschaftsteuerung wird in einem Exkurs zur Kategorie „Unsicherheit“ und ihrem Stellenwert in sozialwissenschaftlichen Theorien ausgelotet. Schließlich werden wir die von der Systemtheorie inspirierten Vorschläge von Helmut Willke inspizieren, in die Möglichkeit einer indirekten Gesellschaftsteuerung im Wege der staatlichen „Supervision“ gesellschaftlicher Prozesse unterstellt ist.

Im Kapitel 3 verlassen wir die Makroebene der Gesellschaft bzw. staatlicher Politik und wenden uns Mechanismen und Prozessen der Selbststeuerung von Akteuren und Organisationen zu. Wir betrachten zunächst die typisierten Handlungszusammenhänge des Marktes, der Gemeinschaft und der Organisation, deren handlungssteuernde Prinzipien auch die Elemente komplexer Koordinationsweisen sind. Wir werden des Weiteren prüfen, welchen Koordinationstyp Netzwerke darstellen und wie ein dem Markt- und Staatsversagen analoger Begriff des Netzwerkversagens zu formulieren ist. In den Einzugsbereich der mikrosoziologischen Perspektive dieses Kapitels fallen auch der Machtbegriff und die Logik machtvermittelter Interaktionen. Sie werden anhand des relationalen Machtkonzepts entschlüsselt. Das Kapitel wird von Bemerkungen zum Verhandlungsbegriffs und einem Überblick über wichtige Kategorien der Verhandlungsanalyse sowie der Aspekte „kooperativer“ Verfahren beschlossen.

Im Kapitel 4 nehmen wir die politikwissenschaftliche Perspektive wieder auf und wenden uns einigen, nach empirischen Gesichtspunkten ausgewählten Problemen gesellschaftlicher Steuerung zu. Anhand der mit *bounded rationality*, Planungsidee und Kollektivgutdilemma bezeichneten Rationalitätshindernisse wird das „Unmöglichkeitstheorem rationaler Politik“ rekonstruiert. Die anschließend resümierten Befunde zur Lernfähigkeit kollektiver Akteure, zur Responsivität demokratischer Parteien und Regierungen sowie zur Steuerung einzelner Politikfelder liefern sodann ein weniger eindeutiges Bild. Es macht den residualen Möglichkeitsraum für erfolgreiche Steuerungsmaßnahmen erkennbar. Dieser ist (u.a.) durch zwei allgegenwärtige, aber prinzipiell kontrollierbare Steuerungsprobleme begrenzt: die Hindernisse kollektiver Handlungsfähigkeit und die unter-

¹⁴ Die Charakterisierung von Governance als transitivem Modus beruht auf der Annahme, dass im Geltungsbereich von Governance-Strukturen sowohl aktiv steuerungsrelevante Akteure als auch passive Steuerungsadressaten vorkommen.

schiedlichen Zeithorizonte von Handlungssphären. Als Quintessenz bleibt die Erkenntnis: Erfolgreiche Steuerung in komplexen Handlungszusammenhängen ist ausgesprochen voraussetzungsvoll, aber nicht unmöglich. Ihre Bedingungen lassen sich nicht vollständig definieren.

Die im Kapitel 5 präsentierten Fallberichte über erfolgreiche Projekte der Reformsteuerung sind als Illustration der im Kapitel 4 gewonnenen Erkenntnis anzusehen. Statt uns auf die fruchtlose Suche nach allen notwendigen Erfolgsvoraussetzungen zu begeben, werden wir einige ausgewählte Politikprojekte betrachten, die zu unstrittigen Erfolgen gelangt sind. Wenngleich es nahezu unmöglich ist, die Komplexität aller maßgeblichen Umstände befriedigend zu rekonstruieren, existieren doch Anhaltspunkte für einige der erfolgsentscheidenden Faktoren. Sie ermöglichen es, ein komplexeres, wenngleich immer noch unvollständiges Bild der Erfolgsbedingungen gesellschaftlicher Steuerungsmaßnahmen zu zeichnen.

Die Fallberichte erhärten den Befund, dass zwar reichlich Grund zur Skepsis, aber keine Veranlassung zu einer ausschließlich resignativen Betrachtung der Selbststeuerungsfähigkeit moderner Gesellschaften besteht. Es ist allerdings sinnvoll, mit einer erheblichen Komplexitätsdifferenz zwischen allgemeinen Gesellschaftstheorien einerseits und der politischen Praxis andererseits zu rechnen. Das verbreitete Verlangen nach einfachen und übersichtlichen Begriffen zum Verständnis der reichlich komplexen Wirklichkeit begünstigt zwei Arten von Fehlschlüssen: die Überschätzung der Hindernisse gesellschaftlicher Selbstgestaltung wie auch die Unterschätzung der komplexen Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit nutzbare Optionen erkannt und die Kontingenz gesellschaftlicher Prozesse auf adäquate Weise entschlüsselt werden können.

Damit ist auch das Argumentationsziel dieses Textes markiert. Er möge der Leserin und dem Leser einen theoretisch reflektierten und empirisch informierten Einblick in die zwar bescheidenen, aber keineswegs illusionären Möglichkeiten gesellschaftlicher Selbststeuerung vermitteln. Da er als Einstiegsleiter und Orientierungshilfe für Studierende konzipiert ist, wurde darauf verzichtet, einen vollständigen, in chronologischer und systematischer Hinsicht optimierten Literaturbericht zu präsentieren, geschweige denn alle zu dieser Thematik in Wissenschaft und Politik geführten Diskussionen auf neue Höhepunkte zu bringen. Das heißt, dass theoretische Fragen nicht in erster Linie um ihrer selbst willen diskutiert werden, sondern im Hinblick auf eine adäquate Erkenntnis der Hindernisse, Möglichkeiten und Ausprägungen von Gesellschaftssteuerung. Dass bei diesem Vorhaben die Maßstäbe wissenschaftlicher Argumentation zu beachten sind, ist selbstverständlich. Doch geht es nicht darum, eine komplette Gesellschafts- oder Sozialtheorie zu skizzieren, sondern im Gegenteil, Abkürzungen durch das Dickicht dichter Theoriediskurse zu finden, auf denen sich empirische und theoretische Evidenzen zwanglos zusammenfügen.

Die überwiegend theorieorientierten Ausflüge konzentrieren sich auf zwei Kapitel (2 und 3), wovon eines der Makro- und eines der Mikro- und Mesoperspektive huldigt. Die dann folgenden Kapitel (4 und 5) haben einen erfahrungswissen-

schaftlichen Akzent, indem sie sich unmittelbar mit Phänomenen und Prozessen beschäftigen, die im Zentrum von Bemühungen um die intentionale Einwirkung der Gesellschaft auf sich selbst stehen.