

Helmut Wiesenthal

Gesellschaftssteuerung und gesellschaftliche Selbststeuerung

Zweifel, Kritik, Hindernisse –
Modi, Effekte, Optionen

Fakultät für
**Kultur- und
Sozialwissen-
schaften**

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.

Der Inhalt dieses Studienbriefs wird gedruckt auf Recyclingpapier (80 g/m², weiß), hergestellt aus 100 % Altpapier.

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 Gesellschaftssteuerung 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 Gesellschaftssteuerung 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.