

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. Wir weisen darauf hin, dass die vorgenannten Verwertungsalternativen je nach Ausgestaltung der Nutzungsbedingungen bereits durch Einstellen in Cloud-Systeme verwirklicht sein können. Die FernUniversität bedient sich im Falle der Kenntnis von Urheberrechtsverletzungen sowohl zivil- als auch strafrechtlicher Instrumente, um ihre Rechte geltend zu machen.

Der Inhalt dieses Studienbriefs wird gedruckt auf Recyclingpapier (80 g/m<sup>2</sup>, weiß), hergestellt aus 100 % Altpapier.

## Inhaltverzeichnis

Inhaltverzeichnis.....	3
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis .....	6
1 Einleitung.....	7
1.1 Leidvolle Erfahrungen .....	8
1.2 Sachliche Aspekte des Steuerungsbegriffs .....	10
1.3 Historische Aspekte des Steuerungsbegriffs .....	12
1.4 Gegenstände und Perspektiven .....	17
2 Gesellschaftssteuerung und Systemtheorie .....	21
2.1 Das Streitgespräch Luhmann – Scharpf.....	21
2.2 Unsicherheit in Wirklichkeit und Theorie.....	28
2.2.1 Genuine Unsicherheit .....	29
2.2.2 Strategische Unsicherheit.....	31
2.2.3 Schwache Einwände.....	33
2.2.4 Coping-Optionen .....	35
2.2.5 Zwischenresümee.....	39
2.3 Grundlagen der systemtheoretischen Skepsis.....	39
2.4 Gesellschaftssteuerung auf Umwegen? .....	45
2.5 Resümee .....	51
3 Selbstorganisation und Selbststeuerung .....	53
3.1 Einleitung.....	53
3.1.1 Die systemtheoretische Perspektive .....	54
3.1.2 Die interaktionstheoretische Perspektive.....	55
3.2 Mikrologiken mit Makroeffekt .....	58
3.2.1 Koordinationsmechanismen und Koordinationsweisen.....	59
3.2.2 Bausteine einer allgemeinen Koordinationstheorie.....	64
3.2.3 Besonderheiten der Netzwerkkoordination.....	77
3.3 Macht – Ressource, Medium oder Metapher?.....	80
3.3.1 Machtbegriffe .....	81
3.3.2 Das relationale Machtkonzept.....	83
3.4 Verhandlungen.....	87
3.4.1 Kooperative Verfahren - ein Steuerungsmodus eigener Art? .....	89
3.4.2 Variablen der Verhandlungsanalyse.....	92
3.4.3 Resümee .....	95

4	Gesellschaftssteuerung konkret: Hindernisse und Optionen .....	97
4.1	Die Logik der Vergeblichkeit .....	97
4.1.1	Bounded Rationality - Antworten auf Rationalitätsprobleme .....	98
4.1.2	Ernüchternde Befunde der Politikanalyse.....	101
4.1.3	Probleme kollektiver Akteure .....	104
4.1.4	Das Unmöglichkeitstheorem rationaler Politik.....	105
4.2	Belege begrenzter Steuerbarkeit .....	107
4.2.1	Organisationslernen und der Wandel kollektiver Akteure.....	107
4.2.2	Die (begrenzte) Responsivität demokratischer Politik.....	112
4.2.3	Politikfeldregulierung .....	124
4.3	Vorläufige Schlussfolgerungen .....	133
4.3.1	Steuerungsproblem 1: kollektive Handlungsfähigkeit.....	133
4.3.2	Steuerungsproblem 2: Zeitklüfte .....	136
4.3.3	Rationalitätsgrenzen der Demokratie?.....	139
5	Erfolgsgeschichten – Muster ohne Wert? .....	141
5.1	Die Begründung des modernen Sozialstaats .....	141
5.1.1	Innovative Sozialreformen in vier Ländern .....	142
5.1.2	Die Bedingungen der Möglichkeit .....	143
5.2	„The Great Society“ der Johnson-Administration.....	145
5.2.1	Der Krieg gegen die Armut.....	145
5.2.2	Die Bürgerrechtsgesetze .....	146
5.2.3	Die Krankenversicherung „Medicare“ .....	147
5.2.4	Die Bedingungen der Möglichkeit .....	148
5.3	Die Reformen der Thatcher-Regierungen .....	149
5.3.1	Die Privatisierungspolitik .....	149
5.3.2	Die Reform der industriellen Beziehungen .....	150
5.3.3	Die Bedingungen der Möglichkeit .....	151
5.4	Die Transformation sozialistischer Staaten .....	152
5.4.1	Die besonderen Reformrisiken .....	152
5.4.2	Erfolgsindikatoren .....	154
5.4.3	Die Bedingungen der Möglichkeit .....	156
5.5	Fazit.....	158
5.5.1	Kontingente Rationalitätshindernisse.....	159
5.5.2	Intransparente Erfolgsbedingungen .....	163

Literatur..... 165

## Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

### Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Karikatur „Der Lotse geht von Bord“ (John Tenniel 1890).....	13
Abbildung 2: Schema 1: Steuerungs-begriffe .....	18
Abbildung 3: Schema 2a: Einfacher Tausch .....	65
Abbildung 4: Schema 2b: Die Logik marktförmiger Interaktionen .....	66
Abbildung 5: Schema 3: Beispiel einer marktbestimmten Koordinationsweise .....	75

### Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Schema 4: Eigenschaften der basalen Koordinationsmechanismen .....	77
---	----

# 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.<sup>1</sup> 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 Möglichkeiten 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 Gesellschaftssteuerung als eine Idee von ausgesprochen ambivalentem Reiz ausweisen. Wenn die Idee, wie es hier geschieht, zum Thema sozialwissenschaftlicher

---

<sup>1</sup> 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.

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 Anrühigkeit 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“<sup>2</sup> umzubauen und damit einen „neuen Menschen(typ)“ zu schaffen.<sup>3</sup> 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 Gesellschaftssteuerung 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 Führungsquellen 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 „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 Geschichtsteologie, 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

---

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

<sup>3</sup> 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).

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 Steuerungs-subjekt 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 Steuerungssubjekts, d.h. einen rationalen Akteur.

Die vorgenannten Bedingungen sind allerdings nur Mindestbedingungen. Sie gelten, genau gesehen, 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 Handlungs-subjekt zu veranschlagen ist. Weil die Berücksichtigung der möglichen Reaktionen subjekthafter 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.<sup>4</sup>

Erfolgversprechende Steuerungs-bemühungen 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

---

<sup>4</sup> Vgl. Schimank (2000) ausführlicher zum Begriff der „doppelten Kontingenz“.

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.<sup>5</sup> 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.

### 1.3 Historische Aspekte des Steuerungsbegriffs

Der Steuerungs begriff 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 Steuerungshandeln zu begreifen?

Auf den zweiten Blick erscheint der Steuerungs begriff 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 „Staatsschiffs“ 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.

---

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