



Münchener Beiträge zur Politikwissenschaft

herausgegeben vom
Geschwister-Scholl-Institut
für Politikwissenschaft

2012

Julia Berghofer

Zur Steuerungs(un)fähigkeit von Politik

Kritische Auseinandersetzung
mit der Systemtheorie Niklas
Luhmanns

Bachelorarbeit bei
PD Dr. Christian Schwaabe
2012

Gliederung

Einleitung: Zur Debatte über die staatliche Steuerungsfähigkeit

1 Zum Begriff der Steuerung

- 1.1 Kybernetisches und handlungstheoretisches Steuerungsverständnis
- 1.2 Steuerungsverständnis in der Systemtheorie
- 1.3 Funktion der Politik in der Systemtheorie
- 1.4 Steuerungsproblematik
 - 1.4.1 Symptome und Ausprägungen staatlichen Steuerungsversagens
 - 1.4.2 Ursachen der Steuerungsproblematik aus Sicht der Systemtheorie

2 Akteure

- 2.1 Die Absage der Systemtheorie an das Subjekt
- 2.2 Das Potenzial von Akteuren für den Prozess der gesellschaftlichen Steuerung
 - 2.2.1 Wissen und Beobachtung
 - 2.2.2 Kreativität
 - 2.2.3 Widerstand und Gegenmacht
- 2.3 Akteurzentrierte Differenzierungstheorie

3 Der erweiterte Steuerungs begriff

- 3.1 Kritik am kausal-deterministischen Steuerungsmodell
- 3.2 Kritik am verengten Blickwinkel der Systemtheorie
- 3.3 Das Konzept der „weichen Steuerung“
- 3.4 „Weiche Steuerung“ als Gesellschaftskonstitution
 - 3.4.1 Foucault: Gouvernementalität und Bio-Macht
 - 3.4.2 Ulrich Beck: Risikogesellschaft
- 3.5 Verbindung von Makro-, Meso- und Mikro-Ebene im Steuerungs begriff

Fazit: Verändertes Politikverständnis durch den erweiterten Steuerungs begriff

Einleitung: Zur Debatte über die staatliche Steuerungsfähigkeit

„Sie fragen, wo das Primat der Politik bleibe?“. Diese Frage beschäftigte nicht nur Justizministerin Sabine Leutheusser-Schnarrenberger auf dem Kongress „Dankt der Staat ab? – Wo bleibt das Primat der Politik?“ am 31. Mai 2011¹. Während sich andere darüber den Kopf zerbrechen, fällt ihre Antwort eindeutig aus: „Ja, der Staat besitzt das Primat der Politik“. Mit diesem Appell, der in Richtung eines funktionsfähigen, stärker ausgebauten Staates zielt, postuliert die Justizministerin die Rückkehr zum traditionellen Bild der übergeordneten politischen Steuerungsinstanz, die – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Eurokrise – die gesellschaftlichen Zügel wieder in die Hand nimmt. Auch Jürgen Habermas beschwört das „politische Rückgrat“, wenn er moniert, dass eine immer komplexer werdende Gesellschaft auf ihre eigenen Ziele und Gestaltungsspielräume verzichtet, um eine „normativ anspruchslose Mentalität“ voranzutreiben². Mit der Frage, ob nun Politik oder Wirtschaft als gesellschaftliches Zentrum gelten sollte, beschäftigte sich auch der SPIEGEL im Dezember 2010 und titelte etwas ratloser: „Geld regiert die Welt – und wer regiert das Geld?“³, um schließlich zu dem Schluss zu kommen, dass es doch eher die Ökonomie – Banken, Konzerne, Manager – seien, welche die gesellschaftlichen Geschicke in der Hand haben.

Angestoßen durch die krisenhaften wirtschaftlichen Entwicklungen der späten 60er Jahre bewegt sich die Debatte um staatliche Steuerungsfähigkeit seit den 70ern um die beiden Pole Wirtschaft und Politik. Im öffentlichen Diskurs stehen weniger prinzipiell Steuerungsmöglichkeiten und –fähigkeit im Mittelpunkt, sondern vielmehr das Schwanken zwischen Forderungen nach einem interventionistischen Staat und neoliberaler Wirtschaftspolitik. Es dominiert ein in der Regel wenig hinterfragtes kausal-hierarchisches Steuerungsmodell, das impliziert, dass der Staat potenziell steuern *kann* – und sei es, indem er sich entscheidet, *eben nicht* steuernd einzugreifen. Andernfalls, wenn davon ausgegangen wird, dass Politik weitgehend entmachtet ist, wird die gesellschaftliche Spitze dem Wirtschaftssystem zugeschrieben.

In der modernen Systemtheorie, die maßgeblich durch Niklas Luhmanns Anliegen geprägt ist, die Gesellschaft als Ganzes zu beschreiben, spielt das „wer“ keine Rolle mehr. Stattdessen wird die Möglichkeit der umfassenden gesellschaftlichen Steuerung erst gar

¹ Bundesjustizministerin Sabine Leutheusser-Schnarrenberger auf dem Kongress "Dankt der Staat ab? - Wo bleibt das Primat der Politik?" des dbb und Transparency International, Berlin 31. Mai 2011

² Jürgen Habermas in der ZEIT vom 20. Mai 2010, Ausgabe 21.

³ Der SPIEGEL, 12. Dezember 2011.

nicht mehr eingeräumt. Folglich kann auch die Politik weder als zentrale Steuerungsinstanz verstanden werden, noch überhaupt gezielt steuernd tätig werden. Was sich vielleicht vordergründig als Steuerung darstellt, ist in den Worten Luhmanns nicht mehr als Illusion, da die „Gesellschaft *ohne Spitze* und *ohne Zentrum*“ funktioniert (Luhmann 1981: 19). Wenn es um das Problem der steigenden gesellschaftlichen Komplexität und die daraus resultierende funktionale Differenzierung sozialer Teilsysteme geht, ist der Luhmannschen Theorie ohne Zweifel zuzustimmen. Schon Max Weber konstatierte ein Fortschreiten von Differenzierung des politischen Systems in Form von steigender Bürokratisierung, wodurch dieses zwar effizienter werde, was es jedoch für die Umwelt schier unmöglich mache, systeminterne Vorgänge nachzuvollziehen. Gleichzeitig mit der zunehmenden Effizienz werden jedoch auch immer mehr Ansprüche an den Staat herangetragen. Dies geschieht in einem Ausmaß, welches das medial vorgeführte Postulat, Politik könne und müsse alle gesellschaftlichen Teilbereiche jederzeit im Griff haben, mit dem tatsächlichen Potenzial stark kontrastieren lässt. Unerwünschte Nebenwirkungen und unvorhersehbare Effekte, die regelmäßig aus politischem Handeln resultieren, führen daher immer wieder zu Enttäuschung und Desillusionierung angesichts eines Staatsversagens oder einer wohlfahrtsstaatlichen Krise. Nur selten gerät dabei in den Blick, dass sich Steuerung auf vielfältige Weise ausdrücken und in unterschiedlichen Formen vollziehen kann, so dass Politik auch auf subtilere – und möglicherweise weniger erwartungssichere Art – in Erscheinung tritt, jedoch trotzdem eine Wirkung entfaltet.

Ziel dieser Arbeit ist es aufzuzeigen, dass ein kausal-deterministisches Steuerungsverständnis die überhöhten Ansprüche an politische Steuerungsfähigkeit verstärkt und zu einer negativen Rückkoppelung auf die Beurteilung von Politik und staatlicher Leistung insgesamt führt. Gleichzeitig sollen Alternativen aufgezeigt werden, wie staatliche Steuerungsleistung sich in anderen Bereichen und im Sinne „weicher Steuerung“ manifestiert. Luhmanns Systemtheorie eignet sich als Ansatzpunkt für diese Auseinandersetzung besonders, da sie in einer Zeit, in der man sowohl in der Wissenschaft als auch in der Öffentlichkeit anfangs, nach dem Planungsoptimismus der Nachkriegszeit an staatlicher Leistungsfähigkeit zu zweifeln, einen erheblichen Anstoß dazu erbracht hat, Politik als weitgehend steuerungsunfähig zu betrachten. Gleichzeitig ist es eben dieses kausal-deterministische Steuerungsverständnis, dessen Wirkungsfähigkeit in der modernen Gesellschaft Luhmann zwar negiert, das er aber dennoch als Maßstab für die Beurteilung politischer Steuerungsvorhaben anlegt. Es lässt sich in der Fülle an sozialwissenschaftlicher Literatur seitdem eine generelle Unsicherheit erkennen, wie nun

mit dem Staat „umzugehen“ ist. Helmut Willke kam daher zu dem Schluss, dass „[g]egenwärtig ... dieser praktischen Bedeutung (von Gesellschaftssteuerung, Anm. J.B.) eine eigentümliche theoretische Unsicherheit“ gegenübersteht, „die sich um die grundlegenden Schwierigkeiten eines Verstehens des Verhaltens und der Steuerungsprobleme hochkomplexer Systeme herum kristallisiert“ (Willke, 1989: 9). Die Forschungslage stellt sich als unzureichend dar, insofern als zwischen „engen Fallstudien“ auf der einen Seite und „globalen Klageliedern über Marktversagen, Staatsversagen und Riskiertheit moderner Gesellschaften“ auf der anderen Seite eine Lücke auftritt, die bisher nicht zufriedenstellend gefüllt wurde (ebd.). Oft geht es eher darum, alternative Steuerungskonzepte vorzuschlagen, die wiederum schon in konkreten Lösungsansätzen münden, während die Problemdiagnose auf der Strecke bleibt (Mayntz 1997: 187 f.) – also auch die Frage, wie es zu einer Überforderung des Staates kommen kann und inwieweit es daher sinnvoll ist, den Steuerungsbezug anders zu fassen.

Im ersten Teil der Arbeit steht der Versuch im Mittelpunkt, den Begriff der Steuerung näher zu fassen. Dabei wird zunächst von einem allgemeinen Steuerungsverständnis in der sozialwissenschaftlichen Literatur ausgegangen, bevor Luhmanns Verständnis von Steuerung untersucht wird. Anschließend wird geklärt, weshalb dem Staat eine mangelhafte Steuerungsleistung unterstellt wird und welche Symptome für eine solche Diagnose sprechen. Im zweiten Abschnitt stehen die Akteure als steuerungskonstituierende Faktoren im Vordergrund. Während die Systemtheorie Steuerung nicht von konkreten Akteuren abhängig macht, wird hier auf das Potenzial von Individuen und Kollektiven, Steuerung sowohl zu begünstigen als auch zu verhindern, eingegangen. Der letzte Teil widmet sich einem Versuch, den kausal-hierarchischen Steuerungsbezug zu hinterfragen, die Risiken einer Fixierung auf dieses Verständnis herauszuarbeiten und ein alternatives, erweitertes Verständnis von Steuerung anzubieten.

1 Zum Begriff der Steuerung

1.1 Kybernetisches und handlungstheoretisches Steuerungsverständnis

Der Steuerungsbezug wird mit fast inflationärer Häufigkeit verwendet, es wurden zahlreiche Arbeiten und Bücher zum Thema Steuerung geschrieben, eine konkrete und trennscharfe Definition ist allerdings selten anzufinden (Mayntz 1997: 188; Messner 1995: 97). Im alltäglichen Verständnis wird der Terminus auf ganz unterschiedliche Situationen und Sachverhalte angewandt – sowohl im technischen, ökonomischen, als auch im sozialen

Bereich. Meist erscheint er dabei unmissverständlich und erfordert keine weitere Präzisierung. Bei der Frage, was unter politischer oder gesellschaftlicher Steuerungsleistung verstanden werden kann, zeigt sich jedoch, dass die Definitionen stark divergieren können. Zum einen bietet sich die traditionelle kybernetische Vorstellung an, die sich schon bei Platon in der Metapher des Steuermannes findet, der sein Schiff sicher durch das Meer, an Felsen und Klippen vorbei, manövriert. Gleichmaßen ist der Staatsmann in der Lage, aufgrund seiner philosophischen Vorbildung das Volk auf eine gute Lebensführung hinzulenken (Ulrich 1994: 85). Im Alltagsgebrauch deutet sich meist eine Gleichsetzung von Steuerung mit Steuerungshandeln an, wie es der handlungstheoretische Begriff nahelegt. Ausgegangen von einer subjektiven Perspektive, die Steuerung mit einem verantwortlichen Akteur verbindet, lenkt dieser ein bestimmtes Objekt oder einen Sachverhalt in eine intendierte Richtung (Ulrich 1994: 84). Es wird also zwischen einem Ist-Zustand und einem Soll-Zustand, der idealerweise erreicht werden soll, unterschieden. Dem Akteur wird durch die Verwirklichung der (ursprünglich räumlich verstandenen) Überwindung von Distanzen eine herausgehobene Stellung zugewiesen, da er es ist, der die Richtung vorgibt und dessen Vorhaben sich auch andere Personen beugen müssen. In der jeweiligen Situation verfügt er über die nötigen (körperlichen, psychischen oder sonstigen) Eigenschaften, den Steuerungsvorgang auszuführen. Aus handlungstheoretischer Sicht können entweder Personen oder handlungsfähige soziale Kollektive steuernd tätig werden. Institutionen wie der Markt können nicht als Steuerungssubjekt fungieren (Mayntz 1997: 187 f.).

Der kybernetische Steuerungsbeffriff befasste sich bereits in den 50er Jahren mit Steuerungs- und Regelungsvorgängen, während der handlungstheoretisch ausgerichtete Ansatz erst in den 70ern aufkam (Ulrich, 1994: 85). Damit löste die Handlungstheorie das Konzept der Planung ab, das in der Nachkriegszeit einen hochgradig regulierungsfähigen Staat postulierte und im Zuge der nicht kontrollierbaren wirtschaftlichen Entwicklungen revidiert wurde (Messner 1995: 84; 97 ff.).

1.2 Steuerungsverständnis in der Systemtheorie

Obwohl – oder gerade weil in der Systemtheorie die Möglichkeit intentionaler Steuerung negiert wird, lässt sich festhalten, dass es ein kausal-deterministisches Steuerungsverständnis ist, das als Maßgabe dessen angelegt wird, was unter tatsächlicher Lenkung der Gesellschaft verstanden werden kann. So geht Luhmann davon aus, dass bei allen Diskussionen um politische Steuerung „Kausalannahmen“ im Mittelpunkt stehen

(Luhmann 2002: 109). Politik besitze insofern Wirkungskompetenz, als sie sich in der Tat auf andere Systeme und auf sich selbst auswirke. Sie könne jedoch nicht mehr gezielt und determinierend auf fremde Systeme einwirken, weshalb der kausal-deterministische Steuerungsbegriff sich entgegengesetzt zu dem verhalten muss, was aus systemtheoretischer Sicht steuerungstheoretische Realität kennzeichnet. Politik kann aus Sicht der Systemtheorie bestimmte Vorgänge in anderen sozialen Bereichen anstoßen, sie jedoch nicht intentional lenken. Sie erzielt Veränderungen, jedoch nur punktuell und okkasionell. Auch kann sie nicht antizipieren, ob die Veränderungen in der gewünschten Ausprägung erreicht werden und ob (und wenn ja welche) Nebenfolgen auftreten können. Die Erwartungssicherheit konkreter Richtungsvorgaben ist daher sehr niedrig. Diese Gründe für das Misslingen flächendeckender staatlicher Steuerung orientieren sich eindeutig an einem radikalen Begriff von Steuerung, der als Maßstab für eine Beurteilung der Steuerungsleistung dient. Zentral für ein kausal-deterministisches Verständnis von Steuerung ist eine hierarchische Ausübung. In diesem Sinne bezeichnet Steuerung einen Vorgang, der (unabhängig davon, ob vom Handeln konkreter Akteure ausgegangen wird oder rein die systemische Ebene im Mittelpunkt steht) von einer übergeordneten Instanz ausgeht und seine Wirkung auf untergeordnete Kategorien (Personen oder Systeme) entfaltet. Willke sieht in der Etablierung eines hierarchischen Modells die vordergründige Leistung in der effektiven und effizienten Aufgabenbewältigung (Willke 1998: 64).

Mayntz charakterisiert das hierarchische Steuerungsmodell als „(...) *politischen Anspruch auf flächendeckende Planung, das Ideal einer sozusagen deterministischen Steuerung nach dem Befehlsmodell, (...) die hoheitliche Form der Steuerung durch zentral gesetzte regulative Normen*“ (Mayntz 1997: 194). Auch hier deutet sich in erster Linie die Idee der zentralen Steuerungsinstanz an, die Steuerung dauerhaft und zielgerichtet durchzusetzen in der Lage ist. Als Instrumentarium dienen letztgültige rechtliche Grundlagen, die in einem Top-down-Modell implementiert werden. Ein weiterer Aspekt, der bei Mayntz anklingt, ist der Anspruch, alle gesellschaftlichen Teilbereiche abzudecken, demzufolge einen Allmachtsanspruch, sowohl temporal als auch sektoral, zu verfolgen. Diese Form der Steuerung kann sich nicht allein auf den Prozess an sich berufen, sondern ist darauf angewiesen, dass die intendierten Vorstellungen von Erfolg gekrönt sind (ebd.).

Görlitz und Adam haben konstatiert, dass Luhmann mit dem hierarchisch-kausalen Steuerungsverständnis bricht. An die Stelle strikter Kausalbeziehungen und Linearität tritt demnach die Selbstorganisation von Systemen, die „Bestimmung eines Systemzustandes

von außen“ ist nicht mehr möglich (Görlitz/Adam 2003: 273). Diese – zunächst eindeutig anmutende – Auffassung ist allerdings unter zwei Gesichtspunkten zu betrachten: Zum einen trifft es zu, dass Luhmann das Vorhandensein streng intentionaler, erfolgreicher und kausal begründeter Einflussnahme als intersystemische Beziehungen negiert und stattdessen von einer autopoietischen Selbststeuerung der Teilsysteme – auch des politischen – ausgeht, die nur durch die Möglichkeit struktureller Kopplung unterbrochen wird (Luhmann 1981: 31 f.). Gleichzeitig bleibt jedoch das kausal-hierarchische Verständnis der Maßstab für die Luhmannsche Beurteilung von Steuerungsleistung. Luhmann legt den deterministischen Steuerungs-begriff zugrunde, um anschließend zu analysieren, weshalb dieses Verständnis von erfolgreicher zielorientierter Steuerung in der modernen Gesellschaft nicht mehr greifen kann. In Abgrenzung dazu entwirft er sein eigenes Steuerungsmodell, das auf der Selbststeuerung der Teilbereiche basiert. Doch nur die Vorannahme, dass Fremdsteuerung prinzipiell nur in den Kategorien einer zentralen Steuerungsinstanz oder mindestens in deterministischen Wirkungszusammenhängen gemessen werden kann, ermöglicht es ihm, sich dezidiert gegen diese Auffassung zu wenden. Luhmann bricht also in dem Sinne mit dem hierarchisch-kausalen Verständnis, als er dieses als nicht mehr länger als zu verwirklichen ansieht. Er bricht aber auch insofern *eben nicht* damit, als er die (nicht vorhandene) politische Steuerungsleistung an eben diesem Maßstab ausrichtet und die Qualität der Steuerungsleistung des politischen Systems aufgrund dieser basalen Annahme herabstuft.

1.3 Funktion der Politik in der Systemtheorie

Wenn Luhmanns Begriff von Steuerung also auf der Vorstellung beruht, dass tatsächliche Steuerung nur vorhanden sein kann, wenn sie zielgerichtet, dauerhaft und hierarchisch erfolgt, dann lässt sich daraus ableiten, dass– sollte aus Luhmanns Sicht so etwas wie erfolgreiche gesellschaftliche Steuerung existieren – eine zentrale Steuerungsinstanz vorhanden sein müsste, die einen kausal determinierenden Zugriff auf die (untergeordneten) Teilsysteme garantiert. Dieser Zugriff kann nur durch übergreifendes Wissen und die Kompetenz, die Codes fremder Teilsysteme lesen, interpretieren und effektiv zu Steuerungszwecken einsetzen zu können, ermöglicht werden. In der modernen Gesellschaft kann es für Luhmann eine derartige Instanz nicht mehr geben, weshalb der Politik die Funktion der zentralen Steuerung abgesprochen wird, selbst wenn staatliche Akteure (aus nachvollziehbaren Gründen) nicht müde werden, eine solche übergeordnete Kompetenz heraufbeschwören. In einer „polykontexturalen Gesellschaft“ ist Politik aus

Perspektive der Systemtheorie nur ein Teilbereich neben anderen (Schimank 2006: 273). Für Luhmann bedeutet das, dass die spezifische Funktion des politischen Systems in der Herstellung allgemein bindender Entscheidungen liegt. Das „Entscheiden“ ist somit die besondere Form, in der sich Politik selbst realisiert (Luhmann 2002: 140). Entscheidungen sind nicht mehr als gesellschaftliche Einflussnahme, die nicht mit Steuerung gleichgesetzt werden kann, sie dienen als Lösung spezifisch sozialer Probleme, welche die Teilsysteme nicht selbst zu regulieren in der Lage sind (Luhmann 2010: 37). Der Zugriff ist daher rein okkasionell und punktuell im Sinne einer Reduktion von „Restkomplexität der Gesellschaft“ (idem: 40). Aufgrund des autopoietischen Charakters der Systeme kann Politik jedoch nicht auf jeden beliebigen Bereich zugreifen, sondern nur in dem Maße, wie es das jeweilige System zulässt. Politisches Handeln ist allerdings nicht auf das politische Teilsystem beschränkt, sondern kann in subsystemischer Ausprägung in allen anderen Bereichen stattfinden – mit dem Unterschied, dass meist der Systemcharakter, Struktur und Organisation fehlen, so dass die Machtgrundlagen weiterhin im genuin politischen System zu finden sind (idem: 48). „Macht“ als spezifischer Code der Politik ist schließlich dazu in der Lage, effektives Handeln zu koordinieren (Luhmann 2000: 38) und gesellschaftlichen Einfluss an sich zu generieren (idem: 40). Politisches Handeln ist immer mit der impliziten Androhung von Machteinsatz verbunden und bildet im Bündnis mit dem Rechtssystem, das für die Ausübung negativer wie positiver Sanktionen verantwortlich ist, den Staat (Luhmann 2000: 54 f.). Wenngleich Luhmann Politik nicht als dominierendes System innerhalb der Gesellschaft betrachtet, räumt er dennoch eine gesteigerte Auswirkung auf das Soziale ein:

„... Vielmehr prägen einige Systeme, etwa Politik oder Wirtschaft, mit ihren jeweiligen Medien das Gesicht unserer Gesellschaft stärker als andere, etwa Kunst oder Liebe.“
(Luhmann 2000: 61)

1.4 Steuerungsproblematik

1.4.1 Symptome und Ausprägungen staatlichen Steuerungsversagens

Wenn es um Begriffe wie „Krise der regulativen Politik“ (Mayntz 1997: 264) geht, stellt sich die Frage, wie sich eine solche Krise äußert und wo sich welche Auswirkungen, die für ein „Staatsversagen“ sprechen, verorten lassen. Mayntz datiert ein steigendes Bewusstsein für das „Versagen des modernen Staates bei der Erfüllung seiner Aufgaben“ (idem: 186) in der Bundesrepublik auf die späten 60er Jahre. In der Debatte um Mängel der

politischen Steuerung spielen sowohl die abnehmende Ordnungsfunktion des Staates, die in der Annahme der „Unregierbarkeit“ westlicher Demokratien mündete, als auch eine Krise wohlfahrtsstaatlicher Versorgung und die Schwäche staatlicher Gestaltungsfunktion eine Rolle (Heidorn 1982: 212 ff.). Insbesondere diese wird als ursächlich für politisches Steuerungsversagen betrachtet.

Dass Politik mit immer mehr Schwierigkeiten konfrontiert wird, gesellschaftliche Entwicklungen und Tendenzen zu lenken und Missständen steuernd entgegenzulenken, zeigt sich Mayntz zufolge insbesondere an vier Problemfeldern, die es unmöglich machen, drohende „gefährliche Fehlentwicklungen“ rechtzeitig und effektiv zu verhindern (idem: 187): dem *Implementations-*, *Motivations-*, *Wissens-*, und dem *Steuerbarkeitsproblem*. Dabei zielt die Implementationsproblematik darauf ab, dass die Vollzugsinstanzen die festgesetzten Normen nicht durchzusetzen vermögen. Ein Motivationsproblem entsteht, wenn die Instanzen zwar zur Implementation fähig sind, die Adressaten die Befolgung der Regelungen jedoch verweigern. Unerwünschte Nebenwirkungen oder zunächst nicht lokalisierbare Hindernisse treten auf, wenn der Gesetzgeber über steuerungsrelevante Wirkungszusammenhänge nicht informiert ist oder wenn prinzipiell das Interventionsinstrumentarium nicht geeignet ist, in Systemprozesse zielgerichtet einzugreifen (idem: 194). Deutlich wird hier, dass die Problematik nicht allein in systemische Beschränkungen gesehen wird, sondern dass akteursbezogene Hindernisse (Wissen und Bereitschaft zur Umsetzung) berücksichtigt werden.

Ulrich sieht das Problem staatlicher Steuerungsleistung insbesondere in der rasch wachsenden Aufgabenfülle, die den Staatsapparat hoffnungslos überfordert. Während diese sich zu Beginn des 20. Jahrhunderts noch auf die klassischen Funktionen der „Ordnungsbewahrung“ und „Gefahrenabwehr“ – also prinzipiell die innere und äußere Sicherheit – beschränkten, dehnten sich die Aufgabenbereiche im Zuge der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung immer weiter aus. Spätestens ab den 30er Jahren musste der Staat in den meisten westlichen Nationen eine schier ausufernde Last an sozialen Bereichen tragen, für die immer neue Institutionen etabliert werden mussten (Ulrich 1994: 17 f.). Der Planungs- und Steuerungsoptimismus der 50er und 60er Jahre trug dieser Entwicklung insofern Rechnung, als jegliche Reformen und Problemverarbeitungskapazitäten möglich und durchsetzbar erschienen (Lange/Braun 2000: 18 f.). Anders bei Max Weber: in der Herrschaftssoziologie rückt der Staat wieder in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Seine steigende Bedeutung verdankt er dem Prozess

der gesellschaftlichen Rationalisierung, die ihren Niederschlag in den institutionellen Ausprägungen des kapitalistischen Betriebs und der bürokratischen Verwaltungsorganisation findet. An Steuerungsfähigkeit seiner Organe mangelt es dem modernen Staat mithin nicht, problematisch ist vielmehr die immer umfassendere gesellschaftliche Überregulierung und staatliche Kompetenz, die sich auf das Individuum demotivierend auswirkt und den demokratischen Willensbildungsprozess untergräbt (Ulrich, 1994: 15 f.; Müller 2007: 142).

1.4.2 Ursachen der Steuerungsproblematik aus Sicht der Systemtheorie

Für Luhmann liegt das Problem staatlicher Steuerungsunfähigkeit im Aufbau der gesellschaftlichen Teilsysteme selbst, also in der Tatsache, dass Systeme jeweils mit eigenen Codes operieren, die ihre systemische Geschlossenheit bedingen. Diese Komponente zielt auf die *Steuerbarkeit* der anderen Teilbereiche ab. Bezogen auf die *Steuerungsfähigkeit* des politischen Systems konstatiert Luhmann verschiedene Schwierigkeiten, welche die intentionale Einflussnahme nicht nur erschweren, sondern komplett verhindern. Zum einen ist das politische System mit den Vorgängen in seiner Umwelt ab einem gewissen Grad überfordert:

„Die Politik kann ihre Umwelt nicht mehr nur im Schema festliegender Interessen wahrnehmen. Die Umwelt wird als chaotisch, als bestimmt durch nichtlineare Dynamiken und unberechenbare Wechselwirkungen erfahren.“ (Luhmann 2002: 143)

Die Politik ist also nicht oder nur in begrenztem Maße imstande, relevante von nicht relevanten Informationen zu unterscheiden und kann die als relevant erkannten Informationen nicht unbedingt in den geeigneten wissensbasierten Kontext einfügen, der wiederum Grundlage für zielgerichtetes Handeln ist. Es fehlt nicht grundsätzlich an Sensibilität gegenüber der Umwelt; die Kommunikationszusammenhänge, die Informationen relevant oder nicht relevant erscheinen lassen müssen jedoch nicht zwingendermaßen mit tatsächlichen gesellschaftlichen Veränderungen übereinstimmen (Luhmann 1981: 33). Zum anderen ist aber nicht nur die mangelhafte Wahrnehmungsfähigkeit, die fehlende Fähigkeit zum Beobachten und Erkennen von gesellschaftlichen Problemen, ausschlaggebend. Ein erhebliches Manko findet sich im Aufbau des politischen Systems selbst: durch die stetige Ausdifferenzierung in Organisationen, Parteien und Wirtschaftsverbände laboriert die Politik an steigender Unkoordiniertheit in Folge divergierender Impulse, die jeweils spezifische Reaktionen

hervorrufen. Entscheidungen können daher nicht mehr dauerhaft und unter Maßgabe allen politischen Institutionen gemeinsamer Überzeugungen getroffen werden, sondern verkürzen sich auf ad hoc-Entscheidungen, die sich nicht an rationalen Kriterien messen lassen, sondern den sich ständig wandelnden Präferenzen staatlicher Akteure entspringen (Luhmann 2002: 143-149). Auch hier spielt also die Wissensproblematik eine Rolle, die sich jedoch nicht an individuellen Entscheidungsträgern (z.B. dem Gesetzgeber) orientiert, sondern als prinzipiell eingeschränkte Fähigkeit des Systems zum Erkennen gesellschaftlicher Handlungserfordernisse und den relevanten Informationen angesehen wird. Anders als Max Weber beurteilt Luhmann die funktionale Ausdifferenzierung des Verwaltungssystems nicht als steuerungsfördernd, sondern als gegenseitige Blockade. Gleichzeitig spielt die Motivation der Adressaten keine Rolle, es sind vielmehr die systemischen Grenzen selbst, die unabhängig von der individuellen Beurteilung eines neuen Gesetzes oder einer Reform das Vordringen selbiger ins Systeminnere verhindern. Den Begriff des „Staatsversagens“ lehnt Luhmann bei aller steuerungstheoretischen Skepsis jedoch ab: „Die politische Theorie *„spricht von ‚Unregierbarkeit‘, ‚Staatskrise‘, ‚Staatsversagen‘. Nichts dergleichen ist wirklich zu sehen“* (Luhmann 1981: 132). Diese Haltung lässt sich daraus erklären, dass Luhmann unterstellt, mit dem Begriff des Staatsversagens gehe eine implizite Zuschreibung von Letztverantwortlichkeit an das politische System einher. Im Rahmen einer systemtheoretischen Argumentation macht der Begriff des „Versagens“ nur Sinn, wenn von einer Selbstüberforderung von Politik gesprochen wird und nicht davon, dass der Staat vorhandene Möglichkeiten nicht ausschöpft (Ulrich 1994: 34).

2. Akteure

2.1 Die Absage der Systemtheorie an das Subjekt

In Luhmanns Systemtheorie fungiert der Mensch nicht als Teil der Gesellschaft. Es findet daher keine Einordnung von Subjekten in die Grenzen des sozialen Systems statt. Zwar nimmt der Mensch an der Gesellschaft teil – einerseits durch seine Fähigkeit zur Kommunikation (Luhmann 2002: 151), andererseits durch die Erfüllung von gesellschaftlichen Rollen, er kommt jedoch nicht in Form von Bewusstsein oder als individuelle Denker und Handelnder vor (Luhmann 2010: 131). Die Systemtheorie führt eine strikte Trennung zwischen verschiedenen Arten von Systemen durch: Maschinen, Organismen, psychischen und sozialen Systemen. Diese Bereiche funktionieren jeweils nach ihrer Eigenlogik und können nicht miteinander vermischt

werden im Sinne eines vollständigen Aufgehens von einem System in einem anderen. Beispielsweise können psychische Systeme mit ihrer Bewusstseinsgrundlage nicht in das kommunikativ generierte gesamtgesellschaftliche System überführt werden. Die Gesellschaft besteht zwar aus Menschen und kann ohne Menschen nicht existieren, auf systemischer Ebene sind Mensch und Gesellschaft jedoch nicht deckungsgleich zu behandeln, da beide Bereiche nach jeweils eigenen Logiken funktionieren und unterschiedliche Ziele verfolgen. Der Mensch geht daher nicht als organisch fassbarer Körper in das soziale System über, sondern wird erst als Verursacher von Wirkungen zum Teil des Sozialen (Jensen in: Hellmann et al. 2003: 22).

Di Fabio bringt das systemtheoretische Anliegen auf den Punkt, wenn er sagt, dass Luhmann die klassische Relation zwischen Individuum und sozialer Ordnung überschreitet – er verzichtet auf das Subjekt und die ihm zurechenbaren Handlungen als Grundlage sozialer Systeme und zieht damit eine klare Grenze zwischen dem personalen und dem sozialen Bereich. Gleichzeitig kommt dem Individuum keine herausgehobene erkenntnistheoretische Stellung mehr zu: es hat nicht länger die Fähigkeit oder Aufgabe, sich als erkennendes Gegenüber einer objektiven Welt zu positionieren, sondern die Gesellschaft beobachtet und interpretiert sich selbst (Di Fabio 1991: 167 f.; Luhmann 1985: 653 ff.). Handlung an sich gehört bei Luhmann durchaus zu den unverzichtbaren Begriffen bei der Beschreibung der Gesellschaft. Allerdings wird dieses Handeln nicht als Ausdruck von menschlichem Willen und Selbstbewusstsein gesehen, sondern allein als Bestandteil des Kommunikationsprozesses. Daher ist nicht Handlung die Grundlage des Sozialen, sondern Kommunikation, die wiederum den Rahmen für jegliches Handeln darstellt (Braun/Lange 2000: 104)

Die Leistung der Handlungstheorie erkennt Luhmann indes durchaus an, wenn er (dennoch in leicht ironischem Tonfall) anmerkt, dass diese den Vorteil biete, auf ein Subjekt rekurrieren zu können, das man für die „Zwecke der empirischen Forschung ausnutzen“ kann. Gleichzeitig verhindere jedoch gerade der Rückgriff auf den gesunden Menschenverstand, der sich zum Großteil am Alltagswissen ausrichtet, eine angemessene Analyse kontra-intuitiver Folgen von Steuerungshandlungen (Ulrich 1994: 49). Stattdessen bietet gerade die Auslassung des Subjekts aus systemtheoretischer Sicht die Möglichkeit, den Fehler der Annahme, Systeme könnten sich vermischen, zu beseitigen (Luhmann, 1985: 518).

Man kann diese Sicht Luhmanns auf den Menschen aus zwei Perspektiven betrachten: Einerseits impliziert gerade der ironische Seitenhieb auf die Handlungstheorie, dass der Mensch nicht als Individuum zu behandeln ist, sondern in erster Linie als Bezugsgröße für die Auswertung empirischer Daten und die Formulierung wissenschaftlicher Hypothesen „benutzt“ wird. In diesem Fall bedeutet Luhmanns Konzept den Rückzug des Subjekts in einen Raum, der ihm Freiheit von der Last des Sozialen ermöglicht und die Kontingenz menschlichen Handelns bewahrt (Ulrich 1994: 80). Dies eröffnet dem Menschen aus Luhmanns Sicht auch wieder die Möglichkeit zu unvernünftigem und unmoralischem Handeln, das sich nicht am Rationalitätsdiktat ausrichten lässt. Andererseits – auch wenn man Luhmann nicht eine antihumanistische Gesinnung vorwerfen will – erscheint der einzelne Akteur doch ausgesprochen machtlos und im sozialen Gefüge nur noch als biologisch-psychischer Produzent von Kommunikationen, die ihm letztlich nicht wirklich zugerechnet werden, sondern sich im System non-intentional verselbstständigen. Dagegen ist für Brodacz Kommunikation allein dem Akteur zurechenbar, Gesellschaft generiert sich daher aus Kommunikation, die im Falle der Interaktion als reine Kommunikation unter Anwesenden (also: Wahrnehmbaren) stattfindet und sehr wohl auf den menschlichen Organismus zurückzuführen ist (Brodacz, in: ders./Schaal 2009: 536 ff.)

Auch in der Interaktion sieht Luhmann jedoch einen Faktor, der mit fortschreitender Ausdifferenzierung der Teilsysteme immer mehr ins Hintertreffen geraten wird. So seien gesellschaftlich relevante Probleme in Zukunft kaum noch mit den Mitteln der Interaktion zu lösen: es kommt nicht länger auf die Anwesenheit von Personen für die Konsensgewinnung oder für das Verhindern ungewollter und unkalkulierbarer Aktivitäten an. Es sei geradezu illusorisch davon auszugehen, dass die sozialen Problemlagen durch Interaktion der beteiligten Akteure gelöst oder auch nur abgeschwächt würden. Für das Überleben der Gesellschaft genügt nach Luhmann allein die Evolution von Systemen, die sich in struktureller Kopplung manifestiert (Luhmann 1985: 589; Lange/Braun 2000: 131). Aufgrund seiner Abwendung vom Individuum hat Luhmann von verschiedenen Seiten Kritik erfahren. So moniert beispielsweise Maturana, der an der Formulierung des Autopoiesis-Konzepts maßgeblich beteiligt war (Brodacz, in: ders./Schaal 2009: 532), der Fehler der Systemtheorie läge in der Auslassung des Menschen und man könne Kommunikationszusammenhänge nicht als soziale Systeme klassifizieren (Luhmann, 2002: 113). Der Mensch tritt nach dieser Auffassung in erster Linie als geselliges (also der

Gesellschaft zugehöriges und die Gesellschaft bildendes) Wesen auf, das für die Konstitution sozialer Systeme verantwortlich ist (Ulrich 1994: 69). Auch der Vorwurf des „methodischen Antihumanismus“ wurde in diesem Zusammenhang ins Feld geführt. In diesem Tenor kritisierte Habermas, dass die Einheit von Individuum und Gesellschaft ja schon allein auf Basis der übersubjektiven Sprachstrukturen garantiert sei (Di Fabio 1991: 171). Foucault, auf den im Laufe der Arbeit noch mehrmals eingegangen wird – nicht allein aufgrund der Reichweite seiner theoretischen Konstruktion, sondern auch deshalb, weil sich hier vielfältige Ansatzpunkte, die Systemtheorie aus einem anderen Blickwinkel zu beleuchten und fruchtbare (Gegen-) Argumente, aber auch Anknüpfungsmöglichkeiten finden lassen – hatte dem Subjekt in seinem frühen Werk keine herausgehobene gestalterisch-steuernde Funktion eingeräumt. Zum Ende seines Schaffens hin ging er jedoch dazu über, den Menschen nicht nur als von übergeordneten Machtstrukturen determiniert zu betrachten, sondern dem Subjekt wieder einen größeren individuellen Spielraum zu verschaffen (Raffnsøe et al. 2011: 59 f.). Ein Unterschied zu Luhmann mag allerdings darin liegen, dass in Foucaults zeitweiser Absage an das Subjekt ein gewisses Maß an Fatalismus lag, während Luhmann seine Ausschließung des Menschen aus der Gesellschaft von einem rein konstruktivistischen Standpunkt aus betrachtet: es ist die spezifische Beschaffenheit von sozialen und personalen Systemen, die diese unvereinbar macht. Damit beansprucht Luhmanns Perspektive eine Letztgültigkeit, während die Beurteilung der Handlungsspielräume von Individuen jederzeit (und auch abhängig von externen Faktoren) jederzeit revidiert werden kann. Gleichzeitig lässt Luhmann dennoch anklingen, dass nicht allein der systemische Charakter der Gesellschaft individuelles Handeln beschränkt, sondern dass auch Akteurkonstellationen dazu beitragen, dass die steuernden Eingriffe einzelner ins Leere laufen. So könne sich in einer Verhandlung ein einzelner nicht gegen den Willen der Gruppe durchsetzen (Burth, in: Hellmann et al. 2003: 299) und ebenso sei es utopisch, dass (zumindest damals noch) fünf Milliarden Menschen gleichzeitig ihren Willen durchsetzen zu könnten (Ulrich 1994: 49) – dabei wird allerdings nicht ins Kalkül gezogen, dass erfolgreiche Steuerungsleistung ein graduierbares Konzept darstellen sollte, das auf den unterschiedlichen Potenzialen, Möglichkeiten und Interessen der am Steuerungsvorgang Beteiligten beruht und dass Steuerung von Akteurseite nicht zwingendermaßen zum Ziel haben muss, die gesamte Umwelt dem Willen eines Einzelnen zu unterwerfen. Schließlich variieren auch die Handlungsspielräume verschiedener Akteure erheblich. Wenn Individuen etwa Organisationen oder Unternehmen

repräsentieren, kommt es sehr darauf an, „wer dies tut und wie“ (Mayntz/Scharpf 1995: 51).

2.2 Das Potenzial von Akteuren für den Prozess der gesellschaftlichen Steuerung

Dass Luhmann den Menschen als biologisch-organischem Wesen den Zugang zu einer Theorie sozialer Systeme verwehrt und gesellschaftliche Steuerungsleistung abgekoppelt von individuellen oder kollektiven Handlungsstrategien verortet, lässt sich aus der strikten Trennung von Bewusstsein, Organismen und Sozialem schlüssig erklären. Dennoch verschließt die Auslassung der subjektiven Ebene den Zugang zu einer breiten Palette an steuerungsfördernden aber auch steuerungshemmenden Faktoren, welche die Systemtheorie nicht fassen kann und daher – ebenso wie ein einseitig orientierter handlungstheoretischer Ansatz – regelmäßig auf Einflüsse oder Vorkommnisse stoßen muss, die sie nicht erklären kann. Bei der Handlungstheorie liegt das Problem in den strukturellen System-Mechanismen (Ulrich 1994: 53), bei der Systemtheorie in der Erklärung teils vopolitischer Bedingungen und Steuerungseinflüsse, die auf der Mikro-Ebene stattfinden. Die vordergründig an Effizienzkriterien ausgerichtete steuerungstheoretische Sicht lässt somit all die Faktoren außer Acht, die im Bereich der Sozialisationsfaktoren, individuellen Einstellungen, Wahrnehmungen und Interpretationen angesiedelt sind (Reckwitz, in: Schwelling 2004: 34-37). Oder, wie es Ulrich Beck mit Blick auf den kosmopolitischen Kontext formuliert hat, „nehmen Selbstbestimmung und Partizipation denkender und handelnder Menschen ... einen immer höheren Stellenwert ein“ (Beck 2002: 348).

Das Potenzial dieser denkenden und handelnden Akteure lässt sich nun in verschiedenen Formen und Ausprägungen beobachten. Einen wichtigen Faktor stellt zum einen der systemübergreifende Wissenstransfer innerhalb der Gesellschaft dar, den Individuen oder Kollektive gewährleisten, die – anders als Systeme – in der Lage sind, verschiedene systemspezifische Codes zu verstehen und interpretieren zu können. Wissen spielt in der Systemtheorie ebenfalls eine herausgehobene Rolle: es ist der spezielle Code des Teilsystems „Wissenschaft“ und kann sich daher aus streng systemtheoretischer Sicht nur hier bewegen. Wissen wird jedoch – wie Geld und Macht – über die Systemgrenzen hinaus genutzt oder auch im negativen Sinne zu politischen Zwecken entfremdet (Schimank 2006: 11). Die Nutzung und Auswahl relevanten Wissens und die Vernetzung verschiedener Wissensgebiete sowie deren gezielter Einsatz obliegt in erster Linie den Akteuren. Einen

weiteren Steuerungsfaktor, der sich nicht aus systemimmanenten Mechanismen heraus erklären lässt, sich aber in der Formulierung von Steuerungsstrategien sowie in den Zielen und Zwecken von Steuerung niederschlägt, ist das Potenzial menschlicher Kreativität. Diese darf indes nicht aus einer wertgeladenen, normativen Funktion gedeutet werden, sondern besitzt im Gegenteil in der Tat auch erodierende Kräfte und ist daher nicht zu unterschätzen. Wenn Wissen und Kreativität sich in der Regel auf die Förderung von Steuerungsleistung beziehen, kann auch der gegenteilige Fall – die Verhinderung von Steuerungsvorhaben – aus akteurtheoretischer Sicht erklärt werden. Es mag durchaus der gesellschaftlichen Komplexität geschuldet sein, dass Steuerung immer unwahrscheinlicher wird. Diesem eher passiv anmutenden Sachverhalt ist allerdings eine aktive Komponente hinzuzufügen, wenn es um die Möglichkeiten der Steuerungsadressaten zum Widerstand geht. Im Folgenden sollen daher die drei Faktoren Wissen, Kreativität und Widerstand beleuchtet werden, um andeuten, dass, wie Braun und Lange es ausdrücken, „[p]olitische Steuerung ... stets mit dem Eigensinn der Steuerungsadressaten zu rechnen“ hat. „Diese zeigen sich als rationale Akteure widerspenstig, wenn ihre Interessen durch politische Intervention gestört werden“ (Lange/Braun 2000: 9). Dabei gerät deutlich in den Blick, dass sich Regierungshandeln stets auf konkrete Adressaten bezieht, von denen der Erfolg oder Misserfolg eines Eingriffs abhängt. Sie sind der Resonanzboden, die letztendliche Bezugsgröße, an der sich Steuerung messen lässt. Um es mit Foucault zu sagen: „das was man regiert, sind auf jeden Fall Leute, es sind Menschen, es sind Individuen und Kollektive“ (Foucault 2004: 183; Fehler im Original).

2.2.1 Wissen und Beobachtung

Wie bereits angesprochen, spielt Wissen in der Systemtheorie Luhmanns eine wichtige Rolle. Besonders wenn es um das Scheitern von Steuerungsvorhaben aufgrund von Wissens- und Informationsmangel des politischen Systems geht, wird klar, dass Wissen zusammen mit den Codes „Macht“ und „Geld“ die Gesellschaft in besonderem Maße prägt. Bereits in den vormodernen Gesellschaften war Wissen stets Grundlage für zielgerichtetes Handeln, Planen und Entscheiden (Willke 1998: 227). Auch Foucault räumt dem Wissen im Rahmen seiner Diskursanalyse eine bedeutende Stellung ein, wenn es darum geht, auf Basis relevanter Informationen Macht zu konstituieren oder Macht über die Produktion von Wissen zu erlangen, deren Ergebnisse wiederum zur gezielten Einflussnahme genutzt werden können (Frankenberger 2007: 168). Wissen und Macht schließen einander aus dieser Perspektive unmittelbar ein, so dass keinerlei

Machtbeziehung ohne entsprechende Wissensgrundlage bestehen kann. Insofern lassen sich weder Macht noch Wissen einem System allein zuordnen (Schreiber 2009: 118). In der Systemtheorie lässt sich Wissen auf den binären Code wahr/unwahr zurückführen und bezeichnet eine Kommunikation, die allein dem sozialen System der Wissenschaft zugerechnet werden kann. Zwar kann jedes andere System ebenfalls aus diesem Blickwinkel betrachtet werden, jedoch besitzt nur das betreffende System das „wertspezifische Deutungsmonopol“ und die umfassende Verfügbarkeit über seinen Code (Schimank 2006: 72). Auch kann die Fülle und Komplexität der vom Wissenschaftssystem produzierten Erkenntnisse kaum noch nachvollzogen werden – schon gar nicht von Einzelnen und nicht in seiner gesamten Bandbreite. Gleichzeitig werden jedoch aktiv Informationen und Erkenntnisse zu Steuerungszwecken eingesetzt und erreichen Wirkung auch außerhalb des betreffenden Teilsystems (Willke 1998: 228 f.). Die Auswahl, Auswertung und das Zusprechen von situativ bedingtem Nutzen obliegt dabei den Akteuren, die die Fähigkeit haben, zwischen den verschiedenen Systemen zu vermitteln, die die „Sprache verschiedener Teilsysteme“ sprechen (Mayntz 1997: 199) und den Ausschnitt aus dem Gesamtmaß an Informationen zu bestimmen, der für eine bestimmte Steuerungsleistung relevant ist. Neben einer produktiven Verwendung kann Wissen allerdings auch ausgebeutet und zweckentfremdet werden – hier drückt sich die Nutzung in fremden Systemen besonders drastisch aus. Als klassische „feindliche Übernahme“, wie es Schimank nennt, fungiert dabei die Nutzung wissenschaftlichen Fortschritts für militärische Zwecke und Aufrüstungsmaßnahmen (Schimank 2006: 11; Willke 1998: 229). Somit kann Wissen erst im Kontext der handelnden Akteure in „Bedeutung“ übersetzt werden. Auch Amitai Etzioni sieht in diesem Zusammenhang in seiner Theorie der „aktiven Gesellschaft“ in der formenden Funktion von Wissen die zentrale Ressource sozialer Steuerung (Willke 1998: 33). Ebenso sieht Willke hierin einen herausgehobenen Aspekt der Gesellschaftssteuerung, da deren Problematik zum großen Teil in der undurchdringlichen Komplexität und Innen-Orientierung der Teilbereiche liegt, die durch „[d]ie gesellschaftliche Produktion, Allokation, Dislozierung und Verwendung von Wissen“ in der aktiven Gesellschaft überwunden werden kann (idem: 32). Wenn man also von einer zentralen, systemverbindenden und –übergreifenden Bedeutung von Wissen und Informationen für die gesellschaftliche Steuerung ausgeht und diese Ressource als maßgeblich von den beteiligten Akteuren, die Wissen sowohl produzieren als auch Vorstellungen über dessen Verwendung entwickeln, abhängig betrachtet, ergibt sich daraus

als logische Folgerung, dass der Einbezug von Akteuren als steuerungskonstituierende Faktoren gerechtfertigt ist⁴.

2.2.2 Kreativität

Die Verwendung von Wissen erfordert nicht zuletzt ein bestimmtes Maß an Kreativität, das seine Verwendung und darauf aufbauende Strategien beeinflusst. In der Handlungstheorie, die sich in erster Linie dem Rationalitätspostulat verschrieben hat, haben vopolitische Bedingungen menschlichen Handelns keinen oder höchstens einen untergeordneten Stellenwert. Joas konstatiert daher eine „Randstellung der Kreativitätsthematik in der Soziologie“ und insbesondere in den für die Soziologie konstitutiven Vorstellungen über die Handlungen von Akteuren (Joas 1996: 106). Primär an der Idee des Menschen als rational agierendem Subjekt ausgerichtet, dürfe ein handlungstheoretischer Ansatz jedoch nicht vom situativen und biographischen Kontext von Handlungen abstrahieren oder diese einem Rationalitätsdiktat unterwerfen. Stattdessen müsse die gesamte Bandbreite an Handlungsphänomenen in den Blick genommen werden, ohne dabei den Bezug zur Rationalität völlig außer Acht zu lassen (idem: 286). Auch Willke spricht im Zusammenhang mit der Fähigkeit (selbstreferentieller) Systeme zur Selbsttransformation vom Stellenwert intern imaginiertes Leitbilder, die für eine Änderung des systemischen Zustands als Richtschnur fungieren. Er betont die „Wiederentdeckung von Ideen, Werten und Visionen als Kriterium der Systementwicklung“ (Willke 1998: 31). Unabhängig davon, ob es sich bei dem Einsatz von Kreativität um eine Möglichkeit der ideengeleiteten Selbst-Verwirklichung von Systemen im Sinne Willkes oder um die Möglichkeit einer Fremdeinwirkung auf andere Bereiche handelt, ist Kreativität und die mit ihr implizierte Möglichkeit des Fortschritts auf Basis menschlichen Vorstellungsvermögens und der Fähigkeit, einen zukünftigen wünschenswerten Zustand in Form von Ideen zu antizipieren, eng an den Handlungsbegriff und die ausführenden Akteure gebunden. Diese sind es, die auf Grundlage kreativer Vorstellungen nach relevantem Wissen, geeigneten Mitteln, Ressourcen und Kooperationspartnern suchen, um die Realisierung eines imaginierten Zustandes in Gang zu setzen. Der Kreativitätsbegriff widerspricht insofern der Luhmannschen Theorie gesellschaftlicher Evolution, als diese quasi ohne menschliches Zutun unausweichlich „passiert“ und sich nicht an Vorstellungen und Ideen orientieren muss (Braun/Lange 2000: 131).

⁴ Aus Luhmanns Sicht wird natürlich, wie bereits angesprochen, bereits die Fähigkeit von Subjekten zur Erkenntnis einer objektiv gegebenen Welt negiert. Daher würde dieses Argument aus systemtheoretischer Sicht nicht greifen

Den Unterschied zwischen Willkes Kreativitätsbegriff und dem von Joas kennzeichnet allerdings die normative Aufladung, die bei Willke unterschwellig mitschwingt, wenn er zum Beispiel von Werten spricht. Hier bewegt sich Kreativität nicht auf einem werturteilsfreien Feld, sondern lässt sich durchaus in die Kategorien „gut“ und „schlecht“ einordnen. Die Konzeption von Joas, Kreativität als normativ neutral anzusehen, eignet sich für eine Beurteilung der Leistung von Akteuren für gesellschaftliche Steuerung allerdings besser: sie ist einerseits umgreifender, bezieht also jegliche kreative Leistung menschlichen Handelns – ob es nun wünschenswerte oder negative Auswirkungen hat – mit ein. Zum anderen ermöglicht dieser erweiterte Kreativitätsbegriff einen Rekurs nicht nur auf Werte und produktive Ideen, sondern auf jegliche Ausformung menschlichen Schaffens, wie die wörtliche Übersetzung des lateinischen „*creare*“ nahelegt. Dazu gehören ebenso Strategien, Fortschritt zu verhindern, Reformen zu bremsen und Diskurse so zu lenken, dass keine Steuerung stattfinden kann.

2.2.3 Widerstand und Gegenmacht

Ausgehend von der Annahme, dass Akteure aufgrund von Wissen und Kreativität gezielt Strategien entwickeln, sich aktiv in den Steuerungsprozess der Gesellschaft einzubringen, ist besonders der Blick auf die Möglichkeit des Widerstandes lohnenswert. Zum einen tritt hier das Potenzial von Individuen und Kollektiven zur Blockade hervor: Steuerung als Möglichkeit, einen nicht erwünschten fremden Steuerungsprozess zu verhindern. Im zweiten Zug eröffnen sich Akteuren Möglichkeiten, selbst dem ökonomischen oder politischen System entgegenlaufende Initiativen zu ergreifen. Auch Foucault räumte in seinem Spätwerk, das durch die Rückkehr zum handlungsfähigen und autonomen Subjekt gekennzeichnet ist, dem Steuerungsadressaten die Möglichkeit zum gezielten Widerstand ein (Rouff 2009: 52 f.). Der Mensch ist dadurch nicht mehr unfrei einer übergeordneten Macht unterworfen, sondern kann durch Handeln und Gegenhandeln aktiv gestalterisch tätig werden. Im Folgenden soll es um das Konzept der „Veto Players“ von Tsebelis gehen, die eine Form der innerpolitischen Gegensteuerung darstellen, bevor auf Ulrich Becks „Gegenmacht“ eingegangen wird, die den Blick auf Spielräume von Widerstand durch zivilgesellschaftliche Gegenmaßnahmen lenkt.

George Tsebelis: Veto Players

Dem Konzept der „Veto Players“ liegt die Annahme zugrunde, dass „in order to change policies, ... a certain number of individual or collective actors have to agree to the proposed change. I (Tsebelis, Anm. J. B.) call such actors *veto players*.” (Tsebelis 2002: 2, Hervorhebung im Original). Die Ergebnisse politischer Aktivitäten und demnach auch steuernder Eingriffe hängen zu einem großen Teil davon ab, wie die Präferenzen der involvierten Akteure beschaffen sind, wie diese artikuliert werden und welche institutionellen Voraussetzungen vorhanden sind (idem: 17). Da die Präferenzen der Beteiligten variabel sind, institutionelle Interessen dagegen als weitgehend stabil betrachtet werden, hängen die *policy outcomes* in hohem Maße davon ab, wer die politische Macht kontrolliert und wie der *status quo* beschaffen ist, wo also politische Veränderungen durchsetzbar sind und mit welchen Mitteln (ebd.). Die Steuerungsfähigkeit des politischen Systems generiert sich also aus seiner konkreten Ausgestaltung und aus Anzahl und Art der Positionen, die es beeinflussen und vor allem blockieren können. Vetospieler werden in diesem Zusammenhang als Personen oder Kollektive bezeichnet, die in der Lage sind, Reformen oder Gesetze direkt zu verhindern. Sie verfolgen das Ziel der Konsensfähigkeit und können, je nachdem wie viele Veto-Positionen ein System besitzt, für politischen Stillstand oder Reformfähigkeit verantwortlich gemacht werden. Je weniger Vetospieler vorhanden sind, desto geringer ist die Konsensfähigkeit, desto höher ist jedoch die Steuerungsfähigkeit ausgeprägt und umgekehrt (APUZ B 51/2003). Diese Betrachtung hat freilich zwei Seiten: zum einen betont sie das Potenzial von Akteuren, den Steuerungsprozess auf Grundlage spezifischer Interessen und Strategien voranzutreiben oder ihn zu hemmen, gleichzeitig liegt in diesem Punkt auch wieder ein Problem des politischen Systems, Steuerungsleistung zielgerichtet zu erbringen, wenn etwa der Staat durch gut organisierte und einflussreiche Partikularinteressen „kolonialisiert“ wird (Messner 1995: 144). Diese Erkenntnis kann natürlich insofern fruchtbar gemacht werden, als sie wiederum für die Berücksichtigung von Akteuren in der Steuerungstheorie spricht.

Ulrich Beck: Gegemacht

Während Tsebelis' Ansatz vornehmlich die institutionell organisierten Akteure des politischen Systems in den Vordergrund rückt, spricht Beck der Gesellschaft an sich (auch oder vor allem auf der globalen Ebene) die Möglichkeit und Fähigkeit zum gezielten Widerstand gegen politische und ökonomische Aktivitäten zu. Sich ständig neu

formierende, lose zusammenhängende und oft nur punktuell organisierte Gruppen oder vernetzte Einzelakteure können etwa durch Konsumentenstreik nationenübergreifend politisch handeln und auf diese Weise Gegenmacht generieren. Dies kann zum einen im Rahmen von NGOs geschehen, ist aber aufgrund von Netzwerken und globalem Wissensaustausch prinzipiell überall möglich. Beck bezeichnet das gezielte Vorgehen, zum Beispiel aus Protest gegen wirtschaftliche Maßnahmen und Fehlentwicklungen als „advokatorische Bewegungen der globalen Zivilgesellschaft“, die zugleich „Anwälte, Schöpfer und Richter globaler Werte und Normen“ sind (Beck 2002: 350). Es sind die „Weltöffentlichkeitsstrategien“, die „das polyvalente, aber in seinen Machtressourcen gleichzeitig begrenzte Monopol von Akteurs-Netzwerken der Umwelt-, Frauen-, Menschenrechts-, Konsumentenbewegungen“ bilden (idem: 348). Interessant ist Beck für einen Ansatz, der das Steuerungspotenzial von Akteuren in den Blick nimmt, besonders aufgrund der Thematisierung von zivilgesellschaftlichen Bewegungen, die im Luhmannschen Sinne schon deshalb nicht steuernd tätig werden könnten, weil ihr Einfluss nicht dauerhaft und streng intentional erfolgt. Stattdessen finden steuernde Aktivitäten hier mehr als Reaktion auf Fehlentwicklungen statt, was wiederum in Richtung eines kybernetischen Modells geht, dessen Vorhandensein jedoch nicht prinzipiell gewährleistet ist, sondern nur in einem Fall, der Widerstand gegen unerwünschte Entwicklungen rechtfertigt.

Auch Jänicke spricht von den Akteuren als wachsender Gegenmacht. Was zunächst als „schwach organisierte Allgemeininteressen“ auftrat, entwickle sich immer mehr in Richtung einer „Quasi-Steuerungsinstanz“ an der Peripherie des politischen Systems, die das Produkt kritischer Bürger, Rechtsanwälte und Publizisten sei, welche auf eigene Faust Gegensteuerung versuchen. Diese Gegenmacht manifestiere sich in rechtlichem Widerspruch, Medienmobilisierung und Parteienkonkurrenz, was aus Sicht Jänickes über kurz oder lang zu Veränderungen in der politischen Landschaft führen kann (Ulrich 1994: 35).

2.3 Akteurzentrierte Differenzierungstheorie⁵

In diesem Teil, der die Vorteile einer Einbeziehung von Akteuren als steuerungskonstituierende Faktoren thematisiert, geht es zunächst darum, Möglichkeiten

⁵ Der Begriff wurde bspw. von Uwe Schimank verwendet: Schimank, Uwe (2006): Teilsystemische Autonomie und politische Gesellschaftssteuerung. Beiträge zur akteurzentrierten Differenzierungstheorie 2.

aufzuzeigen, wie eine handlungstheoretische Perspektive mit dem systemtheoretischen Postulat der funktional differenzierten Gesellschaft in Verbindung gebracht werden kann. Aufgrund der gebotenen Kürze kann dieses Feld nicht erschöpfend behandelt werden. Es soll hauptsächlich darauf eingegangen werden, weshalb eine Verknüpfung beider Sichtweisen möglich und sinnvoll ist.

Es gibt verschiedene Versuche, die systemtheoretische Perspektive mit einer handlungstheoretischen Sichtweise zu verbinden oder bestimmte Teile dieser Theorien miteinander zu kombinieren, um auf dieser Basis zu einem neuen Steuerungsverständnis zu gelangen. Dabei zeigt sich, dass sich Systemtheorie und akteurtheoretische Herangehensweise nicht ausschließen müssen oder auf unausweichliche Konfrontation angelegt sind. Als prominente Vertreter einer Integration von system- und akteurtheoretischem Konzept können Bernd Ulrich und Helmut Willke angeführt werden, die Kernelemente der Akteurtheorie in einen systemtheoretischen Bezugsrahmen einbetten, oder aber Stefan Lange und Dietmar Braun, die in umgekehrter Weise zentrale systemtheoretische Elemente in einen akteurbezogenen Rahmen einbauen (Lange/Braun 2000: 14). So schlägt Braun vor, unter dem Leitmotiv des kooperativen Staates die policyanalytische und akteurzentrierte Netzwerktheorie mit den staats- und gesellschaftstheoretischen Implikationen der autopoietischen Selbststeuerung der Systeme zu verbinden. Auch Schimank bietet in diesem Tenor eine Verknüpfung akteurtheoretischer Autopoiesis-Interpretationen mit bestimmten Aussagen der Rational Choice-Theorie an (Burth/Görlitz 2001: 12). Diese Verbindung zunächst gegensätzlich ausgerichteter theoretischer Konzeptionen ermöglicht einen umfassenderen Blick auf das, was in der modernen Gesellschaft Steuerung ermöglicht oder verhindert – sowohl auf Systemebene wie auf Ebene der akteurgebundenen Faktoren. Denn weder eine Verkürzung auf die individualistische Perspektive, noch das prinzipielle Ignorieren von Akteuren kommt dem eigentlichen Zweck, den steuerungstheoretische Analysen verfolgen sollten – ein möglichst realitätsnahes Modell gesellschaftlicher Prozesse zu schaffen und dieses Wissen für die Prognose sozialer Veränderungen und die Optimierung von Steuerungsstrukturen fruchtbar zu machen – zugute. Die reine Handlungstheorie greift bei der Erklärung von Steuerungsversagen oder –möglichkeiten zu kurz, da nicht allein vom autonomen und rationalen Verhalten der Beteiligten ausgegangen werden kann. Stattdessen wird, wie Ulrich schreibt, der Mensch sowohl von innen wie auch von außen (durch Sozialisation, strukturelle und institutionelle Externalitäten) geprägt (Ulrich 1994: 50).

Demgegenüber lässt sich jedoch ins Feld führen, dass, selbst wenn Rationalität nicht immer in zielführender Weise vorhanden ist, diese Möglichkeit nach wie vor besteht und selbst in nicht-rationalen Entscheidungen mitschwingt. Gleichzeitig muss das Konzept der Rationalität jedoch, wie bereits unter 2.2.2 angesprochen, um den Faktor der Kreativität ergänzt werden, welcher der Rationalität nicht entgegensteht, ihn aber erweitert und weniger Komponenten hinzufügt, die nicht unbedingt ex ante kalkulierbar sind.

Ulrich sieht im Gegensatz zu Braun die Möglichkeit, das Spannungsverhältnis zwischen Akteur- und Systemtheorie zu beseitigen, als beschränkt an. Problematisch sei, dass Systeme nicht von sich aus handlungsfähig sind und die handlungsfähigen Akteure keinen autopoietischen Charakter aufweisen. Dennoch gebe es Anschlussmöglichkeiten, da Systeme grundlegend aus (subjektfreier) Kommunikation bestehen, die jedoch nur relevant werden, wenn sie sich in konkreten Handlungszusammenhängen niederschlagen (Ulrich 1994: 81 f.). Aus dieser Perspektive wird Handlung nicht mehr als „Nebenprodukt“ von Kommunikation aufgefasst, sondern löst diese als letzte Ausprägung von Gesellschaft ab.

Das Problem der Autonomie und Selbstreferentialität, das sich weniger auf die Schwierigkeit eines Einbezugs von Akteuren als vielmehr auf die generelle Möglichkeit der intersystemischen Einflussnahme auch jenseits des begrenzten Modells der strukturellen Kopplung bezieht, versucht Schimank zu umgehen, indem er Autonomie als graduellen Begriff umdeutet⁶. Insofern kann die systemspezifische Autonomie mehr oder weniger stark durch den Zugriff der Umwelt auf den systemeigenen Code eingeschränkt oder erweitert werden. Akteure eines anderen Teilsystems können mittels Ressourcen oder Programmen den Rahmen für das effektiv mögliche Ausleben des Codes setzen. So kann politische Macht Wahrheitsaussagen weniger oder stärker beugen, sie kann sich flächendeckend auf alle Wahrheitsaussagen beziehen oder nur die verwenden, welche für die aktuelle Ausformung des Staates relevant sind (Schimank 2006: 76 f.).

Es existieren also vielfältige Möglichkeiten und unterschiedliche Ansätze, die systemtheoretische Sichtweise um handlungstheoretische Aspekte zu erweitern um damit dem individuellen und kollektiven Verhalten von Akteuren einen Platz als gesellschaftskonstituierende oder zumindest

⁶ Luhmann selbst lehnt ein gradualisierbares Konzept insbesondere auch in Verbindung mit dem Autopoiesisbegriff ab (Luhmann 2002: 116).

–mitgestaltende Elemente einzuräumen. Hier soll zwar keine Beurteilung dessen stattfinden, welche Ansatzpunkte am besten geeignet sind, um soziale Realität zu erklären, da jede Modifikation an sich wiederum nur einen Teil der Wirklichkeit ins Blickfeld nehmen kann. Dennoch erscheint es sinnvoll, sowohl den Akteurbezug in der funktional differenzierten Gesellschaft herzustellen als auch diesen nicht auf Rationalitätskriterien zu verengen, sondern die vorpolitische Ebene ebenfalls zu berücksichtigen. Das bedeutet jedoch nicht, dass sich soziale Teilsysteme nicht voneinander abgrenzen und autonom entwickeln können (Mayntz 1997: 200).

3 Der erweiterte Steuerungsbegriff

3.1 Kritik am kausal-deterministischen Steuerungsmodell

Wie bereits unter 1.2.1 angesprochen, birgt der Rückgriff auf das kausal-deterministische, hierarchische Steuerungsmodell, das Luhmann zwar als in der modernen Gesellschaft nicht realisierbar betrachtet, aber für die Beurteilung der Leistung des politischen Systems und der Steuerungsmöglichkeiten an sich zugrunde legt, eine Gefahr für das Verständnis der Funktion von Politik. Es wurde untersucht, inwiefern in der Luhmannschen Systemtheorie, die ihren Fokus zwar auf selbstreferentielle Teilsysteme und die rein punktuellen und okkasionellen Eingriffe des Staates legt, einen hierarchischen Steuerungsbegriff als Maßstab für die These, dass es keine intentionale intersystemische Steuerung geben kann, anlegt. Tatsächliche Steuerungsleistung wird demnach an streng deterministischen Faktoren wie Erfolg, Hierarchie, Dauerhaftigkeit und Erwartungssicherheit gemessen. Auch wurde gezeigt, dass der Staat sich seit etwa einem Jahrhundert mit einer stetig wachsenden Aufgabenfülle konfrontiert sieht, die er nicht mehr zu bewältigen imstande ist. Ein Fehler – wenn man es als solchen bezeichnen will – wurde schon insofern gemacht, als sich über Jahrzehnte hinweg sowohl die Selbsteinschätzung staatlicher Akteure und Organisationen als auch die Fremdeinschätzung, Politik könne und müsse allen anfallenden Problemfeldern erfolgreich beikommen können, gehalten hat. Um es mit Ulrich Beck auszudrücken, hat eine „doppelte Inflationierung“ der Ansprüche stattgefunden: „staatliche Politik soll für alles zuständig sein, und alle sollen und wollen an ihr teilhaben“ (Beck 1993: 208 f.). Es ist daher nicht weiter verwunderlich, dass Luhmann die Vorstellung eines gezielten politischen Einwirken auf soziale Teilbereiche als Illusion bezeichnet (Luhmann 1984: 645).

Statt jedoch diesen grundlegenden Anspruch, dass staatliche Steuerung nur dann in

Reinform vorhanden ist, wenn sie zielgerichtet und effizient erfolgt und wenn alle anfallenden Probleme gelöst werden können, zu revidieren, wird weiterhin Steuerungsleistung an einem radikalen Verständnis gemessen, das sich teilweise schon in Richtung des Planungskonzepts bewegt. Indem man den kausal-deterministischen Steuerungsbegriff zum Ausgangspunkt macht, muss die Beurteilung politischen Einflusses auf die Gesellschaft natürlich negativ ausfallen. Dies zieht jedoch weitreichende Folgen nach sich. Einerseits lässt sich – auch schon in der Luhmannschen Systemtheorie – eine gewisse Tendenz zur Delegitimierung und Substanzlosigkeit von Politik erkennen (Merz-Benz/Wagner 2000: 34). Zwar wurde Luhmann teilweise doch ein „heimlicher Staatszentrismus“ unterstellt, wenn er die Leistung von Politik im Treffen allgemein bindender Entscheidungen ansieht (Münch 1991: 288). Auf der anderen Seite sind es jedoch nur die „offenen Fragen der Gesellschaft“, die dem politischen System zufallen und diese sind für die Systemtheorie nicht hinreichend, um von einer tatsächlichen Steuerungsleistung des Staates zu sprechen. Wenn also dem Staat eine Art „Lückenbüßerfunktion“ zukommt, stellt sich die Frage, ob die „offenen Probleme“ unbedingt von der Politik gelöst werden müssen, ob ihre Nicht-Lösung verheerende Folgen für die Gesellschaft hätte und ob die betreffenden Teilbereiche diese nicht selbst in die Hand nehmen könnten. Auch bei Willke, dessen Verständnis von der modernen Gesellschaft und ihrer Politik sich in großen Teilen der Luhmannschen Richtung anschließt, besteht die primäre Funktion in der Herstellung kollektiv-verbindlicher Entscheidungen sowie in der Produktion und Sicherung von Kollektivgütern, welche die Zukunftsfähigkeit der Gesellschaft sichern. Dieses Verständnis impliziert, dass es eben *keine* trivialen Aufgabenbereiche sind, die dem politischen System zufallen. Zwar kommt der Politik in der Systemtheorie eine Funktion zu – so wie jedem anderen Teilbereich auch. Ebenso ist es mehr als realistisch, den Staat eben nicht mehr als gesellschaftliches Zentrum zu begreifen. Gleichzeitig impliziert diese Perspektive eine schrittweise Abkehr vom Staat, die so nicht gerechtfertigt ist. Vielmehr müssten die Ansprüche an den Staat hinterfragt werden und Steuerung als vielfältiger Prozess betrachtet werden, der sich in unterschiedlichen Formen manifestiert. Wenn Politik in der sozialwissenschaftlichen Literatur jedoch entmachtet wird, erübrigt sich auch die Frage nach lösungsorientierten Ansätzen oder dem Versuch, den Staat effizienter zu machen, oder, wie Mayntz es ausdrückt „den Apparat intelligenter zu machen“ (Mayntz/Streeck, in: Mayntz 2003: 14).

Im Gegensatz zur Abkehr vom Staat, die sich nicht nur in der Hinsicht äußert, das Politik

(realiter) nicht mehr als gesellschaftliches Zentrum definiert werden kann, sondern auch dahingehend, dass ihre Macht mit steigender Komplexität der Teilbereiche und daraus resultierenden Wissensbarrieren immer weiter zurückgehen wird, steht die Wahrnehmung im öffentlichen Diskurs. Einerseits spielen sich hier (wie eingangs erwähnt) ganz andere Szenarien ab: es wird weiterhin an der Allzuständigkeit und der Allmacht des Staates festgehalten, während sich andererseits das Scheitern des Staates mit Schlagwörtern wie „Krise des Wohlfahrtsstaates“, „Staatsversagen“ und „Unregierbarkeit“ (Willke 1998: 21) fest in der medial generierten Debatte eingenistet haben. Wahrnehmung und Inszenierung driften in einer Weise auseinander, welche das Vertrauen der Bürger untergräbt, wenn sie feststellen, dass der Staat als Kopf der Gesellschaft abgedankt hat. Dies schlägt sich wiederum in den wiederkehrenden Diskussionen um nicht eingelöste Wahlversprechen, Politikverdrossenheit und Wählervolatilität nieder. Kurz gesagt: das Festhalten am Maßstab der kausal-deterministischen Steuerung erweitert die Kluft zwischen medial postuliertem Soll-Zustand und fatalistisch hingenommenem Ist-Zustand und mündet in Misstrauen gegen Politik, Enttäuschung und der Suche nach den Sündenböcken. Diesem Zustand könnte man nur begegnen, indem generell Zugeständnisse an die staatliche Steuerungsleistung gemacht werden, wenn Ansprüche an Politik also gemäßigt werden. Die Revision dieser Steuerungsvorstellung und der daran gekoppelten Beurteilung der Leistung von Politik sowie implizit deren Legitimation obliegt indes der Wissenschaft und kann nicht zielführend gelingen, wenn von vornherein ein enger Steuerungs-begriff postuliert wird.

3.2 Kritik am verengten Blickwinkel der Systemtheorie

Zudem verkürzt die Systemtheorie den Blick auf unterschiedliche Gesellschaften und deren variierende Steuerungsmechanismen. Generell werden alle demokratische verfassten westlichen Gesellschaften in den Blick genommen, die an ihren Steuerungsvorhaben zu scheitern scheinen, da nur hier von einer Selbstorganisation der Teilbereiche ausgegangen werden kann (Willke 1998: 17). Gesellschaft wird dabei als übergreifendes Konzept gesehen, genauso wie Politik nicht als Funktionsmechanismus in einem nationalstaatlichen (oder auch abgelöst davon in einem supranationalen) Bezugsrahmen gesehen wird, sondern als allumfassendes systemisches Prinzip. Diese Perspektive berücksichtigt jedoch nicht die unterschiedlichen vorpolitischen Bedingungen, die je nach kulturellem und geo-strategischem Kontext variieren und imstande sind, den Spielraum für staatliche Interventionen zu verringern oder ihn zu erweitern. Ebenso geraten die verschiedenen

subpolitischen Organisationsstrukturen, die sich sowohl auf nationaler Ebene in Formen von Verbänden oder Bürgerinitiativen präsentieren als auch auf supranationaler Ebene in Form von NGOs etc. auftreten, sich jedoch jenseits der offiziellen Seite von Politik bewegen. Auch das Potenzial sozialer Bewegungen (wie zum Beispiel demokratische Bewegungen in Lateinamerika) wird prinzipiell untergraben und als für Steuerung oder Veränderung des Zustandes von Systemen nicht relevant erachtet. Wenn man jedoch einen Schritt zurückgeht und sich auf dem Feld der nicht-demokratischen Regime bewegt, entfalten soziale und Reformbewegungen ein erhebliches Potenzial, das allein durch den Übergang zu einer demokratischen Regierung nicht plötzlich verloren gehen kann. Ein weiterer Kritikpunkt liegt in der Funktion der steuerungstheoretischen Diskussion aus systemtheoretischer Sicht. Zum einen geht es bei der wissenschaftlichen Debatte um eine Untersuchung der Möglichkeiten und Probleme politischer Steuerung als Teil der politikwissenschaftlichen Grundlagenforschung, um die Analyse des *status quo* und darauf aufbauende Prognosen für zukünftige Tendenzen oder das Vorgehen auf bevorstehende Negativ-Entwicklungen. Zum anderen hat die Beschäftigung mit diesem Themenfeld auch die mindestens ebenso relevante Funktion, einen Praxisbezug herzustellen, der sich unter anderem in der politischen Beratung durch Expertengremien niederschlägt. Es liegen der Steuerungstheorie also gleichermaßen „wissenschaftsimmanente wie praktische“ Motive zugrunde (Burt/Görlitz 2001: 8 f.). Sobald Erklärungsansätze für politische Steuerungszusammenhänge gefunden werden, ist in einem weiteren Schritt damit eng verbunden die Formulierung von steuerungstheoretisch fundierten Empfehlungen – andernfalls wäre die Beschäftigung mit diesem Forschungsfeld ein Selbstzweck, der allein dem Erkenntnisgewinn dient, der jedoch nicht in einer Verwendung im Sinne von Beratung und der Optimierung politischen Steuerungsverhaltens aufgeht. Im schlimmsten Fall resultiert dies in einer „Apologie der bestehenden Verhältnisse“ (Merz-Benz/Wagner 2000: 17), ein Kritikpunkt, welcher der Systemtheorie vielfach vorgeworfen wurde.

Die akteurtheoretische Differenzierungstheorie kann hier eine höhere Leistung entfalten, da von vornherein spezifischere Aussagen über eine breitere Konstellation von Variablen einbezogen werden (idem: 10). Wenn dagegen die systemtheoretische Perspektive individuelle und kollektive Akteure prinzipiell ausschließt, erübrigt sich die Frage nach einem optimierten Verhalten von Individuen zu Steuerungszwecken. Die Systemtheorie ist also als generalisierte Makrotheorie kaum in der Lage, eine beratende Funktion zu erfüllen, da sie ohnehin von der evolutionären Entwicklung der Gesellschaft ausgeht.

3.3 Das Konzept der „weichen Steuerung“

In der steuerungstheoretischen Literatur werden mittlerweile vielfältige Steuerungskonzepte bemüht (Kontextsteuerung, Struktursteuerung, Wettbewerbssteuerung und andere) oder es wird auf den Steuerungs begriff zugunsten von „Governance-Konzepten“ vollständig verzichtet (Göhler et al. 2009: 11). Dagegen ist die Vorstellung einer „weichen“ Steuerung bislang noch kaum ins Kalkül gezogen worden, eher werden Zugeständnisse in Richtung einer Steuerung, die Hierarchie zumindest als Möglichkeit miteinbezieht, gemacht (idem: 15). Ein Grund dafür könnte sein, dass weiche Steuerung als Konzept weniger trennscharf formuliert werden kann und die empirische Messbarkeit weit hinter derjenigen traditioneller Steuerungsformen zurückfällt, da auch subtile und langfristig angelegte Mechanismen dazugerechnet werden, deren Auswirkungen nicht an konkreten Ergebnissen ausgemacht werden, sondern sich eventuell innerhalb des Prozesses noch bezüglich Richtung und Intensität verändern.

Eine Annäherung an das Modell der weichen Steuerung lässt sich in der jüngeren sozialwissenschaftlichen Forschung in den Arbeiten des DFG-Sonderforschungsbereichs „Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit“ der Freien Universität Berlin aus dem Jahr 2005/06 finden⁷. Hier wurde die Vorstellung einer Steuerungsform entwickelt, die sich jenseits von Hierarchie auf einer ausschließlich horizontalen Ebene bewegt. Dabei spielen die Komponenten „diskursive Praktiken“, „Argumente“ und „Symbole“ eine zentrale Rolle. Interessant ist diese Konzeption allein schon aufgrund der eher kulturtheoretisch angelegten Perspektive, die vor allem mit dem Faktor der symbolischen Antagonismen vorpolitische Sinnhorizonte des Politischen berücksichtigt (Reckwitz, in: Schwelling 2004: 36) und Steuerung als fluktuativen Prozess beleuchtet, der nicht auf das politische System beschränkt ist, von diesem jedoch – wie von jedem anderen System sowie von Individuen und kollektiven Akteuren – genutzt werden kann.

Zentral für die Kategorie der weichen Steuerungsformen sind eine grundsätzliche Abkehr von jeglichem hierarchischem Bezug, die geringe Erwartungssicherheit und das Hauptaugenmerk auf den Prozess der Steuerung statt auf deren Erfolg. Horizontalität zwischen Steuerungsakteuren und –adressaten kann in diesem Zusammenhang hergestellt

⁷ Sonderforschungsbereich 700: „Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit. Neue Formen des Regierens“, Teilprojekt A2: „Weiche Steuerung: Sozialwissenschaftliche Machttheorien und das Regieren in Räumen begrenzter Staatlichkeit“.

werden, indem entweder keine Seite über Ressourcen zur Sanktionierung verfügt, diese gleich verteilt sind, oder indem durch diskursive Strategien (zum Beispiel bei internationalen Verhandlungen) eine ursprünglich hierarchische Situation zugunsten einer Gleichberechtigung der Beteiligten aufgelöst wird (Göhler et al. 2009: 17 f.). Gleichzeitig orientiert sich das Kriterium der Intentionalität nicht länger an dem Erfolg eines Steuerungsvorhabens, sondern findet seine Ausprägung bereits im Verfahren der Steuerung. Da die Gefahr, dass Steuerung nicht den erwünschten Effekt erzielt, wesentlich höher angesiedelt ist als beim hierarchischen Modell⁸, wird bei der weichen Steuerung schon der Versuch in die Untersuchung miteinbezogen (idem: 20). Die Intentionalität wird dabei nicht als dem Rational-Choice-Modell folgend als statische Momentaufnahme betrachtet, sondern kommt in ihrer ganzen Dynamik und Veränderlichkeit zur Geltung. Auf der Verfahrensebene werden indes auch die Strategien betrachtet, wie weiche Steuerung umgesetzt wird: wie auf der intersubjektiven Ebene mit Konflikten umgegangen wird oder wie die Ansprüche der Beteiligten durch diskursive Praktiken umgesetzt werden (idem: 21). Eng mit dem Begriff der weichen Steuerung verbunden ist daher auch der Akteurbezug. Dieser generiert sich nicht – wie üblicherweise in der Handlungstheorie – über Rationalitätsmaßstäbe, sondern berücksichtigt kulturelle Faktoren, individuelle Strategien und diskursive Taktiken (Arndt/Richter, in: Göhler et al. 2009: 27), die sich in der Wirkung (oder Nicht-Wirkung) von Argumenten niederschlagen.

In einem ähnlichen Tenor argumentiert auch Schimank, wenn er davon spricht, dass dem Steuerungspessimismus der Systemtheorie die Realerfahrung von Steuerungsakteuren entgegengehalten werden müsse, die in den Raum stellt, dass Steuerungshandeln zumindest in einem Maße erfolgreich sein kann, dass unter einigermaßen günstigen Umständen kleine Schritte in eine gewünschte Richtung erfolgen können. Steuerung funktioniert bei weitem nicht immer, nicht weitreichend und nicht unbedingt punktgenau, dennoch sei sie mehr als nur eine Illusion (Schimank 2006: 252). Auch hier wird also von der Erfordernis der unbedingten Intentionalität in Form von Erwartungssicherheit und Erfolg abgerückt.

⁸ Insbesondere im traditionellen Schema von Befehl und Gehorsam, das die höchste Stufe von Erwartungssicherheit bezeichnet.

3.4 „Weiche Steuerung“ als Gesellschaftskonstitution

Das gängige Verständnis von politischer Steuerung ist – eng gekoppelt an den kybernetischen Begriff – meist mit der Vorstellung einer gezielten Lenkung und der Transformation eines Zustandes in einen gewünschten anderen Zustand verbunden. Dabei geraten eher gesellschaftliche Prozesse, Regelungen und Reformen in den Blick. Gleichzeitig lässt sich jedoch auch eine implizite Steuerung von Politik erkennen, die sich auf große Teile der Gesellschaft auswirkt und zu deren Selbstverständnis beiträgt. Gesellschaft befindet sich in einem stetigen im Wandel, sie erfindet sich ständig neu, revidiert damit auch ihr eigenes Selbstverständnis und die damit verbundene Selbstwahrnehmung und setzt Schwerpunkte neu. Unter „Außenwelt“ kann alles verstanden werden, was als gesellschaftskonstituierend wahrnehmbar ist: die Palette reicht von äußeren und inneren Bedrohungen, der ökologischen Problematik und technologischen Entwicklungen bis hin zu bestimmten zeitweise besonders thematisierten Werten. Besonders wegweisend sind in diesem Zusammenhang zum einen die von Beck beschriebene „Risikogesellschaft“ und Foucaults Hinweis auf die sogenannte „Bio-Macht“. Bei beiden Modellen handelt es sich um Konzepte, mit deren Hilfe die Politik unterschwellig lenkenden Zugriff auf die Gesellschaft ausübt und einen bestimmten Gesellschaftstypus, einen bestimmten „Habitus“ fördert oder kulturelle Codes konstituiert (Reckwitz, in: Schwelling 2004: 34). Im Folgenden soll auf Foucaults Gouvernamentalitäts-Konzept eingegangen werden, das auch aus Sicht von Göhler et al. als Beispiel einer besonderen Form der weichen Steuerung angesehen werden kann und aus Sicht Reckwitz‘ als Steuerung im kulturtheoretischen Bereich fungiert (Göhler et al. 2009: 33-53; Reckwitz, in: Schwelling 2004: 35). Anschließend wird knapp auf das Konzept der Risikogesellschaft eingegangen – wobei sich hier eine leicht modifizierte Sichtweise anbietet, die den Fokus nicht auf die Ohnmacht von Politik gegenüber gesellschaftlichen Gefahrenpotenzialen legt, sondern die Möglichkeiten zur diskursiven Formierung von Subjekten thematisiert.

3.4.1 Michel Foucault: Gouvernamentalität und Bio-Macht

Das Prinzip der „Gouvernamentalität“ beschreibt bei Foucault „Politik als ein Ensemble

von Techniken, von Praktiken des Regierens“⁹ (Reckwitz, in: Schwelling 2004: 45). Entscheidendes Merkmal für diese Praktiken ist der Versuch einer Formierung von Subjekten, die gezielt mit einer bestimmten „mentalité“ ausgestattet werden. Die Adressaten sollen demnach einer bestimmten körperlich-mental Form folgen, „und zwar bis in die Selbsthermeneutik ihres subjektiven Verstehens hinein: selbstkontrollierte Subjekte, konsumierende Subjekte, familienorientierte Subjekte, risikobewusste Subjekte etc.“ (ebd.). Die Regierungstechnik der „Gouvernementalität“ lässt sich indes nicht auf Herrschaftstechniken im klassischen Sinne reduzieren. Vielmehr findet eine Verknüpfung von Herrschaft- und Selbsttechniken statt (ebd.). Die Politik generiert mit bestimmten diskursiven Praktiken und institutionellen Vorgaben eine Grundlage, auf der die Subjekte in ihrem privaten Lebensbereich ein bestimmtes Selbst-Verständnis entwickeln. Es handelt sich daher nicht um reine Fremdkontrolle, sondern um Selbstkontrolle und –disziplinierung (sog. „Selbsttechniken“, Ruoff 2009: 54), die durch externe Anstöße modifiziert werden. Diese Form der modernen Subjektgestaltung erfolgt nicht nur von staatlicher Seite, sondern auch aus anderen Bereichen wie Ökonomie und Wissenschaft. Ziel ist es jeweils, auf Basis eines „Normalisierungsprozesses“ (Arndt/Richter, in: Göhler et al. 2009: 47) einen bestimmten sozialen Habitus zu fördern und einen davon abweichende zu hemmen, so dass „bestimmte Identitäten als legitim und andere als illegitim erscheinen“ (Reckwitz, in: Schwelling 2004: 52 f.).

Mit der „Bio-Macht“ hat Foucault ein Konzept formuliert, dass sich innerhalb des Gouvernentalitäts-Modells auf Steuerung der kollektiven Ebene bezieht¹⁰. Ausgangspunkt ist ein Normbildungsprozess, der scheinbar natürliche Orientierungs- und Handlungsraaster produziert, nach denen sich in der Bevölkerung die Auffassung von Normalität richtet. Diese Prozesse sind auf kollektiver Ebene durch statistische Mittel der Datenerfassung messbar und werden durch diskursive und nicht-diskursive Praktiken hervorgebracht (Arndt/Richter, in : Göhler et al. 2009: 47). Damit geraten alle Bezugsgrößen in den Blick, die auf die Bevölkerungsentwicklung ausgerichtet sind und sich auf die Regulierung der Bevölkerung in ihrer Gesamtheit beziehen, die so zum dauerhaften Gegenstand politischer und ökonomischer Interessen wird (Schreiber 2009: 113). Während im ursprünglichen Sinne die Regulierung von Geburten- und Sterberaten im Mittelpunkt von Kontrolle

⁹ Wenngleich „Regierung“ bei Foucault nicht einzig und allein an den administrativen Staatsapparat gebunden ist, darauf kann in der gebotenen Kürze jedoch nicht ausführlicher eingegangen werden.

¹⁰ Das komplementäre Konzept der „Anatomo-Macht“ bspw. bewegt sich dagegen auf der individuellen Ebene.

und Regulierung stand, zielt die Bio-Politik der Moderne zum Beispiel auf Geschlechterpolitik, geschlechterspezifische Regelungen auf dem Arbeitsmarkt (Frankenberger 2007: 190), das Vorantreiben eines steigenden Gesundheitsniveaus zur Entlastung des Wohlfahrtsstaats und die damit verbundene „massenhafte Verdattung des Volkskörpers“ ab (Schreiber 2009: 113). Als normal wird ein bestimmter Gesellschaftstypus kommuniziert, der für seine Gesundheit vorsorgt, ökologisch unbedenklich lebt, auf gesunde Ernährung und körperliche Aktivitäten achtet. Dagegen findet eine subtile diskursive Diffamierung von abweichenden Lebensstilen statt, die als „ungesund“ oder schlicht: nicht der Normalität entsprechend gebrandmarkt werden. Durch eine – wie Foucault es nennt – „Kampagne für die Gesundheit der Rasse“, die Verantwortung des Menschen für Gesundheit und Arterhaltung, wird implizit festgesetzt, was legitim und was nicht legitim ist (Foucault 1977: 174 f.). Der „legitime Normalzustand“ wird dezentral diskursiv und in wissenschaftlichen Institutionen ermittelt, deren Ergebnisse medial verbreitet werden (Arndt/Richter, in: Göhler et al. 2009: 51). Die Lenkung in eine intendierte Richtung findet mithin nicht primär auf Basis von Regelwerken statt, sondern ist durch einen gesellschaftlichen Normierungsdruck gekennzeichnet, dem sich das Subjekt unterwirft, um weiterhin sozial akzeptiert zu werden (idem: 114). Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen werden dadurch gerechtfertigt und ebenfalls zum Teil der „politischen Technologien des Lebens“ (Foucault 1977: 173).

3.4.2 Ulrich Beck: Risikogesellschaft

Ein weiteres Beispiel für weiche Steuerung durch die Formierung von Subjekten lässt sich im Begriff der „Risikogesellschaft“ finden. Ulrich Beck prägte diesen Begriff, der in der Fülle schlagwortartiger Selbstbeschreibungen der modernen Gesellschaft eine hohe Popularität erreicht hat, 1986 im Rahmen einer Studie. Seitdem ist der Terminus in das gängige Repertoire soziologischer Erklärungsansätze eingegangen. Ursprünglich ging es Beck in erster Linie um industriell und ökonomisch produzierte Großrisiken, die in ihrer Unkalkulierbarkeit und Unberechenbarkeit das weitgehend ratlose politische System vor die Erfordernis neuer Formen des gezielten Eingriffs stellt. (Beck 1991: 46 f.). Man kann diesem Modell jedoch noch eine andere Perspektive beifügen, die nicht primär auf eine angesichts ökologischer und wirtschaftlicher Katastrophen überforderte Politik abzielt, die den Preis für das „Projekt der Moderne“ zu zahlen hat (Blanke, in: Beck 1991: 275). Stattdessen bezeichnen der Begriff des Risikos und die gezielte Streuung im gesellschaftlichen und politischen Diskurs eine Strategie, öffentliche Sensibilität

gegenüber bestimmten Themen zu schaffen. Dann ist der Begriff „Risiko“ weniger Ausprägung gefahrenträchtiger technologischer Entwicklungen als vielmehr die Repräsentation einer „spezifische[n] Art des gesellschaftlichen Denkens über Ereignisse“ (Frankenberger, 2007: 195). Der Risiko-Diskurs erlaubt somit, soziale Realität zu konstruieren und zu beeinflussen, es entwickelt sich eine „politische[] Technologie des Risikos“ (ebd.), wie sie sich insbesondere in den USA im Zusammenhang mit Neologismen wie „Terror“ und „Achse des Bösen“ finden lassen. So bestärken bestimmte Regelungen und Beschränkungen wie im Falle des Mitführens von Flüssigkeiten im Flugzeug das Bewusstsein der Bevölkerung für eine antizipierte Terrorgefahr und rechtfertigen auf der anderen Seite Techniken der Überwachung, der Kontrolle und – wie auch im Fall der Bio-Politik – die Forderung an den einzelnen, risikobewusst zu leben, sich selbst abzusichern und möglichst unfallfrei durchs Leben zu kommen.

3.5 Verbindung von Makro-, Meso- und Mikro-Ebene im Steuerungsbegriff

Mit dem Konzept der „weichen Steuerung“ wurde nun eine Möglichkeit aufgezeigt, Steuerung als fluktuierenden Prozess fernab eines kausal-hierarchischen Verständnisses zu lokalisieren, das sich jedoch nicht auf die operative geschlossenen Teilsysteme der Gesellschaft beruft, sondern sowohl auf diskursiv-politischer Ebene stattfinden kann, als auch im Rahmen individueller und zivilgesellschaftlicher Prozesse. Da der Steuerungsprozess in der modernen Gesellschaft jedoch nicht auf ein Konzept festgelegt werden kann und sollte, bietet sich abschließend nochmals eine Zusammenfassung der Perspektiven an, die bei der Formulierung eines der heutigen sozialen Realität angemessenen Steuerungsbegriffs einbezogen werden sollten.

Renate Mayntz bringt dieses Anliegen zielsicher auf den Punkt, wenn sie betont, dass bei der Untersuchung gesellschaftlicher Dynamiken sowohl die „Wechselwirkungen zwischen den Aggregateffekten massenhaften Individualverhaltens“ als auch die „Wirkungen der strategischen Interaktionen korporativer Akteure“ und nicht zuletzt die Versuche „absichtsvoller Steuerung“ thematisiert werden müssten (Mayntz 1997: 12). Eine generalisierende Makrotheorie sei insofern jedoch nicht möglich, als eine übergreifende Synthese eben dieser Prozesse die Basis wäre – was nicht machbar ist, wenn allenfalls Ausschnitte der Realität in die Analyse einbezogen werden können und nie die gesamte steuerungstheoretische Wirklichkeit (ebd.). Was bei Mayntz in erster Linie anklingt ist jedoch der Versuch, Makro-, Meso- und Mikro-Ebene zu berücksichtigen. Als Makro-

Ebene können dabei gezielte Eingriffe des politischen Systems betrachtet werden, die tatsächlich noch einer hierarchischen Logik folgen und in Konkurrenz zum Markt als entgegengesetzter Steuerungsform stehen (idem: 245). Auf der Meso-Ebene finden sich dagegen das Modell der Steuerung im „Schatten der Hierarchie“, wie es Göhler et al. formuliert haben (Göhler et al. 2009: 12). Hier haben sich Policy-Netzwerke, also kollektive Akteure im kooperativen Staat, eine leitende Funktion erarbeitet. Gewissermaßen stellt die Meso-Ebene selbst schon eine Synthese dar: einerseits untergräbt sie hierarchische Abläufe, indem sie diese durch Verhandlungen in formalen Organisationen ersetzt, die wiederum untereinander interorganisatorische Beziehungen unterhalten und situativ ausgerichtete strategische Allianzen bilden können, andererseits zerschlägt sie unstrukturierte Quasi-Gruppen oder bindet sie in einen übergeordneten Zusammenhang ein (Mayntz 1997: 239, 246). Gleichzeitig eröffnet die Meso-Ebene Spielraum für ein gewisses Maß an Subsystemautonomie, das auch kollektive Handlungsfähigkeit einschließt, indem sie Handlungen von Individuen koordiniert, die Grundlage für kooperative Konstellationen schafft und die Chancen für sektorale Selbstregulierung erhöht (idem: 243). Konstituierend sind für diese Ebene in erster Linie Verhandlungen, Diskurse und Argumente, die zu einem reduzierten Maß an Erwartungssicherheit und Intentionalität führen und sich stets implizit auf die Möglichkeit hierarchischen Eingreifens berufen können (Burth/Görlitz 2001: 10). Auf der Mikro-Ebene ist die besprochene „weiche Steuerung“ angesiedelt, die sich von individuellem Verhalten, dessen Aggregateffekten und zivilgesellschaftlichen Bewegungen bis hin zu diskursiver Steuerung des politischen Systems und Anstößen zur Selbststeuerung erstreckt, wie es beispielsweise Foucaults Gouvernementalität vorsieht (Arndt/Richter, in: Göhler et al. 2009: 50). Als vielfältiger und fluktuierender Steuerungsprozess, der sich nicht auf individuelle Akteure, aber auch nicht auf die horizontal agierende systemische Ebene beschränken muss, kennt die „weiche Steuerung“ der Mikro-Ebene verschiedene, soziologisch schwer fassbare Ausprägungen, die es mitunter problematisch machen, steuernde Vorgänge überhaupt noch als solche identifizieren zu können, insbesondere wenn es um subversive Eingriffe oder subtile, langfristige gesellschaftliche Einwirkungen geht. Nicht zuletzt bietet es sich an, wenn im Sinne der Systemtheorie von der funktionalen Differenzierung der Gesellschaft ausgegangen wird (was hier nicht angezweifelt werden soll), von einem graduellen Konzept der teilsystemischen Autonomie auszugehen, das sich an den jeweiligen Steuerungssituationen und -konstellationen orientiert (so zu finden zum Beispiel bei Schimank 2006: 76 f.).

Fazit: Verändertes Politikverständnis durch den erweiterten Steuerungsbe­griff

Ein verändertes Verständnis von Politik ist – wie bei der Diskussion des kausal-deterministischen Steuerungsverständnisses bereits ausführlich erwähnt wurde – nicht nur sinnvoll, sondern in Hinblick auf einen weiteren positiven Zuspruch zum politischen System (besonders von Seiten der Bürger selbst) auch notwendig. Zum einen sollte daher das Bewusstsein dafür wachsen, dass es sich bei der Politik um einen Bereich handelt, der seit mehreren Jahrzehnten mit einer Fülle von Aufgaben konfrontiert wird, die erfolgreiches und zielgerichtetes Eingreifen immer unwahrscheinlicher machen. Die Ansprüche, die an den modernen Staat gestellt werden, rufen sowohl Forderungen nach verstärkten politischen Restriktionen (in der Regel im ökonomischen Bereich) als auch harsche Kritik an staatlicher Überregulierung hervor. Der Teufelskreis, der aus dieser Konstellation erwächst, ist unausweichlich: überhöhte Ansprüche führen zu einem breiten Repertoire an politischen Eingriffen, die oft unreflektiert abgesegnet werden und schnell an Grenzen stoßen. Heidorn spricht in diesem Zusammenhang von einer „Erwartungsinflation“ der Bürger gegenüber dem Staat und einer „Anspruchslawine“ (Heidorn 1982: 214). Dieser Umstand führt schnell zur Vermutung des berühmten „Staatsversagen“ und gleichzeitig zu Rufen nach Deregulierung. Bei steigender Quantität regulativer Eingriffe bleibt die Qualität staatlicher Leistung somit außen vor. Auch Luhmann moniert die „Diskrepanz von Anspruch und Wirklichkeit“, die droht, die „letzten Reste des politischen Vertrauens zu zermahlen“ (Luhmann 1981: 132).

Zum anderen ist es notwendig, Politik als Mechanismus vielfältiger und variierender Formen von Steuerung zu begreifen, die zum Teil hierarchisch erfolgen können, auch wenn der Staat nicht mehr als Steuerungszentrum der Gesellschaft verstanden wird, die sowohl Kollektiven als auch einzelnen Akteuren oder kleineren Gruppen zugerechnet werden oder zwangsläufig ohne menschlichen Eingriff aus systemischen Prozessen erfolgen können. Dabei spielen sowohl auf der Mikro-Ebene die Vorstellungen, Kreativität und Wissen einzelner, netzwerkförmige Interaktionen kollektiver Akteure auf der Meso-Ebene als auch evolutive Prozesse auf der Makro-Ebene eine Rolle. Wenn beispielsweise Politik im Falle eines Marktversagens in die Ökonomie eingreift, kann von einem eher reaktiven und quasi mechanischen Vorgehen gesprochen werden. Wenn Initiativen von Individuen, ausgehen oder einzelne Akteure aufgrund von charismatischer Ausstrahlung oder Verhandlungsgeschick politische Steuerung beeinflussen, liegt ein aktiveres Verständnis von Politik nahe, das einen vopolitischen Bezugsrahmen ansetzt. Politische

Steuerung sollte daher als offener und fluktuierender Begriff verstanden werden, der nicht mehr in starre Formen gepresst werden kann und auch nicht mehr an den klassischen Erfordernissen wie Erwartungssicherheit und umfassendem Wissen zu messen ist. Auch wenn rein punktuelle Eingriffe meist nicht als zulässige Form der Richtungsvorgabe verstanden werden, handelt es sich dennoch auch hier um eine Art der Steuerung, die sich eben nicht an der Maßgabe der Dauerhaftigkeit beurteilen lässt. Das politische System ist in diesem Sinne eher eine Art „Managementsystem“, das zwischen den Teilbereichen vermittelt und – wie auch in der Systemtheorie vorgesehen – eine integrative Funktion übernimmt (Lange/Braun, 2000: 13). Diese Leistung wird allerdings unter Einbezug von Akteuren oder Akteurkonstellationen betrieben, welche es ermöglichen, Steuerung durch Wissenstransfer und gegenseitige Beobachtung sowie daraus resultierenden Lernprozessen effektiver zu machen oder im Negativ-Fall für das Scheitern von Kooperationen sorgen. Gleichzeitig ist es in Anlehnung an eine kulturalistische Perspektive sinnvoll, ein Verständnis von politischer Steuerungsleistung nicht allein an Bewertungsmaßstäben wie Effizienz und Legitimität festzumachen (Reckwitz, in: Schwelling 2004: 33), sondern diskursive, subpolitische (Beck 1993: 154 ff.) und symbolische Komponenten einzubeziehen, was einen wesentlich umfassenderen und flexibleren Blick auf die Funktionsweise moderner Gesellschaften sowohl auf nationaler als auch auf globaler Ebene eröffnet.

Literaturverzeichnis

Beck, U. : Politik in der Risikogesellschaft, Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag, 1991.

Beck, U.: Die Erfindung des Politischen, Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag, 1993.

Brodocz, A./Schaal, G.: Politische Theorien der Gegenwart II. Eine Einführung, Opladen u.a., Budrich Verlag, 3. Aufl., 2009.

Burth, H./Görlitz, A. (Hrsg.): Politische Steuerung in Theorie und Praxis, Baden-Baden, Nomos Verlag, 20001.

Di Fabio, U.: Offener Diskurs und geschlossene Systeme. Das Verhältnis von Individuum und Gesellschaft in argumentations- und systemtheoretischer Perspektive, Berlin, Duncker und Humblot, 1991.

Foucault, M.: Geschichte der Gouvernementalität I, Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag, 2004.

Foucault. M.: Sexualität und Wahrheit 1. Der Wille zum Wissen, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1977.

Frankenberger, R.: Gesellschaft – Individuum – Gouvernementalität. Theoretische und empirische Beiträge zur Analyse der Postmoderne, Berlin, LIT Verlag, 2007.

Glagow, M./Willke, H./Wiesenthal, H. (Hrsg.): Gesellschaftliche Steuerungsrationalität und partikulare Handlungsstrategien, Pfaffenweiler, Centaurus Verlag, 1989.

Görlitz, A./Burth, H.: Politische Steuerung, Opladen, Leske und Budrich, 1998.

Göhler, G./Höppner, U./De La Rosa, S. (Hrsg.): Weiche Steuerung. Studien zur Steuerung durch diskursive Praktiken, Argumente und Symbole, Baden-Baden, Nomos, 2009.

Habermas, J./Luhmann, N.: Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie, Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag, 1974.

Hellmann, K./Fischer, K./Bluhm, H. (Hrsg.): Das System der Politik. Niklas Luhmanns Politische Theorie, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, 2003.

Joas, H.: Die Kreativität des Handelns, Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag, 1996.

Lange, S./Braun, D.: Politische Steuerung zwischen System und Akteur. Eine Einführung, Opladen, Leske und Budrich, 2000.

- Luhmann, N.:** Die Politik der Gesellschaft, Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag, 2000.
- Luhmann, N.:** Einführung in die Theorie der Gesellschaft, Heidelberg, Carl-Auer-Systeme Verlag, 2005.
- Luhmann, N.:** Politische Soziologie, Berlin, Suhrkamp Verlag, 2010.
- Luhmann, N.:** Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat, München, Günter Olzog Verlag, 1981.
- Luhmann, N.:** Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie, Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag, 2. Aufl., 1984.
- Mayntz, R.:** Soziale Dynamik und politische Steuerung, Frankfurt u.a., Campus Verlag, 1997.
- Mayntz, R./Scharpf, F.:** Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Frankfurt u.a., Campus Verlag, 1995.
- Mayntz R./Streeck W. (Hrsg.):** Die Reformierbarkeit der Demokratie: Innovationen und Blockaden, Frankfurt am Main, Campus Verlag, 2003.
- Merz-Benz, P./Wagner, G. (Hrsg.):** Die Logik der Systeme. Zur Kritik der systemtheoretischen Soziologie Niklas Luhmanns, Konstanz, UVK Universitätsverlag, 2000.
- Messner, D.:** Die Netzwerkgesellschaft. Wirtschaftliche Entwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit als Probleme gesellschaftlicher Steuerung, Köln, Weltforum Verlag, 1995.
- Müller, H.:** Max Weber. Eine Einführung in sein Werk, Köln u.a., Böhlau Verlag, 2007.
- Münch, R.:** Dialektik der Kommunikationsgesellschaft. Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1991.
- Raffnsoe, S./Gudmand-Hoyer, M./Thaning, M.:** Foucault. Studienhandbuch, München, Wilhelm Fink Verlag, 2011.
- Reckwitz, A.:** Die Politik der Moderne aus kulturtheoretischer Perspektive: Vorpolitische Sinnhorizonte des Politischen, symbolische Antagonismen und das Regime der Gouvernamentalität, in: Schwelling, B.: Politikwissenschaft als Kulturwissenschaft. Theorien, Methoden, Problemstellungen, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004.
- Ruoff, M.:** Foucault-Lexikon. Entwicklung, Kernbegriffe, Zusammenhänge, Paderborn,

Fink Verlag, 2009.

Schaal, G./Heidenreich, F.: Einführung in die Politischen Theorien der Moderne, Opladen u.a., Budrich Verlag, 2. Aufl., 2009.

Schimank, U.: Handeln und Strukturen. Einführung in die akteurtheoretische Soziologie, Weinheim u.a., Juventa Verlag, 3. Aufl., 2007.

Schimank, U.: Teilsystemische Autonomie und politische Gesellschaftssteuerung. Beiträge zur akteurzentrierten Differenzierungstheorie 2, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006.

Schreiber, O.: Luhmann featuring Foucault? Eine diskurstheoretische Irritation der Unterscheidung von Semantik und Sozialstruktur, München, AVM Verlag, 2009.

Stark, C.: Autopoiesis und Integration. Eine kritische Einführung in die Luhmannsche Systemtheorie, Hamburg, Verlag Dr. Kovač, 1994.

Tsebelis, G.: Veto Players. How Political Institutions work, Princeton, Russel Sage Foundation, 2002.

Ulrich, G.: Politische Steuerung. Staatliche Intervention aus systemtheoretischer Sicht, Opladen, Leske und Budrich, 1994.

Willke, H.: Systemtheorie. Eine Einführung in die Grundprobleme der Theorie sozialer Systeme, Stuttgart u.a., Gustav Fischer Verlag, 3. Aufl., 1991.

Willke, H.: Systemtheorie III. Steuerungstheorie, Stuttgart, Lucius & Lucius, 2. Aufl., 1998.

Zeitschriften

Der SPIEGEL vom 12. Dezember 2012, Ausgabe 50/2012.

Internetquellen

Bundesjustizministerin Sabine Leutheusser-Schnarrenberger auf dem Kongress "Dankt der Staat ab? - Wo bleibt das Primat der Politik?" des dbb und Transparency International, Berlin 31. Mai 2011

http://www.bmj.de/SharedDocs/Reden/DE/2011/20110531_Unabhaengigkeit_und_Kompetenz_in_der_Gesetzgebung.html?nn=1477162 (letzter Zugriff am 9. Juli 2012).

Aus Politik und Zeitgeschichte 9-10/2008: In welcher Gesellschaft leben wir eigentlich? In der bürgerlichen! Autor: Joachim Fischer, <http://www.bpb.de/apuz/31374/in-welcher-gesellschaft-leben-wir-eigentlich-in-der-buergerlichen> (letzter Zugriff am 9. Juli 2012).

Aus Politik und Zeitgeschichte B 51/2003: Zwischen Gewaltenteilung und Reformstau: Wie viele Vetospieler braucht das Land? Autor: Gerd Andreas Strohmeier, <http://www.bpb.de/apuz/27227/zwischen-gewaltenteilung-und-reformstau-wie-viele-vetospieler-braucht-das-land?p=0> (letzter Zugriff am 10. Juli 2012).

Jürgen Habermas in der ZEIT vom 20. Mai 2010, Ausgabe 21: Europa: Wir brauchen Europa! <http://www.zeit.de/2010/21/Europa-Habermas/seite-1> (letzter Zugriff am 9. Juli 2012).